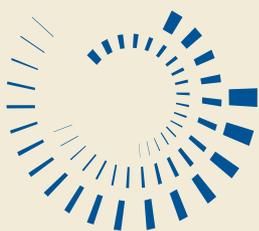




ágora
democrática



Democracia en la Región Andina, los telones de fondo





Democracia en la Región Andina, los telones de fondo

Kristen Sample y Daniel Zovatto (editores)

Gloria Ardaya

Humberto De la Calle

Flavia Freidenberg

Humberto Njaim

Santiago Pedraglio

Ramón Ponce Testino

Wigberto Rivero Pinto

Rafael Roncagliolo

Kristen Sample

Martín Tanaka

Fernando Tuesta Soldevilla

Luis Verdesoto

Daniel Zovatto

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005

Las publicaciones de International IDEA no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de International IDEA, de su Junta o de los Miembros del Consejo.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin la autorización explícita y escrita de la organización.

Este libro puede ser citado siempre que se dé el respectivo crédito.

IDEA apoya la distribución de este trabajo y tramitará con rapidez los pedidos de reproducción o traducción del mismo.

©International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005

Publications Office

International IDEA

SE – 103 34 Stockholm

Sweden

Diseño de carátula: Fabrizio Sotelo

Ilustración de carátula: María Cecilia Caparó

Edición: Ramón Ponce Testino

Diagramación: Carlos Valenzuela

Impresión: Inversiones SELCO SAC

ISBN: 91-85391-53-0

Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2005-5677

Contenido

Prefacio	5
Introducción	7
Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada en la Región Andina: 1996-2004 <i>Daniel Zovatto</i>	13
Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional <i>Martín Tanaka</i>	31
Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos <i>Flavia Freidenberg</i>	61
El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela <i>Humberto Njaim</i>	93
La representación política de las mujeres en la Región Andina <i>Kristen Sample</i>	119
Participación política y empoderamiento indígena en la Región Andina <i>Wigberto Rivero Pinto</i>	147
Sistemas electorales en la Región Andina <i>Fernando Tuesta Soldevilla</i>	171
La participación electoral en la Región Andina, 1978-2004 <i>Daniel Zovatto</i>	185

Democracia directa en los países de la Región Andina. Efectos en la consolidación de la democracia <i>Humberto De la Calle</i>	213
Pactos interpartidarios y diálogos político-sociales en la Región Andina <i>Rafael Roncagliolo y Ramón Ponce Testino</i>	235
La participación política de la sociedad civil en la Región Andina <i>Luis Verdesoto y Gloria Ardaya</i>	253
Agendas distantes. Los medios de comunicación y los partidos políticos en la Región Andina <i>Santiago Pedraglio</i>	275
Sobre los autores	299

Prefacio

Si el fortalecimiento de la democracia supone la vigencia real de sus actores fundamentales, ¿cómo se puede apoyar a la misma ahí donde éstos han perdido legitimidad y muestran signos de ineficacia en la gestión política y en la atención de los problemas que afectan a la población? Ésta es la incógnita sobre el futuro democrático de la Región Andina.

En efecto, todos los países andinos muestran graves problemas para mantener la estabilidad alcanzada a partir de la llegada de la “tercera ola” democrática en la región. En medio de una dinámica de crisis social y política, caracterizada por agudos conflictos sociales, una creciente presión ciudadana y problemas de gobernabilidad causados por sistemas de partidos débiles y fragmentados, y ante la necesidad de implementar procesos sostenidos de crecimiento económico y reforma institucional que disminuyan la inequidad social, los países andinos buscan una salida democrática que no parece fácil de encontrar.

¿Cómo reorganizar la vida política en estos países sin perder la democracia en el camino? Resulta difícil poder exponer en un cuadro único todos los factores que entran a tallar en las realidades actuales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, más aún si lo que se busca es identificar puntos relevantes de análisis y poder individualizar y priorizar espacios propicios para la gestión política. Es por ello que, en este estudio, *Ágora Democrática* –iniciativa conjunta del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) y de la Asociación Civil Transparencia– ha optado por presentar una mirada panorámica de las democracias andinas, considerando de manera particular aquellos aspectos que a nuestro juicio configuran y determinan sus respectivos sistemas políticos.

Así, con el propósito de que estudios posteriores puedan servirse de esta investigación para profundizar en el tema de los retos de la democratización, *Ágora Democrática* ha compilado doce análisis relativos a los diversos ámbitos en que se desarrolla actualmente la democracia en la Región Andina: los sistemas de partidos, los sistemas electorales, las prácticas de democracia interna y selección de candidatos, las formas de financiamiento partidario, la participación electoral, la participación indígena, la representación femenina en la política, las nuevas formas de democracia directa, las experiencias de concertación y diálogo, el papel de la sociedad civil, las percepciones y

actitudes ciudadanas hacia la democracia, y la influencia creciente de los medios de comunicación masiva en la dinámica política.

International IDEA es una organización intergubernamental comprometida con la sostenibilidad democrática a nivel global, que busca difundir experiencias comparadas que ayuden a comprender los procesos de construcción de instituciones democráticas. En el 2004, junto a la Asociación Civil Transparencia, creó el programa Ágora Democrática con el fin de contribuir a la renovación y el fortalecimiento de los sistemas de partidos andinos. Dentro de ese marco, Ágora publicó ese mismo año *La situación de los partidos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, constituyendo éste el segundo libro de una serie dedicada al análisis de la democracia en la región.

Ágora Democrática quiere expresar su agradecimiento a los analistas que han participado de este esfuerzo y entrega este libro al lector con la aspiración de contribuir al debate necesario e imprescindible entre dirigentes políticos y sociales, académicos y ciudadanos, comprometidos en el bienestar democrático de la Región Andina.



PEPI PATRÓN
Presidenta
Asociación Civil Transparencia



MASSIMO TOMMASOLI
Director de Operaciones
International IDEA

Introducción

Veintisiete años después de iniciada la llamada “tercera ola democrática”, los sistemas políticos de la Región Andina –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– se encuentran en una coyuntura crítica. Los complejos problemas que afectan a estos países se han ido agravando en años recientes hasta el punto de intensificar la presión sobre sus democracias, las cuales se enfrentan al desafío de mejorar la calidad de sus regímenes y la profundidad de sus alcances sociales. En efecto, en el transcurso de las últimas dos décadas, los gobiernos democráticos andinos no han logrado dar una respuesta efectiva a los problemas que la población considera más agudos, como son la pobreza y la exclusión, y, producto de ello, se han acrecentado los niveles de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y sus principales instituciones.

Hasta hace pocos años, las experiencias de construcción democrática en América Latina eran observadas bajo el cristal de la “consolidación”. Éste sigue siendo un tema presente, pero bajo las circunstancias actuales es preciso volver sobre los ámbitos en los que se desarrolla la vida democrática andina e identificar las posibilidades y los escollos concretos en la tarea por lograr una mejor articulación de la política. El presente libro es el producto de dicho interés, y por eso presenta una compilación de doce estudios en torno a los diversos ámbitos, los diferentes *telones de fondo*, sobre los que se desenvuelve hoy la democracia en los países andinos.

El desafío principal que enfrenta la Región Andina se refleja en la siguiente pregunta: ¿Cómo reorganizar la vida política en Estados con contextos conflictivos de desgaste de las instituciones democráticas y un desmejoramiento de las condiciones de vida, por un lado, y aspiraciones legítimas de desarrollo económico y social, por el otro? Responder a esta interrogante supone conocer realidades que, al presente, sólo comprendemos a medias. Durante la última década, los escenarios políticos de la región despertaron el interés –y con frecuencia, también, emitieron señales de alarma– entre organismos financieros, agencias de cooperación y la comunidad académica en general. En efecto, para los propios actores políticos de estos países el intentar conjugar el Estado de derecho y la dinámica de competencia política democrática en un entorno de instituciones débiles y deslegitimadas, con una alta inestabilidad política, déficit socioeconómicos y un historial autoritario subyacente, constituye no sólo una tarea complicada, sino una suerte de acertijo difícil de descifrar para una gestión eficaz.

Así, en primer lugar, desde comienzos de los años noventas, los intentos por orientar la administración gubernamental hacia un modelo de gestión dirigido hacia el mercado mostraron claramente que estos esfuerzos no serían posibles sin programas de atención social y reformas institucionales que supusieran una ampliación de la participación ciudadana. Estos proyectos se han cumplido a medias, con resultados no previstos e insatisfactorios para la estabilidad de la región. En efecto, a pesar del crecimiento económico y de las reformas llevadas a cabo en casi todos los países andinos, el perfeccionamiento de la democracia constituye aún un desafío para estas naciones.

Como bien señala Simón Pachano¹, difícilmente los países de la Región Andina podrían hoy pasar el umbral de una definición procedimental de lo que significa ‘democracia’ (elecciones limpias y competitivas, posibilidad efectiva de alternancia en los cargos electos, ciudadanía plena de la población adulta, vigencia de libertades básicas e independencia de las instancias judiciales, etc.); más aún cuando sus propios actores pretenden, en algunos casos, atentar deliberadamente contra el espíritu de ella. Así, en medio de una alta fragmentación de la representación política, los países andinos son testigos del surgimiento de agentes y fuerzas antisistémicas que obtienen mayor posicionamiento en el espacio público y que, sobre todo, logran canalizar parte importante de la insatisfacción con la democracia.

En segundo lugar, la región se ha caracterizado por la realización de procesos de reforma constitucional, política y electoral en casi todos sus países, sin que esto haya significado una mejora evidente en el bienestar de sus sociedades y en la gestión pública de sus gobiernos. Diversas reformas institucionales, encaminadas a modificar las formas de competencia y participación política, se plantearon originalmente con el fin de incluir a minorías sociales y de abrir canales de participación política directa; ello con la consigna de que una ampliación de la ciudadanía y la representación podrían significar también un avance con respecto a los factores que atentan contra la gobernabilidad interna. Estos designios, sin embargo, no se han visto sustentados por el desenvolvimiento político y social en las naciones andinas pues, a pesar de algunos avances en materia de representación política y apertura en los mecanismos de participación democrática, la gobernabilidad ciertamente no ha mejorado. De hecho, desde el año 2000, cinco presidentes andinos no pudieron concluir su mandato constitucional: Fujimori (Perú) y Mahuad (Ecuador) en el año 2000, Sánchez de Lozada (Bolivia) en 2003 y Gutiérrez (Ecuador) y Mesa (Bolivia) en 2005.

En tercer lugar, pese a que la democracia en la región sigue siendo el régimen político vigente y aceptado, sus instituciones fundamentales, los partidos políticos y el Poder Legislativo, se encuentran hondamente desacreditadas. Los sistemas de partidos de la Región Andina se encuentran en una encrucijada: unos han colapsado y buscan la forma de reconstituirse, mientras otros se debaten en una competencia diaria de sumas y restas por mantener su vigencia. En cualquier caso, la sola cuestión de su futuro resulta difícil de plantear. Pero, al mismo tiempo, estos sistemas de partidos constituyen también un fenómeno novedoso para tratar de entender cómo es que los presidencialismos andinos –en un contexto de complejas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo– logran, sin embargo, sortear gran parte de las amenazas de inestabilidad política. Pese a ello, carecen de la fuerza necesaria para llevar adelante cambios institucionales de más largo aliento, mientras que compiten con agentes fácticos que van adquiriendo un mayor peso en el espectro político y que se constituyen en un factor de distorsión de la dinámica democrática.

Dentro de este contexto resulta difícil tener una lectura comprensiva del problema, identificar cada uno de los puntos relevantes y, al mismo tiempo, poder individualizar las prioridades para la gestión. Sin embargo, al mirar a la

1 Pachano, Simón. 2004. “Partidos y representación en la Región Andina”, en *Ágora Democrática* (ed.) *Los partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International IDEA.

región en su conjunto, es posible identificar ciertos rasgos comunes, entre los que destacan: a) la persistencia, e incluso el incremento, de los niveles de pobreza e inequidad en la distribución del ingreso; b) la ausencia de acuerdos a largo plazo, o la ruptura de los establecidos previamente, en especial sobre políticas económicas; c) la pérdida de la capacidad institucional de los Estados para dar respuesta a las demandas de la población; d) la erosión de la credibilidad y pérdida de legitimidad de los partidos y de los dirigentes políticos; e) el crecimiento de las tendencias antipolíticas y populistas; f) la incidencia de la corrupción y g) la presencia del narcotráfico, tanto en el ámbito económico como en el político.

Contenido de la obra

Este libro presenta doce estudios sobre diversos aspectos de la política regional, los cuales abarcan parte fundamental de la dinámica del sistema democrático: de las actitudes hacia la democracia y el funcionamiento del sistema de partidos a la participación electoral, pasando por las prácticas de democracia interna y financiamiento partidario, la organización de los sistemas electorales y las experiencias de concertación política en el último medio siglo. Asimismo, se da cuenta de las nuevas modalidades de participación y apertura en la representación política, en cuya consideración se expresan los mecanismos de democracia directa llevados a cabo en la última década, la creciente participación política de la población indígena y el análisis de las posibilidades para incrementar la representación femenina en la política. Por último, cierran el panorama sendos balances sobre el papel de la sociedad civil y la influencia creciente de los medios de comunicación masiva en la dinámica política.

“Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada en la Región Andina: 1996-2004”, escrito por Daniel Zovatto, presenta un balance de la forma en que la ciudadanía andina percibe a la democracia y sus instituciones. Haciendo uso de los datos anuales del Latinobarómetro y tomando como marco temporal los últimos nueve años, el trabajo evalúa las percepciones y actitudes de la ciudadanía sobre aspectos fundamentales de los regímenes democráticos y muestra cuáles son las tendencias respecto del apoyo y la satisfacción con la democracia. El autor distingue cuatro niveles de análisis: 1) los valores democráticos, 2) la consideración sobre el desempeño de los regímenes democráticos, 3) el grado de confianza en sus instituciones, y, 4) el parecer ciudadano sobre problemas gravitantes en la experiencia política de este periodo, como son la economía de mercado y la corrupción. Con ello, el análisis de Zovatto no se limita a establecer una medición de opinión respecto a la democracia, sino también en lograr obtener una mejor idea de cómo “pesan” estos elementos de juicio en las actitudes de la población hacia el sistema político y en la percepción que ésta posee sobre su futuro en democracia.

En el artículo **“Los sistemas de partidos en la Región Andina: autoritarismos competitivos y reformismo institucional”**, Martín Tanaka se aproxima a experiencias regionales recientes para estudiar los efectos que el colapso de sistemas de partidos, o de su adecuación en medio de una situación de crisis, tiene para la dinámica de la democracia en general. Tanaka identifica dos caminos diferentes: el primero seguido por Bolivia, Colombia y Ecuador, donde, a pesar de contextos de déficit fiscal y de falta de legitimidad política, el sistema de partidos no colapsó y, más bien, evolucionó hacia reformas institucionales que los mismos partidos lograron aprovechar para la competencia partidaria y el mejoramiento de sus organizaciones; mientras, por el otro lado, están los casos de Perú y Venezuela, donde los sistemas de partidos colapsaron a la par que se institucionalizaban regímenes con un claro sesgo autoritario, pero que se mantenían en la competencia política con un alto índice de legitimidad popular.

Por su parte, Flavia Freidenberg, en su estudio **“Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos”**, escoge determinados partidos de los cinco países estudiados y explora los mecanismos de selección de sus candidatos y la forma como se construye la voluntad partidaria en el interior de estas organizaciones; esto con el propósito de entender mejor cómo trabajan y cómo ello puede repercutir en el proceso de consolidación de la democracia. Freidenberg parte del supuesto de que los procesos de selección de candidatos tienen importantes efectos en la forma como los partidos se conducen respecto del entorno institucional del sistema y de las relaciones que establecen con él. De acuerdo con esto, el estudio pasa primero a revisar los comportamientos individuales, para mostrar posteriormente cómo la competencia política genera una tensión sobre diversos factores intrapartidarios y en qué medida son tan difíciles de erradicar.

Siguiendo con el tema de los partidos, Humberto Njaim expone en el capítulo **“El financiamiento de los partidos y las campañas electorales en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela”** los diversos sistemas de financiamiento existentes, en clave comparada. Se trata de un tema sobre el que existe poco trabajo de campo o conocimiento cierto sobre lo que realmente sucede, en especial debido a la heterogeneidad de los sistemas, ya que éstos responden a preferencias normativas de cultura política, restricciones institucionales y demandas coyunturales. El estudio tiene como foco principal las prácticas usuales de financiamiento en los partidos de la región, los controles existentes para supervisarlas y las perspectivas de reforma. De acuerdo con el autor, el proceso de institucionalización de estas prácticas se encuentra todavía en una fase primaria y, consecuentemente, debería promoverse algo muy sencillo pero muchas veces olvidado: perfeccionar lo ya establecido antes que intentar reformas ambiciosas pero poco realistas.

Prestando atención al quehacer y a la representación política de las mujeres en el Poder Legislativo, Kristen Sample plantea en su trabajo un análisis de los principales factores determinantes en este aspecto de la representación: los sistemas electorales, los partidos políticos, y el desarrollo y la cultura políticos. Uno de los puntos más relevantes de su estudio **“La representación política de las mujeres en la Región Andina”** consiste en señalar que los sistemas electorales constituyen el factor más importante para fomentar y perfeccionar la representación femenina en la región, tal como lo prueban Bolivia, Perú y Ecuador, países en cuyos parlamentos nacionales esta representación aumentó 10, 14 y 8 puntos, respectivamente, desde la aprobación de las leyes referentes a cuotas en 1997; mientras que, por el contrario, el desarrollo y la cultura política no parecen guardar proporción con estándares más altos de equidad de sexo y con un mayor avance respecto al liderazgo político de las mujeres. No obstante, apunta la autora, si bien en el último tiempo ha habido progresos en la materia, éstos aún resultan insuficientes, por lo que todavía queda mucho camino por recorrer en el área de la representación política femenina.

El tema de la **“Participación política y el empoderamiento indígena en la Región Andina”** fue desarrollado por Wigberto Rivero, quien efectúa un balance histórico del proceso de reconocimiento cultural y de participación política de la población indígena, a la vez que hace también una valoración política del efecto de esta incursión en las sociedades de los países andinos. Asimismo, el autor da cuenta de los avances constitucionales en materia de reconocimiento de los derechos políticos de los indígenas e identifica algunos vacíos en materia de derechos, reconocimiento cultural y exclusión política y social, todavía presentes en los marcos jurídicos de los países de la región. Para Rivero, la ampliación de la participación política de los sectores indígenas pasa por el reconocimiento de su identidad cultural y por un pacto social que involucre a toda la ciudadanía sobre la base de una agenda en la que se respeten y promuevan los derechos de estas poblaciones.

El texto de Fernando Tuesta Soldevilla, **“Los sistemas electorales en la Región Andina”**, se centra en las características de los sistemas electorales andinos, particularmente a partir de los años noventa, y pone de manifiesto el papel que éstos han cumplido en la vida política de sus respectivos países. Durante dicho periodo, las democracias andinas tuvieron que reformar no sólo sus economías y programas de desarrollo, sino también sus respectivas legislaciones electorales. El estudio muestra cómo cambió el derecho electoral durante estos años. El autor llama la atención al hecho de que los esfuerzos por reformar aquellas reglas estuvieron motivados por el intento de menguar los efectos de trances críticos en la gobernabilidad, especialmente en lo que se refiere a problemas de representación política y a la propia credibilidad de los procesos electorales; y de cómo, a partir de estas iniciativas, se produjeron resultados disímiles. Además, Tuesta expone el modo en que los distintos elementos de los sistemas electorales son individualizados para reformar la legislación, y cómo esto se da en un contexto histórico, político y social particular.

Por su parte, en **“La participación electoral en la Región Andina, 1978-2004”**, Zovatto analiza conceptualmente las diferencias entre la participación electoral y la participación política, revisa comparativamente las tendencias del comportamiento electoral regional durante dicho periodo y examina los posibles efectos del abstencionismo en el futuro democrático de la región. Respecto a la relación entre participación electoral y comportamiento ciudadano, el autor analiza y cuestiona algunas ideas preconcebidas sobre el abstencionismo electoral y sus efectos políticos. De su análisis, Zovatto concluye que, cuando se estudia la participación electoral, no es posible buscar explicaciones monocausales acerca del comportamiento de los electores. Por el contrario, variables de índole institucional y política, así como culturales y de coyuntura, son determinantes en las motivaciones de los ciudadanos para acudir a votar. En esa lógica, en la región son los procesos políticos, y sobre todo las variables institucionales, los que parecen tener una mayor influencia sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos, quedando relegados a un segundo plano los factores asociados con variables socioeconómicas y culturales.

En **“Pactos interpartidarios y diálogos político-sociales en la Región Andina”**, Rafael Roncagliolo y Ramón Ponce Testino hacen un recuento histórico y un balance general de lo que han sido las experiencias de pacto político y de diálogo concertador en los últimos cincuenta años en la región. Los autores distinguen entre los pactos interpartidarios para una distribución no hegemónica del poder político (por ejemplo, el Frente Nacional en Colombia), de un lado, y experiencias más recientes de diálogo nacional en que participan los partidos políticos y la sociedad civil (el Acuerdo Nacional peruano), del otro. El trabajo evalúa las condiciones que hicieron posible las primeras, dando cuenta de la estabilidad democrática, los procesos de modernización y los amplios déficit de inclusión que éstas permitieron, así como también se examina el caso de las segundas como un instrumento útil de consenso en contextos institucionales y políticos distintos.

En el artículo **“Democracia directa en los países de la Región Andina. Efectos en la consolidación de la democracia”**, la cuestión de fondo es: “¿qué elementos han inducido a implantar mecanismos de democracia directa o participativa en la región?”. Humberto De la Calle se hace esta pregunta para después evaluar cuán bien han respondido la consulta popular, la revocatoria del mandato y la iniciativa participativa a aquellos requerimientos. En efecto, la idea original de la democracia participativa se presenta como una posibilidad de vigorizar la propia democracia, manteniendo la estabilidad del sistema mediante una ciudadanía más participativa y acercando las decisiones a los ciudadanos. De la Calle muestra que, aunque existen avances en la legislación de la última década, dichos progresos se han dado de manera complicada, de forma tal que difícilmente se podría hablar de mejoras en un sentido claro: si bien son mecanismos complementarios al sistema representativo, parecieran no haber supuesto un

avance importante como medios para resolver problemas de gobernabilidad e inestabilidad en los países andinos.

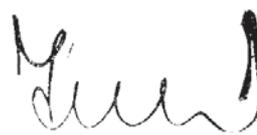
El artículo **“La participación política de la sociedad civil en la Región Andina”**, de Luis Verdesoto y Gloria Ardaya, ofrece una mirada panorámica y conceptual de los aspectos que enlazan las motivaciones y campos de acción de la ciudadanía organizada con los del Estado, los partidos y el mercado. Sostienen los autores que la sociedad civil de la región no se caracteriza por una única forma de práctica política sino por una vasta gama de modalidades. Este hecho permite entrever una realidad más de fondo: la constatación de las propias debilidades y posibilidades no cumplidas de la sociedad civil. En efecto, para los autores, las democracias andinas no son más el seno de procesos de integración social, lo cual ha favorecido el surgimiento de una ciudadanía que opta por la “autorrepresentación” y que hace suyas demandas legítimas y diversos tipos de reivindicaciones, pero que resulta también más demandante que propositiva.

Por último, en su contribución **“Agendas distantes. Los medios de comunicación y los partidos políticos en la Región Andina”**, Santiago Pedraglio hace un balance regional, con énfasis en el caso peruano, sobre la relación entre los medios y la política. El autor aborda el rol que cumplen los medios como factores crecientes de presión política y el papel que desempeñan en la conformación de la opinión pública. De acuerdo con Pedraglio, en un medio carente de mecanismos de interlocución eficaces entre la sociedad y el Estado, éstos se constituyen como espacios de representación y como una instancia fundamental para definir los puntos de agenda del debate político. En esta línea de ideas, el problema identificado por el autor es doble: la existencia, entre los partidos y los medios, de dos agendas disímiles en sus propósitos y ambiguas en sus motivaciones. Así, por un lado, mientras los partidos están abocados formalmente a un programa político, los medios están signados por la impronta noticiosa de la coyuntura; por el otro, en el trasfondo de ambas actividades existen importantes motivaciones corporativas que están en juego y que condicionan la dinámica del debate público.

Los capítulos de este trabajo no constituyen la última palabra sobre los temas estudiados. Todo lo contrario, deben ser vistos como un punto de partida para la reflexión seria y abierta sobre el futuro democrático de la región. Se trata, en suma, tanto en su conjunto como individualmente, de una obra de consulta práctica, una herramienta de trabajo que esperamos sea de utilidad para los políticos, académicos, las organizaciones de la sociedad civil y todos aquellos interesados en profundizar en el estudio y debate sobre los desafíos que enfrentan las democracias de la Región Andina.



KRISTEN SAMPLE
Directora de la Región Andina
International IDEA



DANIEL ZOVATTO
Director Regional para América Latina
International IDEA

Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada en la Región Andina: 1996-2004

DANIEL ZOVATTO

Introducción

Este trabajo¹ analiza los valores, las percepciones y las actitudes hacia la democracia en los cinco países de la Región Andina² durante la segunda mitad de la década de los noventa y hasta el 2004. Lamentablemente no es posible efectuar, a nivel regional, un análisis sistemático sobre la evolución de la opinión pública hacia el sistema democrático para todo el periodo que cubre “la tercera ola” (1978-2004), debido a la ausencia de datos comparativos entre los distintos países a lo largo de este lapso. Analizaremos en cambio, los datos anuales del Latinobarómetro³ de los últimos nueve años (1996-2004), con el propósito de determinar las tendencias regionales recientes⁴. La razón para concentrar el análisis en esta fuente se debe a que es la única disponible que cubre un número tan amplio de países utilizando la misma batería de preguntas y una metodología similar. Asimismo, en algunos casos, establecemos comparacio-

nes entre la Región Andina y Latinoamérica y otras regiones como Europa y África, con base en la información proporcionada por el Eurobarómetro y el Afrobarómetro⁵.

El apoyo a la democracia puede evaluarse en distintos niveles, desde una base más difusa hasta una más específica⁶. El primer nivel considerado en este trabajo se refiere al apoyo a los *principios centrales del régimen*. Las preguntas incluidas en los sondeos en que se aborda este aspecto buscan establecer hasta qué punto la ciudadanía coincide con valores democráticos tales como la libertad, participación, tolerancia, la búsqueda de acuerdos mutuos, etc; en otras palabras, si cree que, en términos ideales, la democracia es la mejor forma de gobierno.

El segundo nivel abarca las evaluaciones sobre el *desempeño del régimen*, es decir, el apoyo hacia los regímenes democráticos o autoritarios en términos de su funcionamiento práctico. Este desempeño se mide por lo general mediante una pregunta acerca del grado de “satisfacción con el funcionamiento de la democracia” o de “satisfacción con la forma en que funciona la democracia”⁷.

1 Este artículo se basa en una versión original, Payne *et al.* (2002).

2 Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

3 Latinobarómetro es un sondeo de opinión que se realiza en dieciocho países de América Latina desde 1995. Sitio web: www.latinobarometro.org.

4 Respecto al uso de este tipo de fuente, es importante destacar dos aspectos: primero, que los datos de las encuestas representan sólo una perspectiva de la realidad política, y segundo, que son ciertos respecto a lo que miden (las opiniones y creencias de la gente), pero esto no significa que esas opiniones y creencias sean correctas respecto a los fenómenos a los que se refieren. Ver Nohlen (2002).

5 Eurobarómetro para la Unión Europea, 2004; Afrobarómetro 2004.

6 La clasificación de los niveles de apoyo empleada en este trabajo aparece en Norris (1999).

7 La pregunta que utilizó Latinobarómetro para medir esta variable fue: “En general, ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?”.



Si bien es cierto que estas dos variables (apoyo y satisfacción) no guardan en principio una relación directa, varios académicos han concluido que un desempeño favorable y sostenido a través del tiempo y, en particular, un abordaje exitoso de los problemas económicos y sociales contribuyen al desarrollo de una creencia amplia y fundamental en la legitimidad de la democracia.



En un tercer nivel se mide el apoyo a las *instituciones principales del régimen democrático*, tales como el gobierno, el Poder Legislativo y el Ejecutivo, los partidos políticos, la administración pública, el Poder Judicial, la policía y las Fuerzas Armadas. Las preguntas que se centran en las instituciones intentan valorar la confianza que existe en las mismas, consideradas éstas en un sentido amplio más que en individuos particulares asociados a ellas. Este tercer nivel permite considerar de manera más profunda y detallada el desempeño del régimen, separando en cierta forma el aspecto del ejercicio de los gobiernos actuales de los elementos “institucionales” del régimen, que tienen un carácter más permanente⁸.

Finalmente, en un cuarto nivel, se evalúa la percepción de los países de la región en relación con la *economía de mercado*, la *corrupción*, y sus preocupaciones en relación con su futuro y el de sus países.

Significado de la democracia en la región

La mayoría de los países de la Región Andina valoran la democracia como una forma de gobierno en la cual las cosas se resuelven por discusión y acuerdos. Se evidencia la existencia de una interpretación “churchilliana” de la democracia, pues aún aceptando que ésta tiene sus dificultades, la valoran como el mejor sistema de gobierno (66%, según datos de Latinobarómetro 2004). Asimismo, una sólida mayoría en la región (71%) consi-

8 La pregunta que utilizó Latinobarómetro para medir esta variable fue: “Por favor, mire esta tarjeta y dígame cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos de instituciones. Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en: a. La Iglesia; b. Las Fuerzas Armadas; c. El Poder Judicial; d. La Presidencia de la República; e. La Policía; f. El Congreso; g. Los partidos políticos”.

dera que la democracia, pese a algunos problemas, es el mejor sistema para llegar a ser un país desarrollado⁹.

Un hallazgo importante del sondeo realizado en 2004 radica en el hecho de que la mayor parte de los andinos tienen claridad sobre el significado de la democracia y su apoyo se ve sustentado en ese conocimiento sobre las características del régimen. Solamente un 3% de los entrevistados dijeron no saber qué es una democracia.

El apoyo a la democracia

La Región Andina se ha caracterizado por tener niveles de apoyo a la democracia muy similares al promedio de América Latina. Desde 1996 y hasta el año 2004, las cifras han estado entre un 1% y un 4% (máximo) por debajo de la media latinoamericana, excepto en 2001 en que los datos andinos fueron un 2% mayores que los del resto de Latinoamérica (Cuadro 1).

Sin embargo, el sondeo de 2001 marcó un cambio significativo en los niveles de apoyo a la democracia, al revelar, en general, un descenso en la proporción de las personas encuestadas que preferían de manera inequívoca los sistemas democráticos de gobierno, particularmente en los casos de Colombia y Ecuador, en los que las cifras bajaron en más de 10 puntos.

En efecto, en este sondeo, a nivel regional, solamente la mitad de los encuestados (50%) expresó una predilección marcada por la democracia, 8 puntos menos que los registrados en el año 2000. Con excepción de Ecuador, que en 1997 había obtenido un bajo índice de apoyo a la democracia (41%), ningún país había presentado porcentajes de apoyo menores al 50%, lo que se volvió común a partir de 2001, si bien con variaciones (tanto ascendentes como descendentes) importantes entre un año y otro. Esto no ha significado, en ningún momento, que las preferencias de los encuestados se hayan inclinado hacia los gobiernos autoritarios (solamente 18% en promedio para el periodo ha manifestado preferir un gobierno autoritario en algunas circunstancias). Más bien, las cifras han mostrado que la democracia perdió el favor de los encuestados ante la apatía y la indiferencia, ya que los porcentajes de personas que respondie-

9 Estos datos son muy similares al promedio de Latinoamérica: 71% considera a la democracia como el mejor sistema de gobierno y un 72% valora que la democracia es el único sistema con que el país puede llegar a ser desarrollado.

Cuadro 1
Apoyo a la democracia en la Región Andina (promedios por país)

	1996	1997	1998	1999/ 2000	2001	2002	2003	2004	Promedio	Diferencia 1996-2004
Bolivia	64	66	55	62	54	52	50	45	57	-19
Colombia	60	69	55	50	36	39	46	46	50	-14
Ecuador	52	41	57	54	40	47	46	46	48	-6
Perú	63	60	63	64	62	55	52	45	58	-18
Venezuela	62	64	60	61	57	73	67	74	65	12
Promedio regional	60	60	58	58	50	53	52	51	56	-9
Promedio América Latina	61	62	62	60	48	56	53	53	57	-8

Cuadro 2
Apoyo a la democracia en la Región Andina, 1996-2004 (promedio entre países)

	1996	1997	1998	1999/ 2000	2001	2002	2003	2004
Prefiere la democracia	60	60	58	58	50	53	52	51
Prefiere un gobierno autoritario en ciertas circunstancias	18	17	19	17	18	14	21	18
Indiferente entre el autoritarismo y la democracia	17	17	18	17	19	18	20	20

ron que la forma de gobierno no implicaba ninguna diferencia pasaron de 17% en 1996 a 20% en 2003 y 2004 (Cuadro 2). Cabe destacar que solamente Venezuela se aparta de esa tendencia a la baja, registrando incluso a partir de 2002 valores mayores que los obtenidos durante los primeros años del periodo de estudio.

Los resultados registrados en los últimos años han generado preocupación en los círculos académicos y políticos, toda vez que se interpretan como un potencial retroceso democrático, sobre todo si se evalúa la tendencia decreciente en el apoyo a la democracia en la mayoría de los países durante el periodo de estudio (ver Cuadro 1). En efecto, con excepción de Venezuela, el saldo al comparar la evolución de las valoraciones de 1996 y las de 2004 da siempre resultado negativo, para un valor regional de -9 para el periodo. Algunos estudiosos afirman que ante las circunstancias peculiares que

caracterizan la situación política de América Latina en la última década (prácticamente no existe alternativa real a la democracia), los porcentajes de apoyo a la democracia por parte de la población son relativamente bajos¹⁰.

Los niveles de satisfacción con la democracia

Existe una diferencia entre los sentimientos de la ciudadanía con respecto a la democracia como ideal y como forma de gobierno, y el aspecto de su satisfacción con el funcionamiento práctico del sistema democrático.

¹⁰ Ver Nohlen (2002).

Cuadro 3
Indicadores económicos y de corrupción en la Región Andina

País	Índice de corrupción 2004 de 145 países ^a	Población bajo línea de pobreza ^b	PBI per capita US\$ 2002	Gini index ^c
Bolivia	2.2 (lugar 122)	62.7%	2460	44.7
Colombia	3.8 (lugar 60)	64%	6370	57.6
Ecuador	2.4 (lugar 60)	35%	3580	43.7
Perú	3.5 (lugar 67)	49%	5010	49.8
Venezuela	2.3 (lugar 114)	31.3%	5380	49.1
Fuente	Transparencia International 2005 Report	Human development report 2004 UNDP	Human development report 2004 UNDP	Human development report 2004 UNDP

a Escala de 1 a 10, donde 1 es altamente corrupto y 10 altamente transparente.

b Con base en los datos más recientes del periodo 1990-2001.

c El índice de Gini mide la desigualdad sobre la distribución completa del ingreso o el gasto.

Un valor de 0 representa perfecta igualdad y un valor de 100 perfecta desigualdad.

Estos niveles de satisfacción varían de manera más amplia a lo largo del tiempo y son más sensibles a los cambios en las condiciones económicas. Por ejemplo, el apoyo al ideal de la democracia registró escasas variaciones en los países europeos durante la primera mitad de la década de 1970, pero declinó posteriormente como consecuencia de la espiral inflacionaria y el aumento en las tasas de desempleo.

Si bien es cierto que estas dos variables (apoyo y satisfacción) no guardan en principio una relación directa, varios académicos han concluido que un desempeño favorable y sostenido a través del tiempo y, en particular, un abordaje exitoso de los problemas económicos y sociales contribuyen al desarrollo de una creencia amplia y fundamental en la legitimidad de la democracia¹¹. Así, es posible que en el largo plazo la satisfacción con el desempeño del sistema democrático sea un prerrequisito para su consolidación, al permitir la creación de una reserva de apoyo intrínseco que nutra al régimen en situaciones temporales de crisis. Por supuesto, la legitimidad de un régimen democrático también se deriva de otra multiplicidad de factores tales como el tipo de cultura política, el desempeño del régimen en términos de facilitar bienes de valor político como el orden,

el respeto por los derechos humanos, la existencia de libertades políticas, entre otros, así como las percepciones sobre regímenes alternativos que resulten factibles.

Empero, es probable que la influencia del desempeño socioeconómico de un régimen democrático tenga particular importancia en la Región Andina, donde el 50% de la población vive por debajo de la línea de pobreza, existe una inequitativa distribución del ingreso¹², la población siente que no se trata a todos por igual – principalmente por ser pobre¹³ –, existen altos índices de corrupción y la confianza en las personas y las instituciones es particularmente baja (Cuadro 3).

Por ello, y tomando en cuenta las valoraciones relativamente pobres sobre el desempeño de los regímenes, no es de sorprender que apenas un 26% de quienes respondieron los sondeos entre 1996 y 2004 (obteniendo el promedio entre los cinco países y durante esos ocho años) indicara sentirse satisfecho con el desempeño democrático. Cabe destacar, asimismo, que el grado de satisfacción con la democracia ha variado de manera considerable durante los nueve años que cubre el estu-

12 El índice de Gini, para los países de la región, se ubica en todos los casos por encima del 44%, según datos de PNUD (2004).

13 Según los resultados del Latinobarómetro 2004, en la Región Andina un 71% de los ciudadanos considera que por ser pobres no son tratados de manera igualitaria.

11 Ver Lipset (1993); Diamond, Linz y Lipset (1989); McAllister (1999).

Cuadro 4
Satisfacción con la democracia en la Región Andina (ciudadanos muy satisfechos y considerablemente satisfechos). En promedio, por país, 1996-2004

	1996	1997	1998	1999/2000	2001	2002	2003	2004	Promedio	2004-1996 (diferencia)
Venezuela	30	35	35	55	41	40	38	42	40	+12
Bolivia	25	34	34	22	16	24	25	16	25	-9
Perú	28	21	17	24	16	17	11	7	18	-21
Ecuador	34	31	33	23	15	19	23	14	24	-20
Colombia	16	40	24	27	7	12	22	30	22	+14
Promedio Región Andina	27	32	29	30	19	22	24	22	26	-5
América Latina	27	40	37	37	25	32	28	29	32	+2

dio, tanto en el contexto regional como en países específicos. El promedio de personas encuestadas que indicaron estar “muy satisfechas” y “más bien satisfechas” con la democracia alcanzó sólo 27% en promedio para todos los países en 1996; ascendió a cerca de 32% en 1997 para volver a quedar apenas por debajo del 20% en el año 2001, repuntar a un 24% en 2003 y volver a bajar a un 22% en 2004.

En el extremo negativo de la satisfacción con el régimen, Ecuador y Perú muestran los efectos de una aguda crisis política y económica que ha tenido sus más graves consecuencias en los dos últimos años. En ambos países los índices de satisfacción empezaron a bajar severamente a partir de 2001, llegando a su nivel más bajo en 2004, año en que el porcentaje de satisfacción en Ecuador llegó a un 14% y en Perú al 7%, los más bajos para el periodo en ambos países.

El caso de Venezuela es atípico en la región, debido a que los niveles de satisfacción han mostrado un comportamiento ascendente en la mayoría de los años y revelado ser bastante más altos con respecto a los demás países, sobre todo a partir de 1999. Así, en 1996 la satisfacción con la democracia fue de un 30%, y empezó a subir hasta alcanzar un importante 55% en el año 2000. Al 2002 bajó hasta un 40% y el año 2004 cerró con una satisfacción de 42%. Al final del periodo 1996-2004, se puede decir que Venezuela tiene el promedio más alto de satisfacción de toda la región (40%) y es el segundo con mejor diferencia positiva (+12%).

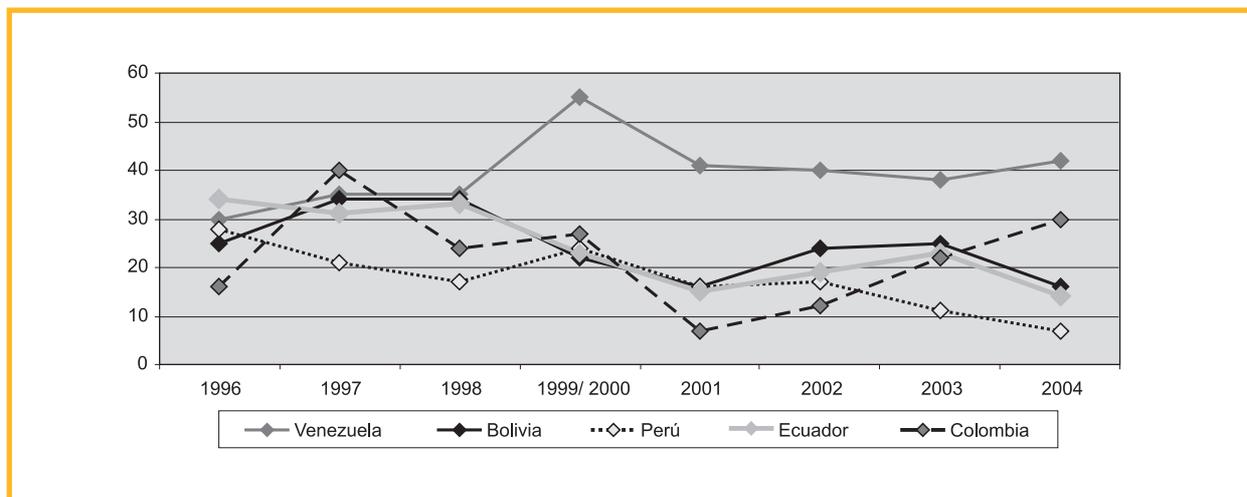
Una comparación de los datos agrupados de la Región Andina con los datos para América Latina mues-

tra que, a diferencia de 1996, en que tuvieron el mismo nivel de satisfacción (27%), para todos los demás años la Región Andina ha estado por debajo del promedio latinoamericano y, de manera complementaria, las diferencias de porcentajes entre 1996 y 2004 muestran que, efectivamente, Latinoamérica ha logrado un incremento en sus niveles de satisfacción (+2) mientras que los países andinos han visto cómo se deteriora este indicador en las percepciones de sus ciudadanos (-5).

Cabe también destacar que la volatilidad se ubica como uno de los rasgos característicos de esta variable en toda la región, haciéndose particularmente evidente en Bolivia y en Colombia. En el primer caso, el nivel de satisfacción con la democracia se elevó de 25% en 1996 a un 34% en 1997 y 1998, descendió al 22% en el año 2000 y a 16% en 2001, para repuntar al 24% en el 2002 y a 25% en 2003. Finalmente, en el año 2004 se ubicó en un 16%. En Colombia, por su parte, la satisfacción con la democracia pasó de 16% en 1996 a 40% en 1997, cayó a un 27% en el año 2000 y drásticamente al 7% en 2001. Luego volvió a subir al 12%, 22% y 30% en 2002, 2003 y 2004, respectivamente. El Gráfico 1 ilustra la gran volatilidad de la satisfacción con la democracia en la región.

Finalmente, y a manera de ilustración, si se comparan las percepciones sobre la democracia en América Latina con otras regiones del mundo, se evidencia que Latinoamérica (y, dentro de ella, la Región Andina) registra el nivel de apoyo y de satisfacción con la democracia más bajo de todas las regiones.

Gráfico 1
Satisfacción con la democracia en la Región Andina, 1996-2004 (ciudadanos muy satisfechos y considerablemente satisfechos, porcentaje por país)



Cuadro 5
Barómetros globales sobre democracia

	Apoyo	Satisfacción	Diferencia
Eurobarómetro	n.d.	57%	-
Afrobarómetro	69%	57%	-12
Latinobarómetro	51%	22%	-29
Región Andina	53%	29%	-24

Fuente: Latinobarómetro, dieciocho países, 2004; Eurobarómetro para Unión Europea, 2004; Afrobarómetro, doce países 2004.

Todos los barómetros encuestan sólo países donde hay estados democráticos.

La confianza en las instituciones

En vista de la amplia variedad de factores que pueden incidir en los niveles de satisfacción ciudadana con la democracia (inclusive algunos externos y posiblemente fuera del control de los funcionarios o instituciones democráticas), quizás se logre una evaluación más precisa de las percepciones de la ciudadanía sobre el funcionamiento del sistema democrático midiendo la confianza en las instituciones.

Lo que determina la confianza en las instituciones es “la igualdad de trato”. Las razones principales para sentirse discriminado en la Región Andina no son la

raza, la edad ni el sexo, sino: la pobreza en primerísimo lugar (40%), la falta de educación en segundo lugar (16%) y la carencia de conexiones en tercer lugar (10%). Éste es el corazón de la cultura que está en transformación, que origina ingobernabilidad, y que depende del comportamiento de la elite en el ejercicio de sus funciones en la estructura de la democracia.

Un análisis sobre las opiniones de la ciudadanía sobre ciertas instituciones específicas puede ayudar a entender hasta qué punto su descontento surge sobre todo ante los pobres resultados económicos obtenidos por los gobiernos, o si también nace de la percepción de que los procesos e instituciones centrales de la democracia no funcionan a la altura de las expectativas. En este sentido, destaca el contraste existente entre la alta confianza obtenida por las instituciones que producen imágenes (“...la Iglesia con sus ideas de salvación y consuelo, y la televisión, con imágenes de la vida real y con su crítica a las circunstancias actuales”), y la baja confianza alcanzada por instituciones que representan la arquitectura interna de la democracia¹⁴.

En efecto, como puede observarse en el Cuadro 6, la institución que goza de mayor prestigio en la Región Andina es la Iglesia Católica, con un promedio de 74% de confianza. En el segundo lugar, muy por debajo del primero, están la televisión y las Fuerzas Armadas (47%),

¹⁴ Ver Nohlen (2002).

Cuadro 6
Confianza en las instituciones de la Región Andina (promedios, 1996-2004)

	1996	1997	1998	1999/2000	2001	2002	2003	2004	Promedio 1996-2004
Iglesia	75	76	79	76	77	74	62	73	74
Televisión	54	49	47	47	54	50	35	37	47
Fuerzas Armadas	55	54	48	54	45	44	31	41	47
Presidencia	nd	33	34	37	27	nd	27	32	32
Policía	25	31	27	31	27	28	24	30	28
Poder Judicial	28	31	25	4	25	20	15	25	22
Congreso	23	28	3	23	20	20	14	19	19
Partidos políticos	15	20	17	16	17	12	9	13	15

seguidos de la Presidencia (32%), la policía (28%), el Poder Judicial (22%) y, en los últimos lugares, con los niveles de confianza más bajos, se encuentran dos de las instituciones fundamentales de la democracia, el Congreso (19%) y los partidos políticos en último lugar (15%).

Los resultados ameritan, asimismo, hacer tres observaciones relevantes. La primera es que la Iglesia se ha ubicado en el primer lugar de confianza en todos los años del periodo en estudio, con un comportamiento muy estable. En segundo lugar, respecto a la presidencia, debe destacarse que la popularidad de los presidentes es muy volátil, y cambia de acuerdo a las percepciones sobre el desempeño del gobierno y la integridad y nivel de competencia del titular del Ejecutivo y de su gabinete. Así, por ejemplo, si se analizan exclusivamente los datos de 2004, se observa que en Ecuador y Perú, dos de los países que han vivido más crisis institucionales en los últimos años, se presentaron bajísimos índices de confianza en la presidencia, a saber 11.5% y 7% respectivamente. Por el contrario, en Colombia, donde existe una buena imagen del presidente Uribe, el índice de apoyo a la presidencia se situó en un 64.5%¹⁵.

15 Debemos también tener en cuenta que los apoyos cambian por distintos motivos. En primer lugar, en general, en los países en que se producen cambios de gobierno, aumenta el apoyo al inicio de la administración. La gente tiene la expectativa de que el nuevo gobernante hará que funcione mejor la democracia, entregando bienes políticos y económicos. Tal fue el caso de Chávez en Venezuela, donde el apoyo a la democracia alcanzó el 61% en el año 2000 (cuando fue elegido), y el caso de Toledo en Perú, con un 62% de apoyo a la democracia en 2001 (año de su elección).

Por último, el Congreso y los partidos políticos han sido históricamente las instituciones con menores grados de confianza a lo largo del periodo en la Región Andina. Como bien señala Pachano¹⁶, en la medida en que los partidos han ocupado el lugar central en la conducción de los gobiernos, ellos aparecen como los principales responsables de la orientación de las políticas que han conducido a los resultados negativos. Así, el Congreso goza de la confianza promedio de un 19% de los andinos, con una cifra extrema en 1998 cuando este índice se ubicó en un 3%. De manera similar ocurrió con los partidos políticos, que gozan de un 15% de confianza en promedio, situándose en su índice más bajo en el año 2003, cuando lograron la confianza de apenas un 9% de los andinos.

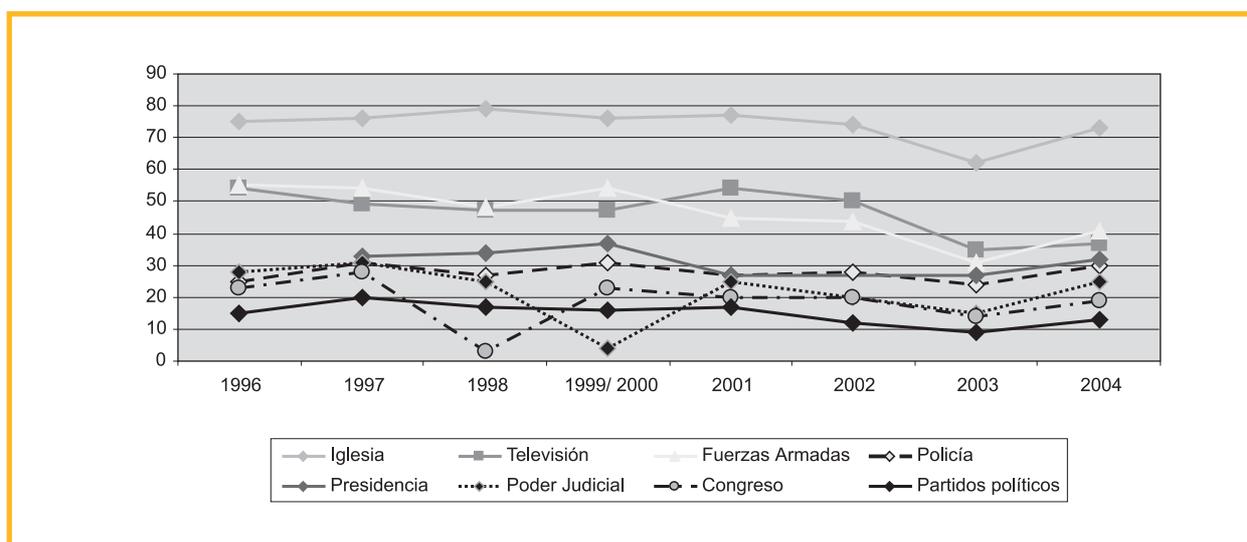
Respecto a los partidos políticos, cabe destacar que, de acuerdo con Pachano¹⁷, la percepción general es que éstos, si bien han tenido durante largos periodos el monopolio de la acción política, no han sido capaces de ofrecer condiciones adecuadas para la representación y la canalización de intereses. La percepción prevaleciente es, por tanto, que los partidos (y sus representantes en los congresos), no han estado a la altura de los desafíos económicos y sociales.

Un análisis de los datos a nivel nacional, para el año 2004, permite observar que son Venezuela y Colombia los países con mayor nivel de confianza en los partidos y los congresos (aunque siempre en niveles bajos, infe-

16 Ver Pachano (2004).

17 Ver Pachano (2004).

Gráfico 2
Comportamiento de la confianza en las instituciones de la Región Andina
(1996-2004)



riores al 31%). Por el contrario, Ecuador, Bolivia y Perú presentan las tasas más bajas de confianza en estas instituciones (Gráfico 3). Los efectos de las crisis políticas y de gobernabilidad en estos tres países se evidencian en los datos. Asimismo, se confirma lo expresado por diversos analistas: actualmente la política y los partidos políticos son objeto de un sentimiento de desafección y desconfianza por parte de la ciudadanía, y aunque éste es un problema que afecta en mayor o menor medida a toda América Latina, la Región Andina lo vive con particular intensidad¹⁸.

Resumiendo, la insatisfacción con la democracia parece no ser un simple reflejo de malas situaciones económicas ni de la infelicidad con los resultados más visibles y concretos del régimen democrático. Más bien, en vista del recelo expresado por las instituciones específicas, tal hastío pareciera originarse en el mal funcionamiento de los procesos fundamentales, los actores y las instituciones del sistema democrático que no resuelven los problemas de los ciudadanos y que defraudan constantemente sus expectativas. En este sentido, problemas como la corrupción y el estancamiento económico pesan en el ánimo de los andinos abonando su nivel de insatisfacción con la democracia.

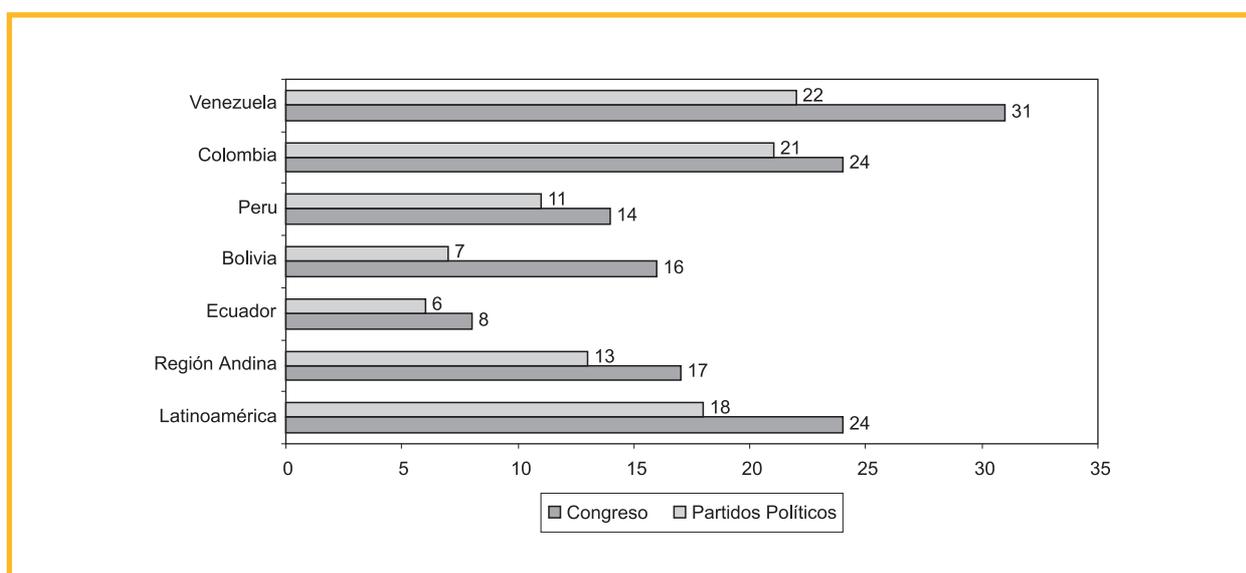
Las razones del descontento con la democracia y sus instituciones

Las transiciones hacia la democracia de finales de la década de 1970 operadas en Ecuador, República Dominicana y Perú impulsaron una tendencia regional que culminó con las transiciones de Panamá, Chile, Nicaragua y Paraguay alrededor de 1990. Pese a que en algunos casos el proceso de transición estuvo acompañado de una gran incertidumbre y dejó puntos importantes de conflicto social pendientes de resolver, en términos generales los ciudadanos acogieron el advenimiento de la democracia, dando paso a un renovado sentido de optimismo y confianza en el futuro político de sus países.

Tanto ciudadanos como partidos políticos experimentaron una rápida reactivación e iniciaron el desempeño de sus funciones básicas, ocupando los espacios que dejaron vacantes los militares salientes u otros civiles hasta entonces en el poder. En los países que tenían poca experiencia previa con el gobierno democrático, el proceso de transición fue inevitablemente más arduo, ya que conllevó no sólo la creación de instituciones y procedimientos democráticos, sino también la formación de una nueva cultura institucional que los participantes debían internalizar. Lo típico fue que en los casos en que las instituciones democráticas ya funcionaban pero habían dejado de operar durante interregnos

18 Ver Ungar y Arévalo (2004).

Gráfico 3
Confianza en el Congreso y los partidos políticos en la Región Andina
(por país, 2004)



militares, la instauración del imperio de la ley y de prácticas democráticas resultó un proceso más rápido y menos complicado.

Durante los primeros años de vida democrática, la actitud predominante de la población fue dar a las instituciones recién instauradas un respiro para que asumieran sus responsabilidades y cumplieran con sus papeles. Como era de esperar, en la mayoría de los casos esta luna de miel democrática no duró mucho tiempo. Las demandas de la ciudadanía crecieron, los conflictos sociales se reactivaron, y en la mayor parte de los casos el descontento con el pobre desempeño de los gobiernos democráticos se intensificó. Como resultado, desde hace muchos años el sistema democrático de los países andinos está asediado por una compleja crisis de gobernabilidad, que se origina principalmente en la fragmentación de la representación política y de los sistemas de partidos, así como en el desmantelamiento de las capacidades de los Estados para hacer frente a las crecientes demandas y conflictos sociales.

Una proporción de este progresivo descontento puede atribuirse a la siempre negativa correspondencia existente entre las expectativas idealizadas sobre la democracia, por una parte, y, por la otra, a su desempeño real en el contexto de coyunturas políticas y económicas difíciles. Sin embargo, también se pueden identifi-

car una serie de factores más específicos que contribuyen a la creciente insatisfacción con el desempeño de las instituciones democráticas, los cuales tienen su origen ya sea en coyunturas regionales o en fenómenos de carácter más global.

Es indudable que el contexto socioeconómico que enfrentan la mayoría de los gobiernos andinos contribuyó a socavar esta reserva inicial de fe ciudadana en las instituciones democráticas. La fuerte disminución en los préstamos externos, las crisis de financiamiento público y los exorbitantes índices inflacionarios fueron los indicadores de que los anteriores modelos estatistas y



La insatisfacción con la democracia parece no ser un simple reflejo de malas situaciones económicas ni de la infelicidad con los resultados más visibles y concretos del régimen democrático. Más bien, tal hastio pareciera originarse en el mal funcionamiento de los procesos fundamentales, los actores y las instituciones del sistema democrático, que no resuelven los problemas de los ciudadanos y que defraudan constantemente sus expectativas.



proteccionistas de desarrollo no eran viables. Ante tan significativos desequilibrios macroeconómicos y limitaciones financieras, los gobiernos democráticos se vieron obligados a adoptar políticas de ajuste fiscal u otras políticas de austeridad y, en algunos casos, a reducir la esfera estatal y su influencia en la economía. Si bien las medidas estaban destinadas a promover el crecimiento económico en el largo plazo, lo cierto es que estas políticas exacerbaron las dificultades económicas inmediatas, en especial para los sectores medios y pobres, e intensificaron las tensiones sociales. Independientemente de sus causas últimas, los gobiernos e instituciones democráticas absorbieron la culpa que les achacó la ciudadanía ante los dolorosos efectos de los remedios adoptados en sus esfuerzos por superar la crisis económica.

En segundo lugar, en muchos casos, tanto los políticos como las instituciones agravaron estas dificultades coyunturales con un pobre desempeño. La población reaccionó negativamente ante situaciones como la incapacidad de los gobiernos de tomar decisiones sensatas y eficaces; el aumento de la pobreza, la desigualdad social y el desempleo, y el incremento de la corrupción. Al mismo tiempo, la insatisfacción ciudadana surgió como resultado de las continuas deficiencias en la observancia de los valores democráticos. De acuerdo con Freedom House, para el año 2005 sólo uno de los cinco países andinos es clasificado como “libre” (Perú), en tanto los restantes cuatro están calificados como “parcialmente libres”, debido a las deficiencias para garantizar los de-

rechos civiles así como en el ámbito de la libertad de expresión y de la organización política (Cuadro 7).

Cabe recordar, empero, que las tendencias observadas en todo el mundo en relación con el apoyo político a la democracia, incluyendo las más consolidadas, apuntan a la posibilidad de que otros fenómenos más globales sean responsables del creciente descontento de la ciudadanía con las instituciones democráticas. Un estudio de Norris revela una tendencia mixta en cuanto a las diferentes dimensiones del apoyo al régimen en las democracias establecidas¹⁹. El apoyo al ideal de democracia se mantiene bastante sólido, si bien el nivel de satisfacción con el desempeño del régimen democrático varía de acuerdo al tiempo y el lugar, sin mostrar ninguna tendencia clara.

Entre los posibles factores subyacentes a la decepción con los políticos y las instituciones en las democracias consolidadas y en las emergentes, se encuentra el cambio en las modalidades de representación política como resultado del final de la Guerra Fría, la influencia de la televisión y otras formas de comunicación masiva²⁰, y la globalización de la política. En consecuencia, las bases ideológicas o de clase en que tradicionalmente se ha cimentado la identidad política de la ciudadanía y la cohesión de los partidos han sido minadas. De este modo, ciudadanos y partidos se han visto hasta cierto punto desorientados, al tiempo que han surgido temas nuevos tales como el medio ambiente, los derechos humanos, la etnopolítica, la delincuencia, la corrupción, etc., que las estructuras tradicionales de representación se esfuerzan por incorporar en las agendas de las democracias²¹.

Asimismo, el creciente peso de la publicidad y las noticias televisadas han acentuado la personalización de los vínculos entre funcionarios públicos y la ciudadanía, y ha socavado la importancia de los partidos políticos como instituciones intermediarias. Es posible que el deterioro en la identificación ciudadana con determinados partidos políticos y la pérdida de confianza en las instituciones representativas que han experimentado las democracias consolidadas, se origine en esta alteración de las líneas históricas de división social así como en los cambios en las modalidades de competencia electoral y de representación.

Cuadro 7
Ránking de libertad 2005 en la
Región Andina

País	Derechos políticos	Libertades civiles	Grado de libertad
Bolivia	3	3	Parcialmente libre
Colombia	4	4	Parcialmente libre
Ecuador	3	3	Parcialmente libre
Perú	2	3	Libre
Venezuela	3	4	Parcialmente libre

1 representa el mayor grado de libertad y 7 el menor grado de libertad. Datos con base en datos del 1 diciembre de 2003 hasta el 30 de noviembre de 2004.

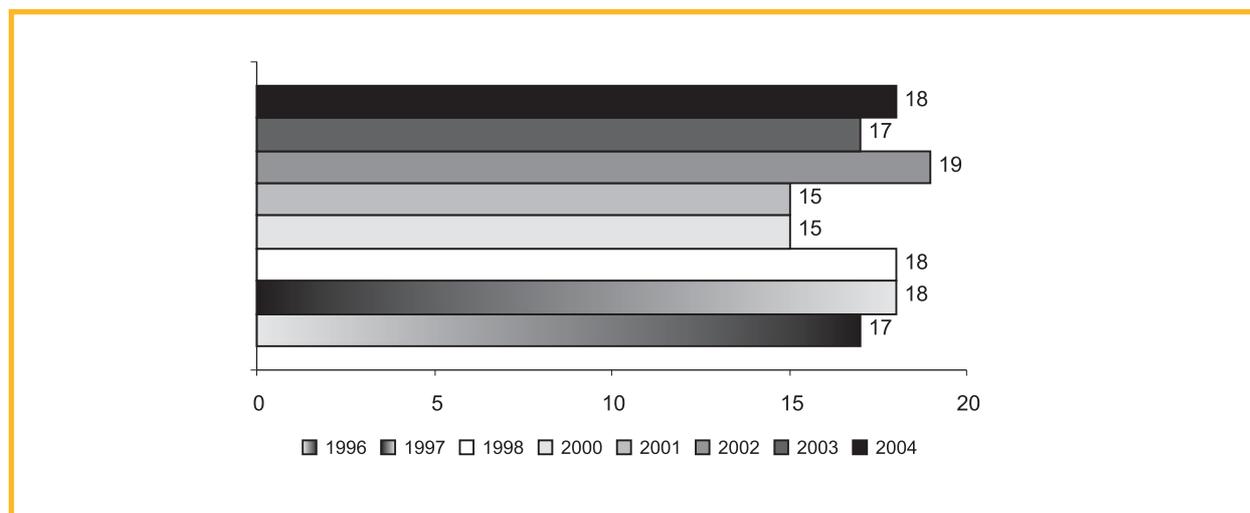
Fuente: Freedom House (2005).

19 Ver Norris (1999).

20 Ver Sartori (1999).

21 Ver Inglehart (1990 y 2000).

Gráfico 4
Confianza interpersonal en la Región Andina (1996-2004)



El nivel de confianza interpersonal

En los últimos años, diversos sectores académicos han renovado su atención hacia la importancia de la confianza entre individuos y el “capital social” para el funcionamiento efectivo de los gobiernos representativos y el desarrollo económico y social²². El desempeño eficiente de los mercados, las instituciones estatales y otras formas de relación social requieren que exista la posibilidad de que se realicen regularmente transacciones de beneficio mutuo entre individuos y grupos, sin tener que recurrir de manera indebida a agentes externos. Sería de esperar que la existencia de mayores niveles de confianza impulsara una mayor cooperación en la búsqueda de los objetivos sociales y estimulara la organización cívica y la participación en el ámbito comunitario. Asimismo, mayores niveles de confianza debieran facilitar, no sólo una participación más efectiva de la ciudadanía en la política y en las actividades sociales y económicas de la comunidad, sino que también debieran permitir una mayor cooperación dentro de las instituciones burocráticas y representativas, facilitando una labor más efectiva de los mismos en la búsqueda del bien común.

La relación entre confianza y efectividad de las instituciones políticas es de doble vía. Debido al amplio alcance del gobierno y la menor densidad e intensidad de las relaciones sociales en las comunidades moder-

nas, es posible que las instituciones políticas desempeñen un papel importante para determinar la forma más difusa y tenue de confianza a desarrollarse²³. Para lograr una adecuada gestación de la confianza pareciera ser clave que las normas de conducta se apliquen de manera consistente e imparcialmente. Sin las interacciones regulares y estructuradas que pudieran haber existido naturalmente en el pasado, pareciera que el desarrollo de una confianza social depende de forma más estrecha de instituciones que se ganen la confianza de la ciudadanía. De tal forma que, si bien la existencia de elevados niveles de confianza interpersonal alivia los problemas de gobernabilidad y los costos de intercambio en los mercados económicos, es posible que un trabajo constante para cimentar la fe en las instituciones públicas contribuya a promover la confianza en la sociedad.

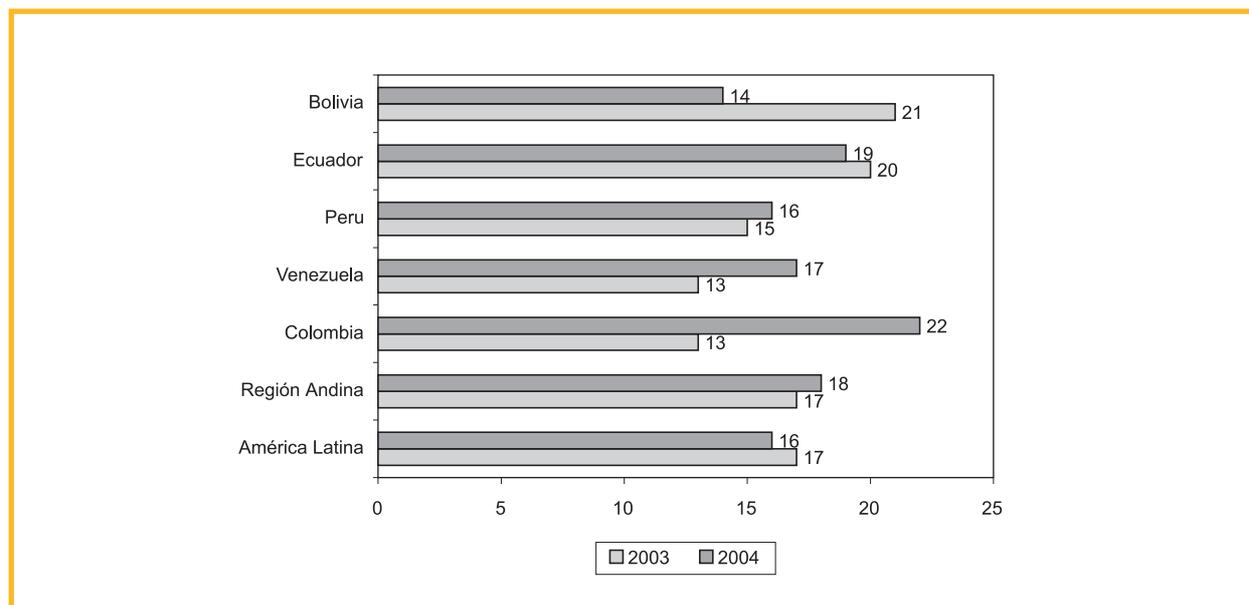
Al analizar las respuestas de las encuestas anuales del Latinobarómetro (Gráfico 4), se observa que una de las características más prominentes de la cultura política andina es su bajo grado de confianza interpersonal: en 1996 se registró un porcentaje del 17%, la cifra cayó a 15% en los años 2000 y 2001, para volver a subir a un 19% en 2002, y ubicarse nuevamente en un 18% en 2004.

Si desagregamos los datos de los años 2003 y 2004 a nivel nacional, podemos observar un comportamiento relevante en Ecuador y Bolivia. Los datos de 2003 ubican a ambos países con los porcentajes más altos de

22 Ver Putnam (1993).

23 Ver Norris (1999).

Gráfico 5
Confianza interpersonal, por país (2003-2004)



confianza interpersonal, con cifras de 20% y 21%, respectivamente. En el extremo contrario, Venezuela y Colombia, con 13% ambos, se sitúan como los países con menor nivel de confianza interpersonal. Sin embargo, en 2004 los datos muestran un drástico cambio en esta variable. Así, Bolivia, después de haber tenido los más altos índices en 2003, se ubica con los más bajos en el año siguiente. Asimismo, Colombia y Venezuela mejoran notablemente sus datos, alcanzado el primero un 22% (el más alto de la región) y Venezuela un 17%. Ecuador, por su parte, se mantiene relativamente estable al registrar un 19% de confianza (Gráfico 5).

Si, como señalamos anteriormente, el funcionamiento de las instituciones políticas desempeña un papel importante para determinar la forma de confianza a desarrollarse, es muy posible que la crítica situación política de Bolivia haya incidido en la disminución de la confianza interpersonal de un año a otro, dado el desencanto y la poca credibilidad generada por los sectores políticos en los últimos dos años.

En sentido inverso, es probable que el crecimiento de la confianza interpersonal en Colombia esté reflejando, en buena parte, la seguridad que ha generado el gobierno de Álvaro Uribe y el impacto de su gestión gubernamental, que goza de amplia aceptación de la ciudadanía.

Apoyo a la economía de mercado

El Latinobarómetro 2004 muestra que los países de la Región Andina están bastante insatisfechos con el funcionamiento de la economía de mercado y con algunas de las reformas económicas de los últimos años. Si bien los resultados del estudio indican un incremento en la satisfacción con este modelo económico en el año 2004 en relación con 2003 (de 13% en promedio regional a un 15%), afectado principalmente por el crecimiento en Colombia y Venezuela, los índices, en general, revelan que hay más del 70% de la población en cada país que no está satisfecha con la economía de mercado (Cuadro 8).

Cuadro 8
Satisfacción con la economía de mercado, 2003-2004

País	2003	2004
Bolivia	11	11
Colombia	16	21
Ecuador	11	12
Perú	7	5
Venezuela	18	28
Región Andina	13	15
América Latina	16	19

Cuadro 9
Actitudes hacia el mercado, 2004

País	Economía de mercado: único sistema para ser desarrollado	Insatisfacción con la privatización de los servicios públicos	Empresa privada es indispensable para el desarrollo
Bolivia	57	75	48
Colombia	63	74	61
Ecuador	51	74	61
Perú	61	71	58
Venezuela	61	59	66
Región Andina	59	71	59

Adicionalmente, las privatizaciones han venido perdiendo apoyo, haciéndose claro un alto nivel de descontento con las mismas (71% en la región).

Pese a ello, datos recientes muestran que el 59% de los andinos considera que la economía de mercado es el único sistema para que los países de la región alcancen el desarrollo. Adicionalmente, un 59% ve a la empresa privada como indispensable para el progreso de la región (Cuadro 9).

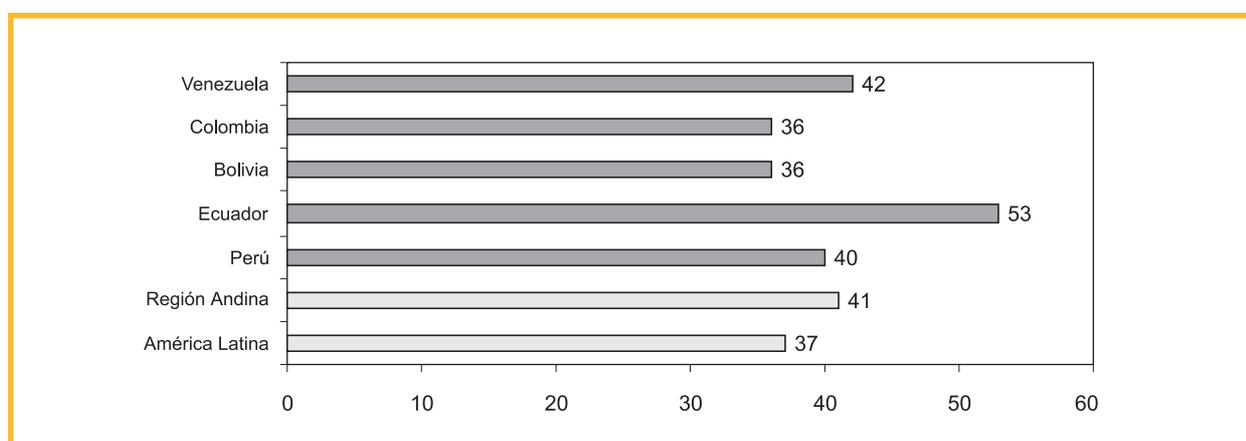
En general, y a pesar de los criterios a favor de la economía de mercado, la ciudadanía percibe que los países van por mal camino (73%), y endosa la responsabilidad de esta situación a las políticas económicas y a

ciertos vicios gubernamentales entre los que destaca la corrupción política.

Corrupción

La corrupción política es un delito tan antiguo como el Estado, y del cual la Región Andina no ha escapado. Los datos de Latinobarómetro 2004 evidencian un panorama andino sombrío con respecto a la misma, ya que, en promedio, un 41% de la región considera que la corrupción nunca se podrá eliminar, cifra incluso mayor que la media latinoamericana (37%). Ecuador regis-

Gráfico 6
La corrupción nunca se podrá eliminar
(totales por país, 2004)



tra el grado más alto de escepticismo (53%). En este sentido, y para el resto de los países, los datos son igualmente preocupantes: Venezuela, 42%; Perú, 40%; Bolivia, 36%; y Colombia, 36%.

Consideraciones finales

La noticia positiva es que la mayoría de los andinos apoya a la democracia como forma de gobierno y a la economía de mercado como el mejor camino para ser desarrollados, al menos con respecto a lo que percibe como sus opciones.

Nueve años de datos de Latinobarómetro permiten afirmar que la democracia en la Región Andina tiene un piso duro. El apoyo a la democracia evidencia un nivel relativamente estable entre el 51% y el 60%. Es cierto que los ciudadanos expresan más confianza en las Fuerzas Armadas que en el Congreso o los partidos políticos, pero también es cierto que no respaldan mayoritariamente la alternativa de que éstas asuman el poder. La democracia se apoya en parte en la creencia de la ciudadanía de que debe tener el derecho de escoger sus líderes e incidir en la formulación de políticas públicas, y que, si bien dista de ser perfecto, este régimen es mejor que todos los otros que son factibles.

Basada en consideraciones de principios o más pragmáticas, lo cierto es que el respaldo a la forma de gobierno democrática y a la economía de mercado ha sido constante y aceptable en la mayoría de los países andinos; sin embargo, el grado de satisfacción con la democracia y la confianza en sus instituciones representativas es muy bajo en la región.

¿Qué razones explican este comportamiento? No hay una respuesta única ni fácil.

En efecto, el funcionamiento de la democracia y de la economía de mercado no satisface a una ciudadanía con grandes expectativas y cada vez más exigente. Se mantienen profundas desigualdades en la región, existen altos niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente. Sin embargo, en su mayoría, la gente sabe que sin democracia y sin economía de mercado no hay progreso, pero también sabe que la democracia no está dando los resultados que ellos desean. Es precisamente esta incongruencia entre la expectativa de lo que la democracia debería haber traído y lo que efectivamente trajo lo que produce malestar ciudadano e inestabilidad, y lo que ha erosionado, hasta cierto punto, la

fe ciudadana en la noción más abstracta de la democracia como conjunto de ideales y sistema de gobierno.

Pero también pareciera ser que la gente está aprendiendo a diferenciar entre el apoyo a la democracia como sistema, por un lado, y el apoyo a los actores, por el otro. Los ciudadanos y ciudadanas empiezan a distinguir entre la democracia como sistema de gobierno y el desempeño de sus gobernantes en particular. Las instituciones de la democracia aumentan su legitimidad en la medida que las elites tienen un buen desempeño, en la medida que se gana la batalla contra la corrupción y en la medida en que hay movilidad social. Como dice Durkheim, las instituciones las hacen los hombres, y las razones de ingobernabilidad no están sólo en las imperfecciones de los sistemas legales o en la falta de capacidad del Estado en imponer la ley, sino en la credibilidad de los hombres que las dirigen²⁴.

Ciertamente, los datos muestran que es con las elites políticas con quienes la mayoría de los ciudadanos parece no estar conforme. Como bien apunta Marta Lagos, la gente no quiere perder la democracia sino deshacerse de los malos gobernantes.

Así, lo que está en el centro de la crítica en la Región Andina son las elites y su desempeño, debido a que éstas han creado grandes expectativas a las cuales hasta ahora no han sabido dar respuesta eficaz. Sin soluciones simples, sin gobiernos autoritarios, sin revoluciones de izquierda, sin populismos a la vieja usanza, los ciudadanos de la Región Andina están aprendiendo que la democracia significa que “la gente puede botar los gobiernos que lo hacen mal”²⁵. En suma, pareciera que hay un proceso de maduración y de aprendizaje en el cual los ciudadanos apoyan las estructuras democráticas y, dependiendo de su labor, aprueban o desaprueban a las elites gobernantes, prueba de ello han sido las recientes salidas anticipadas del gobierno de Sánchez de Lozada en Bolivia (2003) y de Lucio Gutiérrez en Ecuador (2005).

También es indiscutible que las dificultades económicas y sociales que vienen enfrentando la mayoría de los países de la región contribuyen a este desencanto. Por ello, y dada la importancia que esta variable tiene para el futuro de la gobernabilidad democrática, este tema amerita un estudio y un seguimiento profundo en el transcurso de los próximos años.

24 Ver Zovatto y Lagos (2005).

25 Ver Lagos (2002).

Concomitantemente, el resultado de todos estos procesos es que en algunos países el sistema de partidos se encuentra seriamente debilitado y la credibilidad del Congreso, otras instituciones democráticas y la de los políticos se ha erosionado²⁶. En algunos países esto ha llevado a la desaparición, en términos prácticos, de partidos políticos importantes y de larga trayectoria (Venezuela y Perú, por ejemplo), y ha dificultado aún más a las instituciones representativas tradicionales el desempeño efectivo de sus funciones clave.

Una consecuencia de esta evolución de los hechos es que la competencia democrática tiende a volverse más incierta y tensa, la representación se vuelve más personalista y la rendición de cuentas entre políticos y electores se torna más débil. En algunos casos, la pérdida de credibilidad en los funcionarios elegidos, partidos políticos y congresos ha debilitado la capacidad del Estado de dar una respuesta efectiva a los problemas económicos y sociales, debido a lo frágil de la confianza ciudadana en la integridad y sensatez de cualquier tipo de acción que emprendan. Asimismo, el deterioro en la reputación de los partidos políticos y los congresos consolida la tendencia a convertir tales sistemas cada vez más en democracias “delegativas”, en las que el Ejecutivo prevalece en la toma de decisiones y queda sujeto a una vigilancia escasa en el ejercicio de sus facultades²⁷.

Adicionalmente, se observa una especie de nostalgia por un liderazgo fuerte, lo cual ha ayudado a llegar al gobierno (en el ámbito nacional y subnacional) a líderes que previamente habían intentado acceder, o que de hecho habían accedido, al poder mediante golpes de Estado, como se dio en Ecuador y Venezuela. En otros casos, el malestar ha lanzado al poder a desconocidos de la arena política (“outsiders”) cuyos nexos con los partidos tradicionales eran débiles o inexistentes, o que habían sido líderes de tales partidos en otro momento y luego se distanciaron de esos nexos, tales son los casos de Gutiérrez en Ecuador y Uribe en Colombia. También se ha abierto la puerta a la institucionalización de grupos representativos de sectores o etnias (etno-política), como en Bolivia²⁸ y en Ecuador. En todos los

26 Lagos señala que la política institucionalizada a través de los partidos políticos ha perdido credibilidad y que la gente está saliendo a la calle para decir lo que piensa, porque los partidos los interpretan cada vez menos. Ver Lagos (2005).

27 Ver O'Donnell (1994).

28 En Bolivia, las Agrupaciones Ciudadanas (ACs) y las Poblaciones Indígenas (PIs) fueron consagradas constitucionalmente, luego de



Se mantienen profundas desigualdades en la región, existen altos niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente. Sin embargo, en su mayoría, la gente sabe que sin democracia y sin economía de mercado no hay progreso, pero también sabe que la democracia no está dando los resultados que ellos desean.



casos, su discurso político adquirió una clara orientación populista y antipartidista, y se reforzó la tendencia hacia una forma más personalista de representación. El populismo sustituye así, de alguna manera, a la solución abiertamente autoritaria, y el peligro de su avance en los próximos años en la Región Andina podría resultar en un daño a las instituciones democráticas y en un impulso hacia la “deconstrucción” democrática²⁹.

Una última reflexión. Cualquier estudio comparado de la política en la Región Andina debe tener en cuenta que las diferencias hacen la diferencia; y en los datos del Latinobarómetro, efectivamente, estas diferencias saltan a la vista. En otras palabras, los países son muy distintos entre sí, pese a que se les suele presentar como una región homogénea. A manera de ilustración, al hacer una clasificación de los resultados del Latinobarómetro por país correspondientes al 2004, respecto de cinco percepciones claves (apoyo a la democracia, satisfacción con la democracia, confianza interpersonal, confianza en los partidos políticos e indiferencia respecto al sistema político), se observa que algunos países se ubican frecuentemente en la parte superior de la clasificación y otros en la parte inferior: Venezuela se sitúa como el país con valores que se identifican más con un desarrollo seguro de la democracia, mientras que, en el otro extremo de la escala, Perú y Bolivia se ubican como los países que menos corresponden al patrón positivo para la democracia (Cuadro 10).

Como bien ha señalado Martín Tanaka, los desafíos en la actualidad parecen ser más complicados que en

que los partidos hubieron resistido su viabilización durante muchos años, a pesar de la demanda creciente de la opinión pública de “desmonopolizar” la representación política. A partir de las reformas constitucionales de febrero de 2004, las ACs y PIs son reconocidas como equivalentes funcionales de los partidos, con requisitos de constitución y funcionamiento iguales.

29 Ver Nohlen (2002).

Cuadro 10
Clasificación de países andinos, con relación a cinco percepciones

Ranking	Apoyo a la democracia	Satisfacción con la democracia	Confianza interpersonal	Confianza en los partidos políticos	Indiferencia respecto al sistema político ^c
1	Venezuela	Venezuela	Colombia	Venezuela	Venezuela
2	Colombia ^a	Colombia	Ecuador	Colombia	Bolivia
3	Ecuador ^a	Bolivia	Venezuela	Perú	Ecuador
4	Bolivia ^b	Ecuador	Perú	Bolivia	Perú
5	Perú ^b	Perú	Bolivia	Ecuador	Colombia

a Ambos países cuentan con un 46% de apoyo.

b Ambos países cuentan con un 45% de apoyo.

c El número 1 corresponde a la menor indiferencia, el 5 a la mayor indiferencia.

décadas pasadas, por tener sociedades más movilizadas y democráticas, pero enfrentando nuevos desafíos globales con actores sociales y políticos fuertemente cuestionados y limitadas capacidades estatales. “En países como Perú y Venezuela, el desafío político principal hacia adelante está marcado por la herencia que deja el colapso del sistema de partidos y del orden institucional: es la construcción de un nuevo sistema de representación que supere la debilidad de los actores sociales y políticos, con instituciones estatales autónomas que restauren el equilibrio de poderes y mecanismos de *accountability* horizontal seriamente debilitados en los últimos años. En Bolivia, Colombia y Ecuador el desafío político principal está marcado por algunas de las consecuencias de la ampliación del sistema político, y cómo institucionalizar los mayores niveles de participación y movilización política, evitando tanto el desarrollo de fuerzas antisistémicas como de respuestas autoritarias”³⁰.

Resumiendo: la actual experiencia democrática andina, pese a ser la más amplia y duradera de su historia, no ha pasado el examen de su consolidación por méritos propios³¹. Los datos que hemos analizado evidencian que la democracia, si bien es la forma de gobierno preferida, no ha logrado aumentar su apoyo difuso ni mejorar su apoyo específico, el cual sigue dependiendo en gran medida del desempeño económico

y social de los gobiernos. Este problema de fondo ha sido señalado por el PNUD, en su “Informe sobre la democracia en América Latina”: durante los últimos veinticinco años hemos conquistado democracias electorales que funcionan a través de elecciones básicamente libres y limpias, y hemos, además, empezado a aplicar todas las reformas económicas que componían el llamado Consenso de Washington. Sin embargo, no tenemos ningún resultado notable en materia de reducción de la pobreza y seguimos siendo la región más desigual del planeta. Cada día más desigual. Es ahí donde hay que buscar las causas más profundas de la desafección con los partidos y con la democracia que las encuestas nos muestran todos los días.

Por tanto, los procesos pendientes para llegar a una democracia plena son profundos, muchos de los cuales requieren una generación o más para ser desmantelados. Por todo ello, el que crea que la democracia es un fenómeno como la salida del sol se equivoca. Ella es más bien como un árbol frutal, que hay que podar, abonar, regar y proteger de las heladas muchos años antes de que empiece a dar sus frutos. Luego hay que saber cosechar. El error ha consistido en creer que la democracia es sólo una estructura formal, normativa, restándole importancia a la cultura que se requiere para sostenerla³². El desafío consiste en transitar ahora de nuestras actuales democracias electorales a democracias de ciudadanos y ciudadanas.

30 Ver Tanaka (2005).

31 Ver Nohlen (2002).

32 Ver Zovatto y Lagos (2005).

Bibliografía

- Afrobarómetro 2004. En: <http://www.afrobarometer.org/afroshow.ppt>
- Diamond, Larry, Juan Linz y Seymour Martin Lipset (eds.). 1989. *Democracy in Developing Countries*. London: Amantine.
- Eurobarómetro para la Unión Europea. 2004. Eurobarometer No. 62, 2004. En: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb_62_en.pdf
- Freedom House. 2005. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties 2005*. New York: Freedom House.
- Inglehart, Ronald. 2000. *World Values Survey (1990-93 and 1995-97)*. Ann Arbor, MI: Inter-University Consortium for Political and Social Research.
- Inglehart, Ronald. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Lagos, Marta. 2002. *Informe de Prensa, Latinobarómetro 2002*.
- Latinobarómetro 1996-2004. En: www.latinobarometro.org
- Lipset, Seymour Martin. 1993. "The Centrality of Political Culture", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand. 2002. "Gauging Public Support for Democracy", en *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: BID – International IDEA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. 2004. *Informe de desarrollo humano, 2004*. Buenos Aires: PNUD.
- Norris, Pippa (ed.). 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter. 2002. *Percepciones sobre la democracia y desarrollo político en América Latina*. Ponencia presentada en el foro "Estado, sociedad civil y democracia en las Américas", realizado en Lima (24-27 de setiembre).
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy", en *The Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 5 (ene.).
- Pachano, Simón. 2004. "Partidos y representación en la Región Andina", en *Ágora Democrática* (ed.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International IDEA.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- McAllister, Ian. 1999. "The Economic Performance of Governments", en Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press; originalmente publicado por Princeton University Press, 1993.
- Sartori, Giovanni. 1999. *El Homo Videns. La sociedad teledirigida*. México: Taurus.
- Tanaka, Martín. 2005. *Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ungar, Elizabeth, y Carlos Arévalo. 2004. "Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿crisis o reordenación institucional?", en *Ágora Democrática* (ed.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International IDEA.
- Zovatto, Daniel. 2002. "Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2002", en *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Zovatto, Daniel, y Marta Lagos. 2005. *¿Quién gobierna? América Latina y su gobernabilidad*. Buenos Aires: Archivos del Presente (de próxima publicación).

Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional¹

MARTÍN TANAKA

Introducción

En este trabajo estudio las consecuencias que tiene sobre la dinámica de la democracia el colapso o la evolución en medio de la crisis de los sistemas de partidos, tomando como unidad de análisis a los países de la Región Andina en las últimas dos décadas; es decir, dentro del marco del paso de un modelo sociopolítico “nacional-popular estatista” hacia otro regido por el mercado. Las diversas respuestas que los actores políticos dieron a los desafíos impuestos por ese cambio marcaron dos caminos. En los casos de evolución en medio de la crisis (Bolivia, Colombia y Ecuador), en los que los sistemas de partidos lograron mantenerse a pesar de graves déficit de legitimidad y en contextos de graves restricciones fiscales, se generaron incentivos para que algunos actores impulsen un conjunto de reformas institucionales con importantes efectos democratizadores, muchas de ellas promovidas por organismos multilaterales y actores transnacionales. Con estas iniciativas, estos actores buscaron legitimar el sistema y a la vez obtener

ganancias en la competencia *inter* o *intrapartidaria*. Las reformas, si bien no han tenido necesariamente los efectos esperados, sí han ampliado la participación y permitido el avance de fuerzas sociales y políticas tradicionalmente excluidas. De otro lado, tenemos dos casos (Perú y Venezuela) en los que se produjo un colapso de los sistemas de partidos. Esto impidió, en el primer caso, y truncó en el segundo, que se dieran los procesos de reforma y apertura que se produjeron en los otros casos. Asimismo, el extremo debilitamiento de los partidos y la destrucción del orden institucional que los sostenía, desaparecieron en la práctica las barreras y los límites que impiden un ejercicio autoritario del poder; esto permitió que se establezcan regímenes que caracterizamos como autoritarismos competitivos, es decir, gobiernos legítimos desde el punto de vista electoral, pero que no respetan mecanismos básicos de *accountability* horizontal propios de toda democracia.

Desde 1998, la región enfrenta un nuevo ciclo recesivo, el cual ha llevado a hablar de una “media década perdida”, resultado del agotamiento de la “primera generación” de reformas estructurales y de un contexto internacional adverso, que recién parece estar llegando a su final; no sólo eso, también se agotó la eficacia política de las reformas institucionales mencionadas, y, a la vez, se enfrenta la movilización de sectores activos, precisamente como consecuencia de las reformas implementadas en los últimos años. Finalmente, a los desafíos internos se suman los desafíos que presenta la

1 Pude desarrollar las ideas presentes en este texto durante una estancia de investigación postdoctoral en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, en el primer semestre de 2003. Agradezco los comentarios a una primera versión de este texto recibidos en el seminario *Crisis in the Andes: Managing Regional Order*, realizado el 19 y 20 de junio de 2003 en la Universidad de Oxford, especialmente los de Mónica Serrano; también los de Simón Pachano, que recibí recientemente.

globalización. Nuevamente, los actores políticos tienen ante sí grandes retos, que ponen a toda la región en una gran tensión, y que incluso cuestionan para algunos su viabilidad como Estados-nación. Una vez más, de las respuestas de los actores depende el rumbo de cada uno de los países en los próximos años.



En las décadas de los años ochenta y noventa se produjo el agotamiento de la matriz de relaciones sociales, políticas, económicas y culturales vigente en la región desde la década de los años treinta del siglo XX, lo que Garretón *et al.* (2003) han llamado “matriz nacional-popular estatista”; que se expresó en la crisis de la deuda, graves problemas fiscales y altas tasas de inflación (que llegaron a niveles hiperinflacionarios en algunos países), los cuales obligaron a la implementación de drásticas políticas de ajuste estructural que causaron fuertes recesiones y tuvieron altos costos sociales. Un intento de respuesta fue la implementación de un conjunto de reformas dirigidas a liberalizar las economías y a orientarlas según lógicas de mercado, desde patrones políticos signados por un gran protagonismo del Poder Ejecutivo, actuando de manera aislada y con altos grados de autoritarismo². Todo esto configuró una “coyuntura crítica” (Collier y Collier, 1991), es decir, una coyuntura cuya resolución tendría profundas consecuencias de largo plazo. En este marco, encontramos que los sistemas de partidos de los países andinos afrontaron serios problemas que cuestionaron su legitimidad. Dado que la implementación de políticas de integración populistas tradicionales estaba seriamente limitada, se respondió al descontento por medio del impulso de diversos procesos de reforma institucional, buscando ampliar la participación e incluir dentro del sistema político a sectores —hasta ese momento— excluidos o subordinados. Con estas iniciativas, algunos actores buscaron obtener ganancias en la competencia *inter* o *intra*partidaria, y a la vez relegitimar el régimen democrático. En este sentido, podemos mencionar el proceso de regionalización iniciado en Perú en 1988; la políti-

ca de descentralización y el cambio del sistema electoral en Venezuela hecho efectivo en las elecciones de 1989; el proceso de descentralización iniciado en la primera mitad de los años ochenta e impulsado con la Constitución de 1991 en Colombia, Constitución que contuvo normas que buscaron abrir el sistema político y atenuar el peso de los partidos tradicionales; la ley de participación popular, y diversas reformas constitucionales y del sistema electoral de mediados de la década de los años noventa en Bolivia, que buscaron también ampliar un sistema percibido como cerrado; finalmente, diversas reformas que llevaron al progresivo reconocimiento de derechos para la población indígena y espacios para la participación de sus organizaciones en Ecuador, que culminan en la Constitución de 1998, así como diversas reformas electorales (1994, 1997, y la nueva Constitución de 1998), que buscaban también darle mayores opciones a los electores más allá de los partidos tradicionales.

Pese a que todos los países de la región pasaron por graves trastornos, a lo largo de los años se fueron perfilando dos caminos: de un lado, en Perú y Venezuela se produjo el colapso de sus sistemas de partidos, mientras que en Bolivia, Colombia y Ecuador éstos evolucionaron en medio de la crisis. Esa diferencia tuvo grandes consecuencias. En los dos primeros casos se consolidaron gobiernos autoritarios, mientras que en los otros, en medio de sus problemas, se dieron procesos de apertura política y reforma institucional con importantes efectos democratizadores³. La diferencia entre los dos caminos hay que encontrarla en el ámbito político: en el segundo grupo de países tenemos que los partidos, de diversas maneras, lograron evitar que sus disputas internas quebraran sus estructuras organizativas básicas, logrando los sistemas de partidos subsistir gracias a la alternancia interpartidaria y cierta renovación intrapartidaria. Así, en los tres casos mencionados tuvimos cierto debilitamiento de los actores tradicionales y la aparición de nuevos actores, pero sin que las características de la competencia política se alteren de manera radical, al menos hasta el nuevo ciclo de crisis iniciado en 1998. Por el contrario, en Perú y Venezuela, graves pugnas *intra* e *inter*partidarias llevaron a procesos de división y crisis en todos los actores del sistema, que, al ocurrir en coyunturas críticas en las que eran particular-

2 O'Donnell (1994) caracterizó esto como “democracias delegativas”; Garretón, *et al.* (2003) hablan del intento de implantar una “matriz neoliberal”. Naím (1994) habla de una “primera generación” de reformas estructurales. Ver también Wise *et al.* (2003).

3 Ver Mainwaring (1999), y Alcántara y Freidenberg (2002).

mente vulnerables, llevaron al poder a *outsiders* antisistema (Alberto Fujimori y Hugo Chávez) cuya posterior consolidación acabó con el sistema de partidos vigente.

En Bolivia, Colombia y Ecuador, si bien las reformas implementadas no necesariamente tuvieron los efectos esperados por sus autores, sí puede afirmarse que tuvieron consecuencias significativas en un sentido democrático amplio: el reconocimiento de derechos y la apertura de espacios participativos facilitó el empoderamiento (*empowerment*) de sectores tradicionalmente excluidos, que ya venían ganando importantes espacios por sí mismos, creándose una estructura de oportunidad política favorable para éstos. Así, en Bolivia y Ecuador, destaca el avance del movimiento indígena, y, en los tres países, la emergencia de nuevos actores que renovaron la escena política⁴. En suma, sostengo aquí que la permanencia de los sistemas de partidos tuvo efectos positivos sobre la dinámica democrática, y que esta permanencia ayuda a entender la diferencia entre una lógica autoritaria y una compleja historia de reformismo institucional, con efectos democratizadores, que suele ser pasada por alto.

Por el contrario, en Perú y Venezuela llegaron al poder líderes antisistema como Fujimori y Chávez, que desarrollaron estrategias de confrontación con los partidos tradicionales y con las instituciones que limitaban el ejercicio de su poder, aprovechando el descrédito de éstos ante la ciudadanía. Por diversos medios, algunos abiertamente ilegales o rayando en la ilegalidad, lograron acabar políticamente con ellos, siendo capaces al mismo tiempo de concitar un importante respaldo ciudadano. En un contexto de hegemonía, lograron aprobar nuevas Constituciones y un nuevo orden legal que les permitió nombrar o controlar a las nuevas autoridades de los poderes públicos, con lo que limitaron sustantivamente la competencia política, el pluralismo y el equilibrio de poderes, instaurando así lo que podemos caracterizar como *autoritarismos competitivos*: regímenes legitimados por elecciones medianamente creíbles, pero donde los mecanismos de *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998) no tienen existencia real. Este desenlace puede explicarse por la debilidad de la oposición

4 Este proceso de reformismo institucional estuvo también en marcha en Venezuela (descentralización y reforma del sistema electoral) y podría haber prosperado en Perú, pero fue interrumpido por la irrupción de los *outsiders* a los que ya hicimos referencia.



Pese a que todos los países de la región pasaron por graves trastornos, a lo largo de los años se fueron perfilando dos caminos: de un lado, en Perú y Venezuela, se produjo el colapso de sus sistemas de partidos, mientras que en Bolivia, Colombia y Ecuador éstos evolucionaron en medio de la crisis.



social y política a estos gobiernos: los viejos actores no se recuperaron de su caída, los nuevos no tienen la fuerza suficiente, y entre todos no logran superar problemas de acción colectiva para construir una oposición efectiva. De otro lado, al no encontrar límites efectivos, el poder desarrolla tendencias autoritarias. Este tipo de régimen “híbrido” pone grandes desafíos a las políticas de defensa y promoción de la democracia.

Desde 1998, la región vive nuevamente grandes tensiones, en un nuevo entorno de recesión esta vez asociado al agotamiento de la “primera generación” de reformas orientadas al mercado y a grandes crisis financieras internacionales —que llevaron a que la CEPAL se refiriera a una “media década perdida” en la región entre 1998 y 2002—, lo que pone a estos países en una nueva coyuntura crítica. Sin embargo, en la actualidad los desafíos parecen ser más complicados que en décadas pasadas, por tener sociedades más movilizadas y democráticas (en gran medida, como consecuencia de las reformas institucionales reseñadas), pero enfrentando nuevos desafíos globales con actores sociales y políticos fuertemente cuestionados y con limitadas capacidades estatales. En países como Perú y Venezuela, el desafío político principal hacia delante está marcado por la herencia que deja el colapso del sistema de partidos y del orden institucional: es la construcción de un nuevo sistema de representación que supere la debilidad de los actores sociales y políticos, con instituciones estatales autónomas que restauren el equilibrio de poderes y los mecanismos de *accountability* horizontal seriamente debilitados en los últimos años. En Bolivia, Colombia y Ecuador, el desafío político principal está marcado por algunas de las consecuencias de la ampliación del sistema político, y por cómo institucionalizar los mayores niveles de participación y movilización política, evitando tanto el desarrollo de fuerzas antisistémicas como el de respuestas autoritarias.

El colapso del sistema de partidos en Perú y Venezuela, y la constitución de autoritarismos competitivos⁵

La mayor parte de la literatura existente sobre los colapsos de los sistemas de partidos en Perú y Venezuela centra su explicación en el mal desempeño de los gobiernos previos a la llegada de los *outsiders* al poder, y en su incapacidad para dar respuestas adecuadas al agotamiento del modelo nacional-popular estatista. Así, los partidos del sistema se habrían turnado en el ejercicio del poder, habrían fracasado en responder a las demandas populares y, sucesivamente, habrían perdido la confianza de los ciudadanos, por lo que al final éstos buscaron una opción fuera del sistema. Sin embargo, el mal desempeño gubernativo (sucesivo) de los partidos no puede ser una explicación satisfactoria, porque la competencia en un sistema de partidos permite la alternancia entre partidos y, también, entre líderes y grupos al interior de éstos; de otro lado, los otros países andinos pasaron por situaciones de crisis de legitimidad tanto o más graves, pero no se produjo el colapso. Finalmente, debemos recordar que la llegada al poder de Fujimori en 1990 era absolutamente imprevisible apenas semanas antes de que ésta ocurriera (se esperaba un triunfo del candidato Mario Vargas Llosa, representante de una coalición de partidos dominada por partidos “tradicionales”), y que la llegada al poder de un *outsider* como Chávez recién empezó a tomar cuerpo hacia finales de 1997 (antes de eso Chávez y el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 –MBR-200– tenían una postura abstencionista). La crisis y el descontento ciudadano ponen a los partidos en una situación de vulnerabilidad, pero esto no basta para construir una explicación suficiente del colapso; para esto hay que considerar también los severos conflictos internos en los partidos del sistema, ocurridos en contextos electorales particularmente críticos. La simultaneidad de esos conflictos fue lo que en realidad creó las condiciones que permitieron la llegada al poder de Fujimori en Perú y de Chávez en Venezuela.

Al llegar al poder, ambos líderes estaban en minoría en el Congreso, tenían bancadas con poca experiencia,

5 Esta parte descansa en Tanaka (2003). El concepto de “autoritarismo competitivo” lo tomo de Levitsky y Way (2002); ver también Schedler (2002) y Diamond (2002).

lideraban movimientos sin mayor organización o proyectos bien definidos; a la vez, un conjunto de restricciones institucionales limitaban el ejercicio de un presidencialismo extremo. De otro lado, sin embargo, enfrentaban una oposición social y política débil y desprestigiada, desprestigio que además comprendía a las instituciones que se erigían en barreras para un ejercicio discrecional del poder. Es fácil entender, entonces, por qué ambos líderes siguieron estrategias de confrontación con los actores y las instituciones que los limitaban; al hacerlo, aumentaban su popularidad y margen de maniobra. Ambos presidentes lograron en este contexto construir coaliciones suficientemente amplias para emprender la destrucción de las instituciones existentes, y la construcción de nuevas bajo su hegemonía. Ahora bien, la llegada al poder de *outsiders* o de líderes con retóricas antisistema no lleva necesariamente a la destrucción del sistema de partidos. Casos como los de Collor en Brasil, Serrano Elías en Guatemala o Bucaram en Ecuador, muestran a presidentes que perdieron en su confrontación con el *establishment*; otros casos muestran a presidentes que llegaron al poder con fuertes críticas a los partidos tradicionales, pero que rápidamente entendieron que debían llegar a algún acuerdo con ellos para gobernar (Caldera en Venezuela, por ejemplo). ¿Por qué Fujimori y Chávez tuvieron éxito allí donde otros fracasaron? En el primer caso fue crucial el control del proceso hiperinflacionario; en el segundo, un afortunado *timing* electoral, como veremos.

El camino del presidente Fujimori, que terminó en la construcción de un régimen formalmente democrático pero con una dinámica autoritaria, empezó elocuentemente con el golpe de Estado de abril de 1992, por el cual se decretó la disolución del Congreso y de los gobiernos regionales, la reestructuración de la Contraloría General de la República y la intervención del Poder Judicial, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público y del Tribunal de Garantías Constitucionales. Este “autogolpe” pudo ser exitoso porque ya para entonces Fujimori podía creíblemente presentarse como garante de la estabilidad del país, dado el control del proceso hiperinflacionario. 1990 cerró con una inflación de 7,650%, como consecuencia de las políticas de Alan García y del ajuste implementado por el gobierno de Fujimori; y, si bien la inflación fue sustancialmente rebajada, 1991 terminó con una inflación acumulada de 139%. Sin embargo, desde el último

trimestre de 1991 las cosas empezaron a verse diferentes. La tasa de inflación mensual, que entre enero y setiembre de 1991 se ubicó alrededor de un 7.7%, bajó consistentemente a partir de octubre; entre ese mes y febrero de 1992, bajó a un promedio de 3.9%. Ello tuvo un claro correlato sobre el nivel de aprobación a la gestión presidencial, que pasó de un promedio de 38.5% entre enero y setiembre de 1991, a un promedio de 60% entre octubre de 1991 y febrero de 1992.

Si bien el “autogolpe” fue ampliamente aprobado por la ciudadanía en Perú, generó una condena internacional, que no podía permitir una violación abierta del orden constitucional. Sin embargo, dado el amplio apoyo popular del fujimorismo, no fue posible el reestablecimiento de las autoridades cesadas por la fuerza⁶. De este modo, si bien el Congreso cesado por Fujimori respondió con la destitución de éste y el nombramiento del vicepresidente Máximo San Román como Presidente Constitucional en el local del Colegio de Abogados de Lima, este nombramiento no pasó de ser un gesto simbólico, al no contar los destituidos ni con el apoyo popular ni con el de las Fuerzas Armadas o de actores sociales capaces de imponer el respeto a las instituciones de la Constitución de 1979. La OEA negoció con el gobierno un cronograma gradual de vuelta al orden constitucional, que empezó con la convocatoria a elecciones de un Congreso Constituyente en noviembre de 1992; pasó por la posterior aprobación, vía referéndum, de una nueva Constitución en octubre de 1993, y terminó en abril de 1995 con las elecciones generales en las que Fujimori fue reelecto con el 64% de los votos presidenciales. El fujimorismo obtuvo además el 52.1% de los votos congresales, logrando mayoría con 67 de 120 escaños del nuevo Congreso unicameral.

Una vez reelecto en 1995, Fujimori tuvo como objetivo central el asegurar su segunda reelección en las elecciones del año 2000. Sin embargo, la nueva Constitución de 1993 permitía una sola reelección inmediata. La salida consistía en que el Congreso aprobara la “ley de interpretación auténtica de la Constitución”, en agosto de 1996, que estableció que debía considerarse como primer período presidencial el de 1995-2000, no el de

6 En situaciones como ésta, donde se llega a un equilibrio interno, aunque no constitucional, es muy difícil que prosperen sanciones internacionales; no sucedió en Perú, como tampoco en Ecuador después del golpe de 2000, por ejemplo.



Hasta el momento, las políticas de defensa y promoción de la democracia han actuado para evitar y condenar golpes de Estado, así como para asegurar elecciones medianamente limpias. Sin embargo, el caso peruano (y también el venezolano), ilustra claramente que debe considerarse también el respeto al pluralismo y al equilibrio de poderes, y las relaciones entre el gobierno y la oposición, en una evaluación del respeto al régimen democrático.



1990-1995, porque en 1990 Fujimori había sido electo según la Constitución de 1979. Esta ley tenía cuando menos una dudosa constitucionalidad, por lo que para el fujimorismo se hacía imperativo controlar al conjunto de instituciones que la podrían objetar, empezando por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), organismo que, en última instancia, decidiría si la postulación del presidente Fujimori en las elecciones de 2000 era o no legítima. Controlar el JNE implicaba en la práctica acabar con el equilibrio de poderes del Estado, dada la composición de este organismo. Según la Constitución de 1993, el JNE tiene cinco miembros, electos de la siguiente manera:

1. Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema, entre sus magistrados jubilados o en actividad (...). El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones.
2. Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad.
3. Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.
4. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos.
5. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.

El objetivo fue controlar los votos de los miembros del JNE. Había dos votos que era muy difícil controlar: los del representante del Colegio de Abogados de Lima y del representante de los decanos de las facultades de

derecho de las universidades privadas, de un talante mayoritariamente opositor al gobierno. Pero los otros tres votos sí podrían controlarse. Para ello se puso en marcha un amplio conjunto de iniciativas. Se declaró en reorganización el Poder Judicial y el Ministerio Público, y se creó el Consejo de Coordinación Judicial (junio, 1996); en enero de 1997 se creó la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público; finalmente, en diciembre de 1997 las entidades interventoras decretaron la homologación de los magistrados titulares y provisionales, designados estos últimos por las mismas entidades interventoras, con lo que el gobierno se aseguró el control político del conjunto de las instituciones de administración de justicia. De otro lado, en noviembre de 1997 se declaró la intervención de las universidades públicas, con lo que se pasó a controlar también a los decanos de las facultades de derecho, nombrados por las autoridades interventoras. Con esto, el fujimorismo podía contar con tres de los cinco votos en el JNE. Para tener mayor seguridad de que no podría tacharse la candidatura de Fujimori en dicha instancia, en mayo de 1998 el Congreso dio una ley según la cual se modificó la modalidad de votación del JNE para declarar fundadas las tachas e impugnaciones de candidaturas: se pasó de mayoría simple (tres votos) a una mayoría calificada de cuatro votos de cinco. Aparte de ésta, la única institución con poder de evitar una segunda reelección contraria a la Constitución era el Tribunal Constitucional, pero en mayo de 1997 el Congreso había destituido a los magistrados independientes que había en el Tribunal⁷. El control del Congreso resultó clave para los propósitos de Fujimori, porque aquél también desestimó, en agosto de 1998, un pedido ciudadano para convocar a un referéndum sobre la postulación de Fujimori en las elecciones de 2000.

El final de esta historia es que, en diciembre de 1999, se inscribió la candidatura de Alberto Fujimori: ésta fue tachada por la oposición, y finalmente la tacha fue desestimada por el JNE. Todos estos acontecimientos ilustran con claridad el hecho de que en el Perú de esos años, pese a que las autoridades electas surgieron de elecciones medianamente limpias y contaban con un importante respaldo popular, y pese a que las instituciones democráticas existían ateniéndose en lo formal al orden constitucional y legal, en la práctica encubrían

una lógica de concentración de poder y un ejercicio autoritario del mismo, que concientemente buscó limitar el pluralismo y el equilibrio de poderes, eliminando en la práctica el ejercicio de mecanismos de *accountability* horizontal. Esto tiene implicancias importantes sobre cómo debe enfrentar estas situaciones la comunidad internacional. Hasta el momento, las políticas de defensa y promoción de la democracia han actuado para evitar y condenar golpes de Estado (al menos los claramente arbitrarios), así como para asegurar elecciones medianamente limpias. Sin embargo, el caso peruano (y también el venezolano, como veremos), ilustra claramente que debe considerarse también el respeto al pluralismo y al equilibrio de poderes, y las relaciones entre el gobierno y la oposición, en una evaluación del respeto al régimen democrático.

En el caso de Venezuela, tenemos que el presidente Chávez fue electo en diciembre de 1998, tomando ventaja de los problemas de sus rivales: AD, COPEI, LCR y el MAS, que se vieron paralizados simultáneamente por graves divisiones y conflictos internos, los cuales permitieron la llegada al poder de Chávez. Si bien el sistema político en Venezuela entró claramente en problemas desde las políticas de ajuste del gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1989, y el triunfo de Rafael Caldera fuera del COPEI, como candidato independiente en 1993 era ya un signo evidente del final del bipartidismo, este país podría haber seguido un camino similar al colombiano, en el que los partidos tradicionales se debilitan pero emergen nuevas fuerzas. Sin embargo, gruesos errores y divisiones simultáneas en todos los partidos importantes en la coyuntura de las elecciones de 1998 permitieron la llegada de un *outsider* al poder. Ni AD ni COPEI pudieron presentar candidatos, LCR y el MAS se dividieron, lo que finalmente hizo posible ese resultado. Con todo, una vez en el poder, Chávez estaba en minoría en el Congreso, todavía controlado por los desgastados partidos “tradicionales”: AD aún era la primera minoría, y en cuanto a la elección de gobernadores, mostraba también una presencia importante. ¿Cómo logró Chávez ganar en su confrontación con los partidos del sistema? Ya hemos visto que en la mayoría de los casos de la región, los líderes antisistema terminaron siendo derrotados, o se vieron obligados a negociar y entenderse con sus adversarios. La clave en este caso es un hábil aprovechamiento político del *honeymoon period* inmediatamente posterior a las elecciones de diciembre de 1998.

7 Sobre esta sección ver Tanaka (1998 y 2001).

Durante la campaña electoral, Chávez hizo de la convocatoria a elecciones de una Asamblea Constituyente un tema central, paso necesario para una refundación del orden político. Así, el 2 de febrero de 1999, el día de la toma de mando, Chávez llamó a un referéndum para convocar una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). Éste se llevó a cabo el 25 de abril de 1999, y la convocatoria se aprobó con más del 80% de los votos válidos, pero con un ausentismo mayor al 60%. El 25 de julio del mismo año se realizaron las elecciones para elegir a los miembros de la ANC; en ellas nuevamente se registró un alto ausentismo (mayor al 53%). El dato relevante aquí es que Chávez organizó esta elección con un sistema electoral personalizado, con un alto efecto mayoritario, que le permitió obtener, con el 65.5% de los votos, el 94.5% de los escaños (121 de 128 escaños); por el contrario, la oposición, con un 34.5% de los votos, obtuvo apenas el 5.5% restante. Con esa cómoda mayoría, el chavismo pudo elaborar la Constitución sin necesidad de hacer concesiones a la oposición. El 15 de diciembre de 1999 fue realizado el referéndum para aprobar la nueva Constitución, que reemplazaría a la anterior Carta Magna de 1961. Aunque el ‘sí’ obtuvo el 72% de los votos válidos, un 56% de la población apta para votar no participó.

Todo esto nos muestra un patrón según el cual el chavismo, usufructuando un importante respaldo popular, intervino reorganizando los poderes públicos; al ocurrir ello desde una posición gubernamental hegemónica, el Estado terminó siendo fuertemente controlado por el Poder Ejecutivo, limitando seriamente el pluralismo y la independencia de los otros poderes del Estado. El paso fundamental en esta dirección se dio el 23 de diciembre de 1999, cuando la ANC, invocando ser la encarnación de la voluntad soberana y la expresión de un nuevo orden institucional, disolvió e intervino los demás poderes públicos: el Congreso de la República, el Consejo de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia y las Asambleas Legislativas. En enero de 2000 se autodisolvió la ANC, y fue reemplazada por un órgano compuesto por algunos miembros de ésta y por otros designados por ella misma, en vigencia mientras entrara en funciones el nuevo Congreso. Este órgano provisional nombró a las autoridades de muchos de los poderes disueltos, con lo que el chavismo logró asegurar el control de todos ellos.

En cuanto a las autoridades electas, gran parte de ellas, cuyo mandato se ubicó ya dentro del nuevo mar-

co constitucional, fue elegida en el 2000. El 30 de julio fueron celebradas elecciones para Presidente de la República, Diputados de la Asamblea Nacional (antiguo Congreso Nacional), Gobernadores (de las 23 entidades federales), Diputados de los Consejos Legislativos de los Estados (antiguas Asambleas Legislativas), Alcalde Metropolitano, Alcaldes, Concejales al Cabildo Metropolitano, y los representantes al Parlamento Latinoamericano y al Parlamento Andino; elección por supuesto realizada en el contexto de la hegemonía chavista, lo que le permitió, por medios “constitucionales”, construir un poder casi absoluto y sin contrapesos institucionales, aunque amparado por una legalidad en gran medida desprovista de contenido. En estos comicios, Hugo Chávez fue reelecto Presidente con el 59.75% de los votos (frente al 37.5% de Francisco Arias), y el Movimiento Quinta República (MVR) consiguió más del 46% de los asientos en el Congreso⁸.



Analizando los casos de Perú y Venezuela, encontramos entonces dos *outsiders* de orígenes y antecedentes muy diferentes, pero que desarrollaron un mismo perfil de naturaleza autoritaria, legitimado electoralmente, en un marco democrático en sus aspectos formales, pero desprovisto de contenido. Esta coincidencia se entiende porque ambos tenían incentivos claros para desarrollar políticas de confrontación, dado el desprestigio y la debilidad tanto de la oposición como de las instituciones que los constreñían; y porque, desde el poder, fueron capaces de refundar el orden político bajo su hegemonía, lo que debilitó en extremo la competencia política y el funcionamiento de contrapesos institucionales efectivos. Este desenlace impidió el desarrollo de una lógica de reforma institucional gradual, que abriera espacios a nuevas fuerzas políticas y sociales manteniendo equilibrios básicos, que son los que permiten una dinámica democrática. Así, en el caso de Perú, el gobierno de Fujimori interrumpió el proceso de regionalización iniciado en 1988, e instauró una lógica claramente centralista y vertical de gobierno. Esto

8 Sobre estos temas ver Maingon (2001) y Maingon, Pérez y Sonntag (2000 y 2001), entre otros.



La oposición en el Perú fue incapaz de oponerse eficazmente a Fujimori, y en Venezuela está siendo incapaz de oponerse eficazmente a Chávez. Considero que son tres las razones principales que dan cuenta de esto en los dos casos. Primero, el alto grado de fragmentación de la oposición. Segundo, la oposición tiene como común denominador su oposición a los líderes autoritarios, pero no mucho más, de allí que les resulte muy difícil superar un problema de acción colectiva. Finalmente, los *outsiders* sufrieron un importante desgaste como consecuencia de un ejercicio del poder no democrático, pero esta caída afectó sobre todo su relación con los sectores medios; ante los sectores populares, la combinación de una retórica antisistema y un significativo aumento del gasto social, les permitió mantener una importante base de respaldo popular, que los hace competitivos en el terreno electoral, aunque dentro de formatos clientelísticos.



a pesar de que la nueva Constitución de 1993 instauró mecanismos de consulta y participación ciudadana que, como hemos visto, quedaron subordinados a una lógica autoritaria en la práctica. Algo similar puede afirmarse del caso de Venezuela respecto a la Constitución de 1998, que si bien no canceló como en el Perú las reformas descentralistas de finales de la década de los ochenta, sí las limitó por el tipo de ejercicio del poder.

En este marco, las políticas de defensa y promoción de la democracia a nivel hemisférico han mostrado claramente sus limitaciones. Ellas han puesto énfasis sobre todo en la observación electoral, en que las autoridades políticas sean resultado de elecciones medianamente limpias, pasando por alto los equilibrios de poderes y los derechos de las minorías. En el caso peruano, esto empezó a cambiar con la misión de observación de la OEA de las elecciones de 2000, encabezada por Eduardo Stein. Esta misión desarrolló un estilo de trabajo claramente diferente al de la misión de la OEA de 1995, entró a temas de fondo más allá de los exclusivamente electorales y cuestionó la injerencia del gobierno central en el proceso electoral, así como las limitaciones al pluralismo y la independencia de los poderes del Estado (OAS, 2001). A pesar de estos cuestionamientos, la OEA no llegó a un acuerdo para aplicar la

resolución 1080 (que habla de la interrupción irregular del proceso democrático), y Fujimori logró ser proclamado Presidente en julio de 2000, aceptando el gobierno la presencia en el país de una misión de observación de la OEA que debía propiciar avances en la democratización del país por medio de una mesa de diálogo entre gobierno y oposición. Sin embargo, el gobierno de Fujimori se derrumbó poco tiempo después: el 16 de setiembre Fujimori convocó a nuevas elecciones, y el 20 de noviembre renunció a la presidencia. Ya hemos señalado en otra parte que esta caída no se debió tanto al vigor de la oposición política y social al fujimorismo, sino a sus contradicciones internas, desatadas por presiones externas⁹. La caída del fujimorismo dio lugar a la constitución de un gobierno transitorio y a nuevas elecciones que se realizaron en abril de 2001, siendo elegido Alejandro Toledo.

El nuevo gobierno levantó la bandera de la reinstitucionalización democrática como una de sus principales señas de identidad; ello se expresó, entre otras cosas, en la gestación de la Carta Democrática Interamericana, aprobada en Lima el 11 de setiembre de 2001 por los países miembros de la OEA (Legler, 2003). La primera “prueba de fuego” de la mencionada carta fue la respuesta al golpe de Estado en Venezuela del 11 de abril de 2002, por medio del cual se destituyó al Presidente, al Congreso y a la Corte Suprema (Cameron, 2003). Si bien la Carta sirvió como mecanismo eficaz para hacer inviable el golpe de Estado que llevó brevemente al poder a Pedro Carmona, no lo ha sido para defender otros aspectos contemplados en ese documento, como el fortalecimiento y preservación de las instituciones democráticas o la promoción de una cultura democrática. Si bien la OEA envió diversas misiones a Venezuela, hasta el momento no ha logrado detener iniciativas contrarias al pluralismo, la independencia de poderes y el respeto a la oposición por parte del gobierno; tampoco ha logrado tender puentes entre el gobierno y la oposición, y limitar la creciente polarización social y política. Nuevamente, la OEA y otros organismos internacionales vigilan la realización del referén-

9 Ver Tanaka (2001). Dentro de esas presiones externas, cabe destacar las del gobierno de los Estados Unidos sobre el presidente Fujimori para que destituya a su asesor Vladimiro Montesinos, involucrado en un caso de tráfico de armas a las FARC en Colombia. Una vez rota la sociedad entre Fujimori y Montesinos, el gobierno no pudo continuar.

dum revocatorio de agosto de 2004, en el que fue ratificado el mandato del presidente Chávez, pero sin intervenir mayormente para enfrentar diversas maniobras del gobierno para controlar los poderes del Estado, como la recomposición del Tribunal Supremo de Justicia, vía la ampliación del número de sus miembros, y su nombramiento vía mayoría simple en el Congreso, ocurrida en la segunda mitad de 2004.

Ahora bien, todas estas arbitrariedades tuvieron costos políticos importantes. Ambos presidentes empezaron a perder respaldo tanto de sectores de las elites como de la ciudadanía en general, abriéndose espacio para el trabajo de la oposición. En diversos momentos, la desaprobación tanto a Fujimori como a Chávez llegó a ser mayoritaria. Además, los movimientos políticos de respaldo a ambos líderes descansaron mucho en el uso de los recursos públicos, poniendo en cuestión su fortaleza institucional más allá del Estado. En el caso del chavismo está ciertamente por verse el destino del MBR-200 y del MVR, pero en el caso del fujimorismo, que puede ser ilustrativo, tenemos que, perdido el control del Estado, quedó seriamente debilitado como organización política: así, mientras en las elecciones del año 2000 Fujimori obtuvo el 49.87% de los votos válidos, y su lista al Congreso el 42.16%, obteniendo 52 escaños; en las elecciones del año siguiente Carlos Boloña, ex ministro de Fujimori —el único candidato presidencial que reclamaba una identidad fujimorista—, obtuvo apenas el 1.7%, y en el Congreso las dos listas fujimoristas apenas obtuvieron juntas cuatro escaños.

Sin embargo, la oposición en Perú fue incapaz de oponerse eficazmente a Fujimori, y en Venezuela está siendo incapaz, hasta ahora, de oponerse eficazmente a Chávez. Considero que son tres las razones principales que dan cuenta de esto en los dos casos. Primero, el alto grado de fragmentación de la oposición: tenemos de un lado a los viejos actores, extremadamente debilitados, arrastrando su crisis, y del otro a nuevos actores, improvisados, sin experiencia. Segundo, la oposición tiene como común denominador su oposición a los líderes autoritarios, pero no mucho más, de allí que les resulte muy difícil superar un problema de acción colectiva. En un escenario de fragmentación, con actores muy débiles, cada uno de ellos se contenta con pequeñas recompensas, por lo que no hay estímulos para actuar cooperativamente. Como señaló Przeworski (1988) al estudiar las crisis de los gobiernos autoritarios, es indis-

pensable que surja también una alternativa clara para que pueda darse un proceso de transición. Finalmente, otro asunto central es que los *outsiders* sufrieron un importante desgaste como consecuencia de un ejercicio del poder no democrático, pero esta caída afectó sobre todo su relación con los sectores medios (más sensibles a los temas institucionales); ante los sectores populares, la combinación de una retórica antisistema y un significativo aumento del gasto social (posible en el caso peruano por la recuperación de las finanzas públicas y por la política de privatizaciones, y en el venezolano por el aumento de los precios del petróleo), les permitió mantener una importante base de respaldo popular, que los hace competitivos en el terreno electoral, aunque dentro de formatos clientelísticos.

La evolución de los sistemas de partidos y sus respuestas a los problemas de legitimidad: el reformismo institucional en Colombia, Bolivia y Ecuador

¿Qué pasó con los otros países andinos, Colombia, Bolivia y Ecuador, durante esos mismos años? Estos países pasaron por problemas tanto o más grandes que los de Perú y Venezuela, sus partidos políticos sufrieron también graves problemas de legitimidad, pero ellos no colapsaron; evolucionaron. Los partidos tradicionales perdieron respaldo, cambiaron un poco sus perfiles y modos de funcionamiento interno, cambiaron un poco sus bases de apoyo, y el espacio que no lograron cubrir empezó a ser ocupado por diversas organizaciones emergentes; en unos casos algunas de ellas lograron consolidarse, en otros ese espacio “no tradicional” se mantiene, pero ocupado por varias organizaciones precarias y volátiles. La diferencia entre estos casos de evolución y los de colapso no puede explicarse por la gravedad de las crisis de representación, como ya vimos; se explica porque en los casos de evolución los partidos tradicionales lograron que sus pugnas internas no quebraran sus estructuras organizativas, y nunca se produjo una situación en la cual *todos* los partidos tradicionales, *simultáneamente*, hayan estado divididos y desprestigiados. Por ello, se pudo cumplir la lógica de la alternancia dentro de los parámetros del sistema, a pesar de los altos grados de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia en esos países (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Satisfacción con la democracia (ciudadanos muy satisfechos y considerablemente satisfechos; en promedio, por país)

	1996	1997	1998	1999/2000	2001	Promedio 1996-2001
Venezuela	30.00	35.84	35.41	54.58	40.90	39.35
Argentina	34.11	41.72	48.75	45.84	20.50	38.18
Uruguay	51.33	64.76	67.67	69.75	55.40	31.78
Chile	27.66	37.00	31.59	35.34	25.00	31.32
México	11.60	44.62	21.08	37.09	26.80	28.24
Ecuador	33.25	30.75	33.75	23.25	14.60	27.12
Bolivia	24.74	33.42	34.26	22.31	18.70	26.69
Colombia	15.89	35.50	24.04	27.00	8.50	22.19
Brasil	21.11	22.98	25.30	18.60	20.90	21.78
Perú	27.92	20.58	17.90	23.80	16.30	21.30
Paraguay	21.41	15.30	24.16	12.30	10.30	16.69
Promedio América Latina	27.31	39.87	36.32	35.37	24.77	32.73

Fuente: Zovatto (2002).

Ahora bien, si comparamos los casos de Colombia, Bolivia y Ecuador, con los de Perú y Venezuela a lo largo de las últimas dos décadas, y evaluamos su desempeño, aparentemente no encontraremos grandes diferencias. En los cinco países registramos indicadores económicos mediocres, inestabilidad política, problemas de gobernabilidad, violencia social y política, alto descontento ciudadano con las instituciones del Estado y creciente desapego a los valores democráticos. Así, parecería que la diferencia entre un colapso o una evolución en el sistema de partidos no constituye una característica muy importante, más allá de cierta sutileza analítica. Sin embargo, sostengo que la supuesta indiferencia entre estos países es fruto de una mirada muy superficial, que pierde de vista aspectos fundamentales de la dinámica de los países andinos. La historia que dejan de lado estas miradas es una muy importante dinámica de cambio institucional, expresada básicamente en procesos de descentralización, reformas electorales y reconocimiento de derechos de sectores tradicionalmente excluidos (donde destaca la población indígena), los cuales buscaron abrir espacios de participación a nuevos actores sociales y políticos, y así responder a la crisis de legitimidad del sistema político¹⁰. Estas reformas no han sido cosméticas, han tenido profundas consecuencias y han

alterado de manera decisiva la dinámica de esos tres países, permitiendo tener una arena política más amplia, plural y competitiva; es decir, más representativa. Precisamente, un problema en estos tres casos es cómo institucionalizar la ampliación de la participación, evitando que tenga una lógica antisistémica o una respuesta autoritaria. En Perú y Venezuela estos procesos de apertura y reforma gradual se truncaron con Fujimori y Chávez, y dieron lugar, como hemos visto, a un debilitamiento extremo de los actores políticos, a una gran precariedad institucional, y a un funcionamiento autoritario.

El reformismo institucional es la respuesta que dieron algunos actores del sistema político a la crisis de legitimidad del sistema. En un contexto de severos constreñimientos fiscales o de aplicación de reformas orientadas al mercado con altos costos sociales, y de instituciones relativamente rígidas a la participación ciudadana, el reformismo institucional resultó una opción atractiva para actores políticos que buscaban también ganancias en la competencia *inter* o *intrapartidaria*. Los cambios no siempre tuvieron los efectos esperados, se produjeron errores de cálculo y aparecieron consecuencias no intencionales, algunas de las cuales comprometieron la gobernabilidad del sistema político; en extremo, las reformas pueden haber colaborado con el colapso del sistema de partidos, como sugieren algunos

¹⁰ Ver Barr (2001).

autores para el caso venezolano¹¹; en otros casos, llevaron a la fragmentación del sistema de partidos (como en Colombia), a un desorden extremo (Ecuador), o al desarrollo de fuerzas sociales y políticas con un fuerte discurso antisistémico (como en Bolivia). A pesar de esto, también se dio efectivamente un proceso de apertura, la aparición y desarrollo de nuevas fuerzas sociales y políticas, en suma, avances en la democratización del sistema. Una conclusión de esto es que gran parte de los problemas actuales que sufre la democracia en los países andinos no tiene que ver, como veremos, con el supuesto carácter “no democrático” del sistema, sino con graves problemas de institucionalización y debilidad del Estado.

Colombia

En Colombia, tradicionalmente, se ha sostenido que gran parte de los problemas del país tenía su origen en el carácter “cerrado” del sistema político, consecuencia de los acuerdos del Frente Nacional de finales de la década de los años cincuenta. Pese a que estos acuerdos terminaron formalmente en 1974, año en el que por fin hubo competencia entre los dos partidos principales del sistema —y en términos reales en 1986, cuando el presidente liberal Virgilio Barco constituyó un gobierno sin presencia del Partido Conservador—, sus efectos se sintieron aun después de esta fecha. En la segunda mitad de los años ochenta era todavía una percepción ampliamente compartida el que el sistema político fuese relativamente excluyente y sesgado a favor de los partidos tradicionales, y que éste constituía el origen de muchos de los problemas del país, por los problemas de legitimidad del sistema político que generaba.

En este marco, durante el gobierno de Belisario Betancourt (1982-86), del Partido Conservador, se impulsó un proceso de descentralización que se expresó en la elección de alcaldes desde 1988, que buscaba acercar las autoridades políticas a la ciudadanía. Es interesante que el proceso haya sido iniciado por un presidente del Partido Conservador. En el periodo posterior a 1974, este partido ocupó una posición subordinada al partido liberal; Betancourt ganó las elecciones de 1982 en gran medida gracias a las divisiones del Partido Liberal (Alfonso López Michelsen y Luis Carlos Galán). Como respuesta, el gobierno de Betancourt desarrolló

11 Ver Lalander (2004) y Penfold (2001).

iniciativas que buscaron legitimar su gestión y al sistema político en su conjunto, pero también hacer a su partido más competitivo frente al liberalismo. Una de ellas, por ejemplo, es el impulso a procesos de negociación con las organizaciones guerrilleras¹². Pero la iniciativa política más importante fue el proceso de descentralización. En un contexto en el que el conservatismo tenía escasas posibilidades de disputarle al liberalismo el poder en el ámbito nacional, resultaba una buena estrategia fortalecer espacios locales en los cuales podía mantener importantes cuotas de poder, y además, legitimar el sistema¹³.

A finales de los años ochenta, Colombia padecía un ambiente signado por crecientes niveles de violencia, en el que a la acción de los grupos guerrilleros se sumaba la de los carteles de la droga, que llegó a conmocionar el corazón del sistema político con el asesinato de tres candidatos presidenciales. Hasta ese momento muchos diagnosticaban que la violencia se explicaba por la cerrazón del sistema, debido a su escasa representatividad, por lo que era necesario un nuevo pacto político¹⁴. El presidente liberal Virgilio Barco (1986-1990), entre otras cosas, lanzó una iniciativa de reforma constitucional que no logró prosperar, y que fue retomada con fuerza por el candidato liberal, y después Presidente, César Gaviria. Es claro que, tanto para Barco como para Gaviria, la iniciativa de una profunda reforma política resultaba una respuesta a la crítica situación de violencia y crisis de legitimidad del Estado. En el caso de Gaviria pesaba además el hecho de que él se identificaba con diversas fracciones renovadoras del liberalismo¹⁵, que proponían un conjunto de reformas

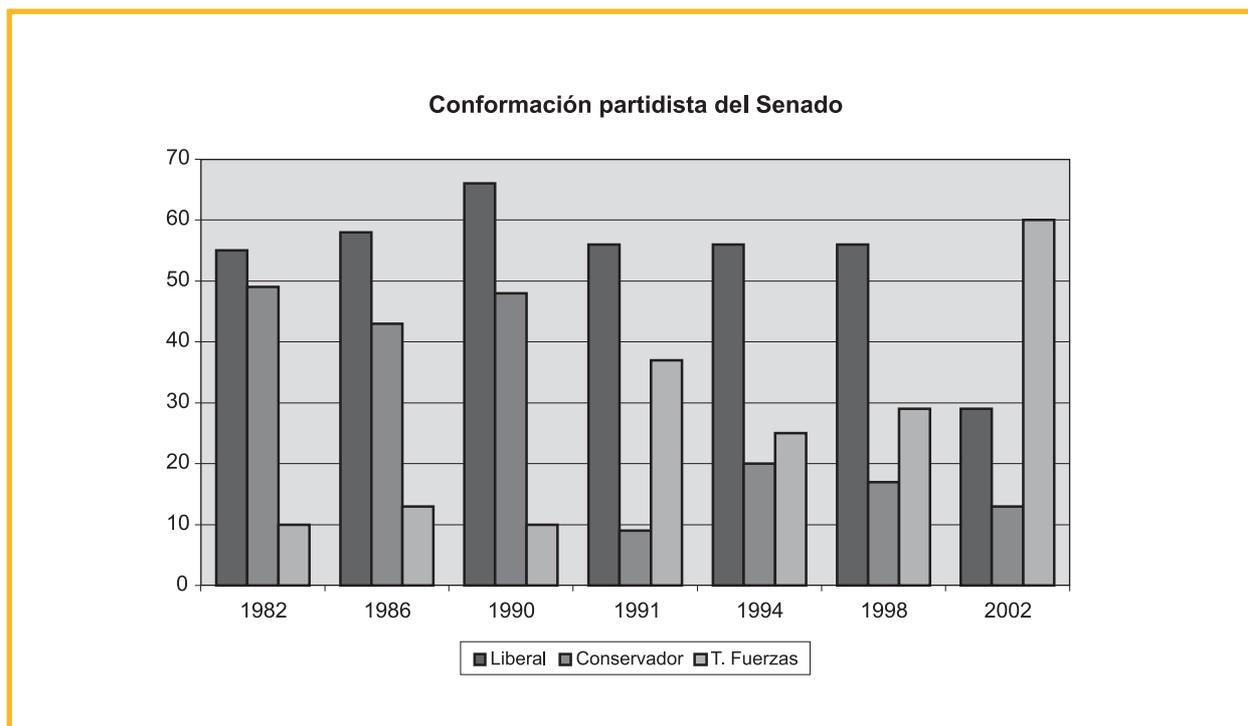
12 En términos generales, han sido gobiernos conservadores los que han impulsado procesos de negociación con la guerrilla (Betancourt, Pastrana), mientras que los liberales han tendido a privilegiar estrategias de confrontación (Turbay, Barco, y ahora Uribe). Esto podría explicarse porque las guerrillas se desarrollaron en las zonas históricamente liberales, como desafío al poder tradicional, y los conservadores han buscado legitimarse en esas zonas; por el contrario, los liberales han tendido a seguir estrategias represivas: los paramilitares surgen en las mismas zonas liberales para expulsar a la guerrilla sin hacer concesiones. Este argumento es sugerido por Romero (2000, 2000a, y 1999).

13 Ver O'Neill (2003 y 2003a), Falleti (2003 y 2003a), y Willis *et al.* (1999).

14 La relación entre violencia y crisis de legitimidad del Estado tendría dos caras: en una, la violencia sería una respuesta a la crisis de legitimidad; en la otra, el problema sería más bien que ésta no permitiría combatir con éxito a aquélla.

15 El líder del *nuevo liberalismo*, Luis Carlos Galán, fue asesinado en agosto de 1989; Gaviria era su director de campaña, y terminó asumiendo la candidatura presidencial del partido después de elecciones primarias.

Gráfico 1
Colombia: número de escaños en el Senado (por partido)



Fuente: Compendio estadístico de Payne *et al.* (2003).

ambiciosas, dentro de una lógica modernizadora. La apertura política se inscribía también dentro de la lógica de relegitimar el sistema, minar los poderes tradicionales del liberalismo y abrir espacios para nuevas corrientes con las que él se identificaba. En esto, Gaviria coincidió con las fuerzas emergentes, que obtuvieron una importante representación en la Asamblea Constituyente, como el M-19, grupo guerrillero que se incorporó a la vida política en esos años¹⁶.

La Constitución de 1991 marcó la profundización del proceso de descentralización y de apertura política. En ella se estableció que debía elegirse no sólo alcaldes sino también gobernadores, y se establecieron criterios que elevaron y aceleraron las transferencias de fondos y competencias del gobierno central a las nuevas autoridades. De otro lado, se rebajaron las barreras de entrada al sistema político, permitiéndose la presentación de candidatos independientes y estableciéndose la elección del Senado en distrito nacional único, para favorecer la

proporcionalidad del sistema, la entrada de minorías, y estimular la conformación de partidos nacionales (no regionalizados). Los efectos de la descentralización, y de las reformas constitucional y política, han sido muy importantes, aunque no necesariamente con los efectos esperados. La descentralización tuvo efectos muy significativos en alterar el poder relativo de las regiones frente al gobierno nacional, consolidó el poder de los alcaldes y gobernadores, pero también generó problemas fiscales¹⁷. De otro lado, el sistema político no puede más ser caracterizado como cerrado o excluyente¹⁸. Por ejemplo, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes la presencia de terceras fuerzas ha ido en aumento (Gráficos 1 y 2); el número efectivo de partidos legislativos pasó de 2.2, en la primera mitad de los años noventa, a un 2.9 si se considera toda la década (Alcántara y Freidenberg, 2002). De otro lado, en las elecciones a gobernadores el número efectivo de partidos pasó de 1.6 en 1994 a 2.5 en 2000.

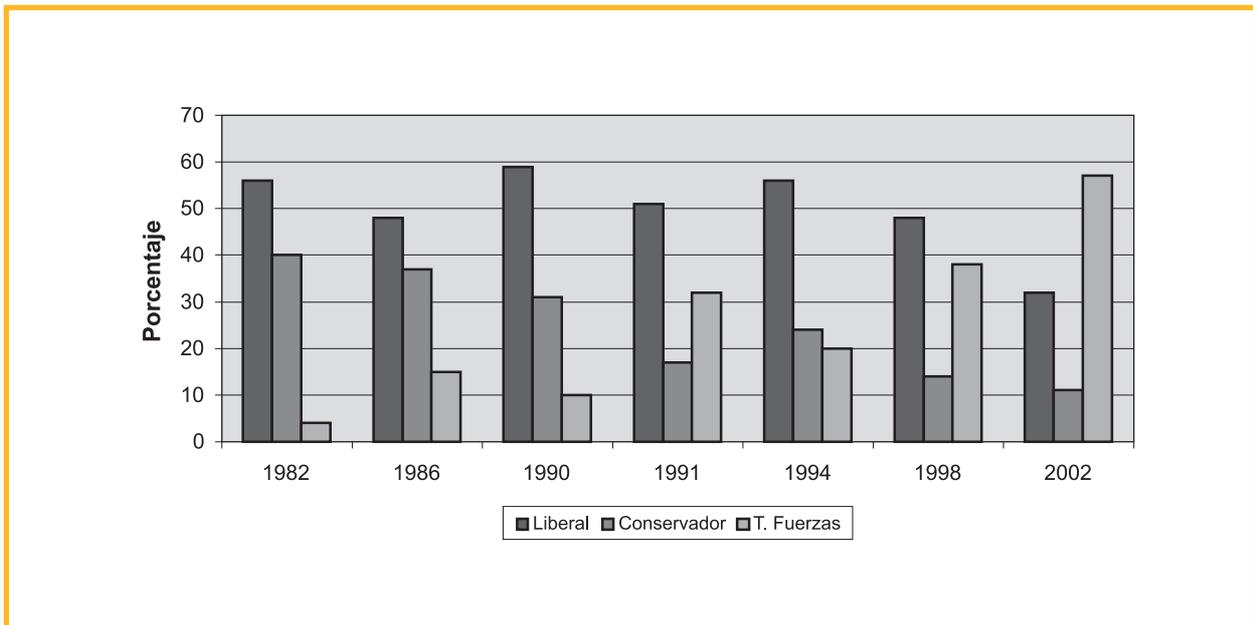
16 Una lectura política del proceso constituyente de 1991 en Dávila (2002), Nielson y Shugart (1999), y Dugas (2001).

17 Ver Falleti (2003) y Alesina *et al.* (2000).

18 Ver Bejarano y Pizarro (2001).

Gráfico 2

Colombia: porcentaje de votos válidos en la Cámara de Representantes (por partido)



Fuente: Compendio estadístico de Payne *et al.* (2003).

Sin embargo, el precio que ha tenido que pagarse por esta apertura es la fragmentación del sistema; y ésta no sólo ha afectado a los partidos tradicionales sino también a las terceras fuerzas, que no han podido consolidarse, siendo un conjunto volátil y heterogéneo (ver Cuadro 2)¹⁹.

A partir de las elecciones del año 2002, el sistema político colombiano acentúa la evolución que venía ocurriendo claramente desde 1991, de constante erosión del respaldo de los partidos tradicionales (mucho más pronunciada para el Partido Conservador que para el Partido Liberal), y de emergencia de nuevas fuerzas que abren el sistema político y dan cabida a nuevas voces, aun cuando la consolidación de éstas en un actor capaz de desafiar la fuerza de los partidos históricos está por verse. La elección de Alvaro Uribe, encabezando una disidencia del liberalismo, con un fuerte discurso antipartidario y antisistémico (contra la “politiquería”), y sus altos niveles de legitimidad, ciertamente ponen en grandes dificultades a los partidos tradicionales; pero todavía está por verse si es que el uribismo podrá con-

solidarse como movimiento político, o si su suerte estará atada a la gestión presidencial exclusivamente. Hasta el momento, el fuerte liderazgo del presidente, construido principalmente sobre la base de su política de seguridad y de combate a las guerrillas, cuenta en el Congreso con el respaldo de disidentes liberales y del Partido Conservador, quedando el liberalismo oficial en el papel de oposición. Pese a la fortaleza del presidente, hasta el momento éste no ha tenido éxito en su confrontación con el sistema de partidos, como quedó evidenciado en el fracaso de su intento de reforma política, al margen del Congreso, de la legislatura 2002-2003.



La diferencia entre los casos de evolución y los de colapso no puede explicarse por la gravedad de las crisis de representación; se explica porque en los casos de evolución los partidos tradicionales lograron que sus pugnas internas no quebraran sus estructuras organizativas, y nunca se produjo una situación en la cual *todos* los partidos tradicionales, *simultáneamente*, hayan estado divididos y desprestigiados.



¹⁹ Una evaluación de la apertura y la fragmentación del sistema de partidos puede verse en Gutiérrez (2002a y 2001), y Hoskin y García (2002).

Cuadro 2
Porcentaje de votos para el Senado de la República por los partidos Liberal y Conservador, y por “terceras fuerzas” (1982–1998)

	1982	1986	1990	1991	1994	1998
Liberal (L)	56.58	55.94	60.43	53.16	56.54	57.02
Conservador (C)	40.46	38.70	33.19	27.91	29.92	22.90
L + C	97.04	94.64	93.62	81.07	86.46	79.92
Terceras Fuerzas	2.96	5.36	6.38	18.93	13.54	20.08
Tercer partido	1.36	1.50	0.93	9.35	1.18	1.52
Otros	1.60	3.86	5.45	9.59	12.36	18.56

Fuente: Pizarro (2002).

Recientemente, el presidente logró modificar la Constitución para poder tentar la reelección en el año 2006, con lo que el futuro del sistema de partidos sigue como una interrogante: ¿seguiremos en Colombia con una evolución gradual, o los partidos tradicionales se encaminan hacia su desaparición? La consolidación del presidente Uribe, ¿marcará el inicio de una lógica autoritaria similar a la experimentada en Perú con Fujimori o en Venezuela con Chávez, o la fortaleza tradicional de los partidos y las instituciones en Colombia soportará los embates por venir? La respuesta todavía no puede darse.

Vistas las últimas décadas en Colombia, podemos decir que a pesar de los graves problemas que ha enfrentado el sistema político, éste ha logrado pasar con relativo éxito por un profundo proceso de cambio institucional que ha democratizado el sistema, manteniendo la estabilidad política, a pesar del desafío de la violencia, de la debilidad del Estado para asegurar el orden público, y de la fragmentación de los partidos. A pesar de que algunos analistas llaman la atención sobre el debilitamiento de los partidos, éstos todavía son capaces de llegar a acuerdos y no llegan a comprometer la gobernabilidad del sistema²⁰. A mi juicio, Colombia ilustra cómo, pese al desprestigio y debilitamiento de los partidos, el patrón de evolución gradual del sistema ha permitido lograr avances en la democratización política y también poner límites a intentos de recomponerlo de manera autoritaria, al menos hasta el momento.

20 Un excelente análisis de los partidos en el Congreso, y de cómo pese a la fragmentación ellos funcionan y pueden ponerse de acuerdo para legislar, puede verse en Pachón (2003).

Bolivia

En este país, desde 1985, con la presidencia de Víctor Paz Estenssoro (MNR), y hasta las elecciones de 2002, se instauró un sistema de partidos con tres actores básicos que gobernaron formando coaliciones (MNR, MIR y ADN). Esta lógica de pactos o acuerdos logró darle a la democracia boliviana una estabilidad excepcional dados sus antecedentes inmediatos e históricos²¹:

“A partir de las elecciones de 1985 hasta las elecciones de 2002, predominó un sistema moderado de partidos que descansaba en un eje o trípode de tres partidos –MNR, MIR y ADN–, cada uno de los cuales fue el pivote en cuatro gobiernos de coalición. Estos tres partidos concentraban entre el 65% y el 57% de los votos, y el 86% y el 62% de los escaños, formando con la ayuda de partidos menores dos bloques –ADN-MIR y MNR– que se alternaban en el gobierno. En términos históricos, esta transformación fue crucial. Antes de la revolución de 1952, Bolivia había conocido un sistema multipartidista excluyente y de bajísima capacidad de representación en él” (Mayorga, René, 2002).

Esto no significa que esta democracia basada en una lógica de pactos no haya sufrido grandes problemas. Las políticas de ajuste y reformas orientadas al mercado tuvieron enormes costos sociales, generaron altos grados

21 Centellas, en un artículo de 1999, habla de la “consolidación de la poliarquía en Bolivia”.

Cuadro 3
Confianza en las instituciones políticas democráticas
(promedios para el período 1996-2001)

	Congreso	Partidos	Poder Judicial	Admin. Pública	Presidencia	Instituciones democráticas (promedio)
Uruguay	43.2	37.0	52.4	42.9	46.3	44.3
Chile	42.1	26.6	37.8	44.0	56.3	41.4
Venezuela	27.6	20.1	36.3	25.4	41.2	30.1
México	30.1	27.4	27.6	27.4	34.4	29.4
Paraguay	28.6	23.8	31.1	27.3	35.0	29.2
Brasil	22.4	17.6	40.1	29.2	31.3	28.1
Perú	26.8	19.6	20.6	26.5	32.9	25.3
Colombia	22.5	17.0	33.6	19.7	26.1	23.8
Argentina	24.0	17.9	22.2	21.0	28.8	22.8
Bolivia	23.2	15.9	25.0	21.9	27.5	22.7
Ecuador	16.7	12.8	24.0	25.7	28.2	21.5
Promedio América Latina	28.1	21.9	32.4	28.7	34.5	29.1

Fuente: Zovatto (2002).

de conflicto y enfrentaron un gran descontento ciudadano; de otro lado, al haber sido esas políticas implementadas por partidos actuando en coalición, se generó la imagen de una “partidocracia” excluyente y alejada de los intereses de amplios sectores populares. Esto se expresó en los bajos niveles de legitimidad de los partidos y del sistema democrático en general (ver Cuadro 3; también Cuadro 1).

Estos problemas dieron lugar a la aparición de movimientos encabezados por *outsiders*, líderes con fuertes discursos antisistémicos, que llegaron a concitar un importante respaldo electoral desde finales de los años noventa (UCS y CONDEPA)²², aunque sin lograr desplazar a los tres partidos eje como pilares del sistema político. Pese a todo, estos dos partidos finalmente se integraron al sistema: en 1993, Sánchez de Lozada (MNR) armó una coalición de gobierno con UCS (y el Movimiento Bolivia Libre, MBL); en 1997, Bánzer armó una coalición de gobierno con UCS y CONDEPA (y el MIR). Estos grupos, bastante personalistas, prácticamente han desaparecido una vez muertos sus líderes (Max Fernández en 1995 y Carlos Palenque en 1997, respec-

²² Ver Mayorga, Fernando (2002).

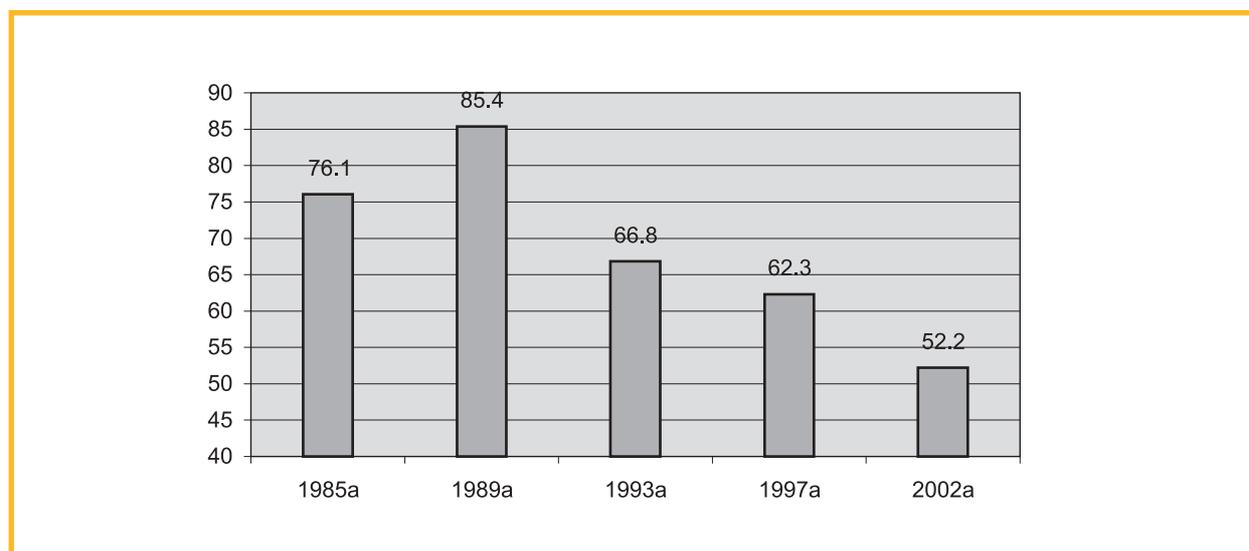
tivamente). De una manera similar a la de Colombia, los partidos históricos se mostraron más resistentes que los emergentes, aunque es poco probable que ADN pueda sobrevivir a la reciente muerte de su líder Hugo Bánzer, y haya en el momento actual una gran incertidumbre sobre el futuro, como veremos más adelante (ver Gráfico 3 y Cuadro 4).



En los cinco países registramos indicadores económicos mediocres, inestabilidad política, problemas de gobernabilidad, violencia social y política, alto descontento ciudadano con las instituciones del Estado y creciente desapego a los valores democráticos. Así, parecería que la diferencia entre un colapso o una evolución en el sistema de partidos no constituye una diferencia muy importante, más allá de cierta sutileza analítica. Sin embargo, sostengo que la supuesta indiferencia entre estos países es fruto de una mirada muy superficial, que pierde de vista aspectos fundamentales de la dinámica de los países andinos.



Gráfico 3
Bolivia: porcentaje de escaños de los partidos principales,
Cámara de Diputados



Los déficit de legitimidad se expresaron de varias maneras: por medio de un difuso pero no menos real descontento ciudadano; por medio de la aparición de nuevos movimientos políticos; y por medio de la movilización de la población indígena, tradicionalmente excluida²³. Ella se expresó de manera muy elocuente a partir de 1990, con la multitudinaria “Marcha por el Territorio y la Dignidad” de la Coordinadora de Pueblos Indígenas del Beni (del oriente boliviano), ocurrida durante la gestión del presidente Paz Zamora (1989-1993). Lo interesante, a mi juicio, es que los actores del sistema intentaron responder a estos déficit de legitimidad, y optaron por impulsar un proceso de reformismo institucional. Tres son de especial relevancia: uno fue un conjunto de cambios a la Constitución (1995), reconociendo el carácter multiétnico y pluricultural del país, e instaurando una serie de derechos ciudadanos (especialmente en el régimen agrario y campesino, y el régimen cultural), que buscaban responder a las demandas de las organizaciones indígenas; dos, el cambio del sis-

23 Según datos de Van Cott (2000) correspondientes a finales de los años ochenta, en Bolivia la población indígena era un 66% de la población total. Si bien estos datos tienen que ser tomados con mucha cautela (la definición de “indígena” es siempre muy relativa), sí muestran el potencial político de la movilización de organizaciones que reivindican su identidad étnica.

Cuadro 4
Bolivia: porcentaje de escaños en la
Cámara de Diputados de los principales
partidos, 1985-2002

	1985	1989	1993	1997	2002
MNR	33.1	30.8	40	20	27.7
ADN	31.5	29.2	(26.8)	24.6	3.0
MIR	11.5	25.4	AP	17.7	21.5
(Subtotal)	76.1	85.4	66.8	62.3	52.2
CONDEPA	—	6.9	10.0	14.6	—
UCS	—	—	15.4	16.1	3.8
MAS	—	—	—	—	20.8
NFR	—	—	—	—	19.2

Fuente: Datos tomados de Lazarte (2002).

tema electoral, por el cual se pasó de un sistema de representación proporcional a un sistema proporcional personalizado, que se concretó en 1994 y se aplicó por primera vez en 1997; el tercero es la descentralización, expresada en la ley de participación popular de 1994, reformas todas impulsadas durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Analizaremos con detalle las dos últimas, por sus efectos directos sobre el sistema de representación política.

El cambio del sistema electoral y la adopción del sistema mixto fue resultado de intensas negociaciones entre los partidos, y buscó obtener simultáneamente varios objetivos: legitimar a los partidos, por medio de la personalización del voto, y abrir moderadamente espacio para la representación de minorías. De hecho, en las elecciones de 1997 se cumplieron gruesamente esas previsiones; cabe destacar que algunos partidos se beneficiaron de su fortaleza en algunas regiones, desde las cuales construyeron después una representación nacional más amplia, como Nueva Fuerza Republicana (NFR, en Cochabamba, en alianza con ADN) y líderes indígenas en el Chapare (en alianza con IU, y hoy expresados en el MAS). Así, en alguna medida, los actores emergentes en las elecciones de 2002 son consecuencia de estas reformas²⁴.

De otro lado, la descentralización impulsada por el gobierno de Sánchez de Lozada (que implicó la elección de alcaldes y concejos municipales por medio de la Ley de Participación Popular, LPP), si bien puede explicarse como una búsqueda de relegitimar el sistema político dentro de cálculos electorales que buscaban mantener o ampliar la presencia de su partido²⁵ en el contexto de la aplicación de políticas de reforma estructural, también tuvieron como efecto permitir la entrada al sistema a diversos líderes sociales, favoreciendo también la consolidación del movimiento indígena, que hoy muestra gran vitalidad²⁶. En palabras de Van Cott:

“La ley de participación popular aumentó notablemente la representación de la mayoría indígena marginada de Bolivia. Candidatos indígenas y campesinos ganaron el 28.6% de los asientos de los gobiernos municipales en 1995. Los números son más impresionantes en Oruro y Cochabamba, donde ganaron el 62 y 40 por ciento, respectivamente (...) Estos resultados deben aumentar los programas de formación intensivos para líderes indígenas y cam-

24 Ver Mayorga, René (2001 y 2001a).

25 Sobre la lógica que impulsó a Sánchez de Lozada para implementar la descentralización ver, entre otros, Altman (2003), Blanes (2001), Grindle (2000) y O'Neill (2003 y 2003b).

26 Ver Albó (2002 y 1993), entre otros. Sánchez de Lozada, además, tuvo la iniciativa de presentar como candidato a su vicepresidencia a Víctor Hugo Cárdenas, uno de los fundadores de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y dirigente del partido Katarista MRTK (Movimiento Revolucionario Túpac Katari).



Colombia ilustra cómo, pese al desprestigio y debilitamiento de los partidos, el patrón de evolución gradual del sistema ha permitido lograr avances en la democratización política y también poner límites a intentos de recomponerlo de manera autoritaria, al menos hasta el momento.



pañías educativas y de registro electoral desarrolladas desde 1995. La oportunidad de competir en elecciones locales inspiró a muchos productores de coca quechuas dentro de la dirigencia de la CSUTCB a formar su propio partido” (Van Cott, 2000; p. 170; traducción mía).

En suma, las reformas, por más parciales y calculadas que hayan sido, han tenido efectos sustantivos en la ampliación y democratización del sistema. Los problemas de legitimidad sin embargo persisten, pero, como veremos, no creemos que ello sea consecuencia tanto de los límites del régimen político. Si miramos el Cuadro 4, vemos que en las elecciones de 2002 cambió radicalmente la tendencia hacia una institucionalización relativa del sistema de partidos entre 1985 y 1997. No es tan llamativa la irrupción de NFR, fuerza que de algún modo ocupa el espacio que dejó la crisis de UCS y CONDEPA. Lo verdaderamente llamativo es, primero, la evaporación de ADN, y segundo, la votación del MAS, inicialmente expresión política del movimiento cocalero del Chapare, pero que fue capaz en esas elecciones de encauzar el descontento social en contra del gobierno de Bánzer y de la “política tradicional”. Sostengo que la explicación a estos cambios no hay que encontrarla tanto en los límites del sistema, que, como vimos, estaba avanzando en apertura e institucionalización.

La evaporación de ADN puede explicarse por varios factores, principalmente por el impacto de la crisis económica. Bolivia tuvo un crecimiento del PBI promedio de 4.7% entre 1993 y 1998, y cayó a 1.5% entre 1999 y 2002²⁷. En cuanto al crecimiento del MAS, éste apareció como una fuerza débil en las elecciones de 1997,

27 La crisis, como sabemos, fue regional. Entre 1999 y 2002, el promedio de crecimiento del producto en América Latina fue apenas de 1% (datos de CEPAL).

Cuadro 5
Escaños obtenidos por los principales partidos ecuatorianos
(porcentaje sobre el total del Congreso)

	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002
PSC	4.3	12.7	19.7	11.3	22.2	27.3	36.1	31.7	22.8	25.0
PRE	—	4.2	5.6	11.3	18.1	18.2	15.3	23.2	19.5	15.0
ID	23.2	33.8	23.9	42.3	19.4	10.4	9.7	6.1	13.8	15.0
DP	—	5.6	7.0	9.9	9.7	7.8	8.3	14.6	28.5	4.0
Total	27.5	56.3	56.2	74.8	69.4	63.7	69.4	75.6	84.6	59.0

Fuente: Datos tomados de Freidenberg y Alcántara (2001), y Mejía (2003).

consiguió apenas 4 diputados, en alianza con IU²⁸; su crecimiento también se dio en el contexto del último tramo del gobierno de Bánzer, como respuesta a la rígida política de erradicación de drogas, entre otros factores²⁹. En suma, el desarreglo actual del sistema de partidos no es consecuencia tanto de su cerrazón o de su mal funcionamiento como de otros factores. Con todo, en 2002 fue electo nuevamente Presidente Sánchez Lozada, encarnación por excelencia de las transformaciones ocurridas a partir de 1985, y otra vez logró constituir una coalición de gobierno con otro de los partidos del sistema, el MIR (ver Mayorga, 2002). Como veremos más adelante, su gobierno se derrumbó rápidamente, nuevamente como consecuencia de un desacertado manejo político.

Ecuador

Ecuador es un país con un sistema de partidos altamente fragmentado, en el que crisis de gobernabilidad y altos niveles de conflictividad social han sido recurrentes. En el periodo democrático iniciado a finales de la década de los años setenta, un par de presidentes no lograron terminar su mandato (Bucaram en 1997 y Mahuad en 2000) y, en general, existe la percepción de que se trata de un país que sufre de recurrentes *impasses*, empa-

tes entre fuerzas que se anulan mutuamente, dificultades para la acción cooperativa. Esto habría hecho que Ecuador avanzara muy penosamente en el proceso de reformas estructurales que implementaban los demás países de la región, y de allí el origen de muchos de sus conflictos; protestas masivas y constantes en contra de políticas neoliberales que no resuelven problemas fiscales, que mantienen un agotado modelo Estado-céntrico, y que alimentan a su vez las protestas en un círculo vicioso.

Si bien esta mirada tiene elementos de verdad, creo que ha tendido a pasar por alto importantes procesos que revelan que estamos ante un sistema de partidos que funciona en medio de sus limitaciones, que tiene una significativa implantación en cuanto a su representación (aunque fuertemente regionalizada), y que, al menos hasta la última elección de 2002, desarrollaba tendencias hacia mayores niveles de institucionalización³⁰. Además, si bien el periodo democrático está marcado por mucha inestabilidad social y política, y ella ha dificultado la aplicación de reformas estructurales coherentes, también es cierto que Ecuador ha avanzado un trecho muy importante en cuanto a la adopción de políticas orientadas al mercado³¹. Así, sostengo que

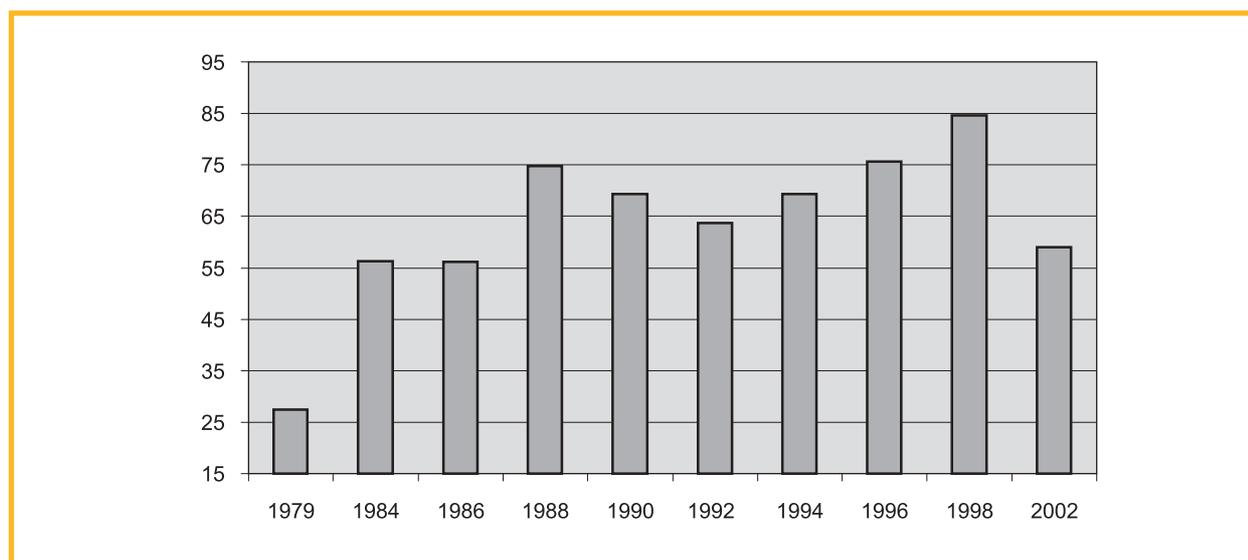
28 Es muy revelador ver textos como los de Patzi (1999) y Calla (2000), quienes desde muy distintas perspectivas comparten un mismo diagnóstico: el movimiento indígena, en todas sus variantes, aparecía como sumido en una profunda crisis a finales de los años noventa. Su reactivación ocurre en los dos últimos años del gobierno de Bánzer, como respuesta a graves desaciertos políticos de éste.

29 Ver Mayorga, René (2002a): "Sin la rígida política de erradicación de la hoja de coca no habría nacido Evo Morales".

30 Ver Freidenberg (2000): los partidos en Ecuador tienen una fuerte implantación regional, y no nacional. ¿Es eso un problema de los partidos, o simplemente el sistema de partidos expresa la realidad regionalizada del Ecuador? Si, como creo yo, se trata más de lo segundo, el sistema de partidos es representativo.

31 Lo que no significa que eso sea necesariamente bueno, por cierto. En todo caso, si comparamos Ecuador con sus "pares", es decir, con los países debajo del promedio en el índice de reforma estructural (Morley *et al.*, 1999) —que son Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela—, Ecuador creció entre 1990 y 1998 un poco (3.4) por encima del promedio (3.3) (datos del Banco Mundial).

Gráfico 4
Ecuador: porcentaje de partidos principales



el caso ecuatoriano amerita una revisión profunda de las miradas convencionales, que han tendido a subestimar el grado de implantación de su sistema de partidos. Esto es importante para mi argumento: esa permanencia e institucionalización relativa del sistema de partidos ha generado incentivos para que algunos actores impulsen reformas institucionales con significativos efectos democráticos.

Empecemos viendo el sistema de partidos. A pesar del aparente desorden, a partir de 1984 se fue conformando un sistema sobre la base de cuatro partidos principales que se han sucedido en funciones de gobierno nacional, hasta las elecciones de 2002³² (ver Cuadro 5).

A lo largo de los años se dio una tendencia hacia reducir el número efectivo de partidos. En 1990, el número efectivo de partidos legislativos fue 5.49; en 1998, 4.04 (Mejía, 2003). En términos comparados, si bien Ecuador aparece junto con Brasil como los dos países con la mayor media de número efectivo de partidos legislativos, se confirma la tendencia señalada (ver Cuadro 6). En otras palabras, considero que se ha tendido a pasar por alto la progresiva consolidación de un sistema de partidos. Por ejemplo, se ha insistido correctamente que en Ecuador son habituales las divisiones de

32 Ciertamente, se trata de un sistema muy volátil (especialmente en el caso de Democracia Popular, DP). Según Coppedge (2001), la volatilidad electoral es la tercera más alta de once países de la región, después de Perú y Brasil en el periodo 1982-1995.

los partidos (Pizarro y Pachano, 2002); sin embargo, no se repara en el hecho de que, cuando ellas se producen, los que pierden son los que se van, no los que se quedan, lo que sugiere la consistencia relativa de los partidos. Piénsese, por ejemplo, en la división del Partido Social Cristiano en 1992, con la formación del Partido de Unidad Republicana. Pese a que su candidato, Sixto

Cuadro 6
Medias del número efectivo de partidos legislativos

País	Primera mitad de la década de 1990	Durante la década de 1990
Brasil	8.5	7.3
Ecuador	6.6	5.3
Chile	5.1	5.1
Venezuela	3.7	4.9
Bolivia	4.1	4.4
Perú	4.3	3.3
Uruguay	3.3	3.2
Colombia	2.2	2.9
México	2.2	2.4
Paraguay	2.2	2.0
Total regional	3.7	3.6

Fuente: Tomado de Alcántara y Freidenberg (2002).



Los déficit de legitimidad se expresaron de varias maneras: por medio de un difuso pero no menos real descontento ciudadano; por medio de la aparición de nuevos movimientos políticos; y por medio de la movilización de la población indígena, tradicionalmente excluida.



Durán, ganó la presidencia ese año, el PUR desapareció en las elecciones siguientes, mientras que el PSC se consolidó como la principal fuerza política.

Otro aspecto importante que merece resaltarse en el caso de Ecuador es el grado de polarización de su sistema de partidos. Existe la impresión, consecuencia de su desorden aparente, de que estaríamos ante un grado extremo de polarización (de allí la dificultad, en esta línea de razonamiento, de poder implementar políticas públicas efectivas). Sin embargo, según los datos del Cuadro 7, Ecuador se ubica gruesamente “en mitad de tabla” en cuanto a las distancias ideológicas existentes

Cuadro 7
Distancias en la polarización ideológica entre los partidos parlamentarios más extremos (*)

Paraguay	PEN-ANR	1.9 (1.8)
Colombia	PL-PC	1.8 (2.0)
Venezuela	MAS-COPEI	2.0 (3.1)
Argentina	FREPASO-PJ	1.6 (3.2)
Ecuador	PACHAKUTIK-PSC	3.4 (3.9)
Bolivia	CONDEPA-ADN	3.6 (4.0)
Perú	CAMBIO90-APRA	2.1 (4.2)
Uruguay	FA-PN	2.7 (4.8)
México	PRD-PAN	3.1 (6.2)
Chile	PS-UDI	3.8 (6.3)
Media regional		2.5 (4.8)

Fuente: Alcántara y Freidenberg (2002).

* La polarización se mide en una escala en la que ‘1’ es izquierda y ‘10’, derecha, de acuerdo con la resta de los valores medios de los partidos que se sitúan en el extremo ideológico del arco parlamentario. Sin paréntesis son las distancias entre auto-percepciones, en paréntesis son distancias de percepciones de los otros. Los datos corresponden a los años del estudio dirigido por Manuel Alcántara sobre las elites latinoamericanas (1994-2000).

entre los partidos de los extremos (el Partido Social Cristiano y el Movimiento Pachakutik, en este caso).

Finalmente, se ha sostenido que la fragmentación del sistema de partidos en Ecuador habría impedido la implementación de políticas de reforma estructural, y que de allí se derivarían gran parte de los problemas de ese país. Sin embargo, se ha avanzado más de lo que esa visión sugeriría a lo largo de los años noventa. Sobre la base del índice de reforma estructural de América Latina (Morley *et al.*, 1999), si bien Ecuador aparece en 1995 por debajo del promedio latinoamericano en el índice general de reforma estructural (ocupa el puesto 13 de 17 países, por encima de Colombia, Honduras, Jamaica y Venezuela), está por encima del promedio, en ese año, en cuanto al índice comercial, de reforma financiera y de liberalización de cuenta de capitales³³. No se puede dejar de mencionar que en el año 2000 Ecuador dolarizó su economía, una medida ciertamente radical³⁴.

Todo esto busca mostrar que el sistema de partidos ecuatoriano, en medio de su precariedad, funcionó como tal, y dio algunos pasos en cuanto a institucionalización. Ahora bien, estos datos no son ningún consuelo para los ecuatorianos, por supuesto: el sistema adoleció de graves problemas de legitimidad. Entre 1996 y 2001, Ecuador es el país más bajo entre once países de la región en el promedio de confianza en instituciones democráticas, y en particular en cuanto a la confianza en el Congreso y en los partidos políticos (ver Cuadro 2). Lo importante es que frente a este desafío algunos actores del sistema respondieron con un conjunto de reformas institucionales, dado que políticas de integración populistas tradicionales estaban fuera del alcance. Creo que deben destacarse especialmente dos procesos. De un lado, un conjunto sucesivo de reformas electorales que buscaron legitimar el sistema dándole mayores opciones a los electores, más allá de los partidos tradicionales. La reforma de 1994 rompió el monopolio de representación de los partidos, permitiendo la postulación de otros movimientos, así como la reelección de congresistas; y en 1997 se realizó otra reforma,

33 Está por debajo del promedio en el índice de privatización y de reforma tributaria.

34 Desde perspectivas muy diferentes, Mejía (2002 y 2000) y Acosta (2002) comparten la evaluación de que el sistema político ecuatoriano ha sido capaz de implementar medidas de reforma de altos costos políticos. Mejía explora los mecanismos (formales e informales) por los cuales los presidentes pueden construir coaliciones de respaldo; Acosta busca criticar las consecuencias de la aplicación de las políticas de ajuste.

que terminó con el sistema de listas cerradas y bloqueadas para la elección del Congreso, adoptándose un sistema personalizado³⁵. Ciertamente esas reformas no necesariamente han tenido los efectos esperados, y no siempre han sido coherentes³⁶, pero uno de los resultados de la reforma de 1994 fue que a partir de 1996 el movimiento indígena pueda participar directamente en las elecciones a través del movimiento Pachakutik. El avance del movimiento indígena permitió además que la nueva Constitución de 1998 tuviera un fuerte énfasis en el reconocimiento de derechos para este sector de la población tradicionalmente excluido³⁷.

El otro proceso de reforma que debe ser resaltado es, precisamente, el progresivo reconocimiento de derechos para la población indígena y de espacios para la participación de sus organizaciones, particularmente después de las movilizaciones de 1990. En este aspecto, el sistema político ecuatoriano se muestra relativamente permeable a las demandas de este sector, generando una estructura de oportunidad política favorable para su avance y consolidación³⁸. Sin ella no puede explicarse la actual centralidad de la CONAIE y Pachakutik en la política ecuatoriana. A cada acto de protesta o movilización importante de este sector se ha sucedido un proceso de negociación de demandas y reconocimiento de derechos por parte de los actores del sistema. Es interesante que en casi todos los gobiernos, de diverso signo, se pueden mencionar iniciativas de este tipo: el reconocimiento de la alfabetización bilingüe durante el gobierno de Roldós-Hurtado (1979-1984), el establecimiento de la Comisión de Asuntos Indígenas y la Dirección de Educación Bilingüe y Bicultural durante el

35 Según Gutiérrez (2002), en Ecuador los políticos suelen pensar que “los resultados electorales son errados”, lo que los lleva a “una carrera de reformismo electoral espectacular”, siendo que “la reforma electoral es el gran mito de la política ecuatoriana (...). Aun en el 2002, y después de la Constitución de 1998, cuyo objetivo explícito era obtener la gobernabilidad (cualquier cosa que esto signifique), la última medida del presidente saliente Noboa fue proponer una reforma política, y el Ecuador democrático no ha tenido dos elecciones sucesivas con las mismas reglas de juego (...). Sin embargo, si se ha de creer a la evidencia que se ha venido presentando, el problema no radica en los estatutos electorales, sino en dinámicas estratégicas y sociales relacionadas con la doble transición. Algunos de los síntomas de estas tensiones no son negativos –votos de protesta, sistemas de notificación–, sino que por el contrario garantizan que, con todos sus límites, el juego democrático siga teniendo sentido”.

36 Ver Pachano (1998) y Mejía (2002a).

37 Sobre estos cambios constitucionales en Ecuador, dentro de una visión de conjunto, ver Van Cott (2000a).

38 Ver León (2003); también Ospina (2000).



El caso ecuatoriano amerita una revisión profunda de las miradas convencionales, que han tendido a subestimar el grado de implantación de su sistema de partidos. Esto es importante para mi argumento: esa permanencia e institucionalización relativa del sistema de partidos ha generado incentivos para que algunos actores impulsen reformas institucionales con significativos efectos democráticos.



gobierno de Borja (1988-1992), la ley de modernización agraria negociada durante el gobierno de Durán Ballén (1992-1996), etc. Esto ha hecho que se pueda registrar una amplia participación de representantes indígenas en la estructura del Estado (ver Cuadro 8). Esta lógica reformista puede entenderse como una paradójica consecuencia no intencional y positiva de la fragmentación del sistema político: al ser Ecuador un país en el que las mayorías relativas son frágiles y se producen constantemente empates de fuerzas, hay incentivos para que algunos actores intenten ganar espacios en la competencia interpartidaria por medio de una lógica de negociación y reconocimiento de derechos, dado que políticas de integración más sustantivas están limitadas por las restricciones fiscales³⁹.

En las elecciones de 2002, llegó un tanto inesperadamente un *outsider* a la presidencia (Lucio Gutiérrez), que, manejando un discurso anti-*establishment* y antipartidario, rompió la tendencia hacia una consolidación progresiva del sistema de partidos. Los partidos tradicionales tuvieron un pésimo desempeño en la elección presidencial⁴⁰, aunque no tan malo en el Congreso (ver Cuadro 5). Los resultados de esas elecciones tienen que interpretarse teniendo en mente el desastre económico ocurrido durante el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000): el PBI creció en apenas 1% en 1998, y cayó en -7.9% en 1999. Como veremos más adelante, la rece-

39 Salto (2002) sostiene que habría, por esa razón, una tensión entre la lógica del movimiento indígena, centrada en lo étnico-cultural, y la lógica de los movimientos sociales, con reivindicaciones más sustantivas y más difíciles de negociar con el poder político.

40 DP no presentó candidato; el candidato de ID (Borja) obtuvo el 14% de los votos; el candidato del PSC (Neira) el 12.1%; y Jacobo Bucaram del PRE el 12%. Lucio Gutiérrez ganó la primera vuelta con el 20.6%; segundo quedó Alvaro Noboa con el 17.4%. Cabe recordar que Noboa fue candidato presidencial por el PRE en la elección de 1998. Datos tomados de Mejía (2003).

Cuadro 8

Ámbitos de participación institucional de la CONAIE (ámbito nacional)

Representación política en organismos del Ejecutivo	Función / ámbito	Forma – modalidad	Propuestas
Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONPLADEIN)	Planificación del desarrollo de pueblos indígenas	Dependencia de la Presidencia de la República, con representación del Ejecutivo y de las organizaciones nacionales	Darle más autonomía y conformarlo con representaciones de pueblos y nacionalidades indígenas
Instituto de Desarrollo Agrario (INDA)	Adjudicación y legalización de tierras; capacitación y fomento agropecuario	Un representante en el Consejo Ejecutivo	Legalización de tierras y solución de conflictos
Dirección de Educación Bilingüe (DINEIB)	Departamento dentro del Ministerio de Educación	Representación en la dirección, con delegaciones provinciales de organizaciones reconocidas nacionalmente	Avance inicial, pero con debilitamiento posterior por falta de recursos y falta de una propuesta pedagógica
Tribunal Constitucional	Resolver demandas sobre constitucionalidad de leyes y actos gubernamentales	Uno, de entre los siete miembros, se elige de una terna presentada por trabajadores, campesinos e indígenas	Representación minoritaria

Fuente: Tomado de Barrera (2001).

sión económica del Ecuador tiene que enmarcarse dentro de un panorama regional más amplio, y expresa el agotamiento del proceso de reforma estructural por el que pasó la región como respuesta al agotamiento del modelo nacional-popular estatista.

En enero de 2000, Gutiérrez protagonizó un intento de golpe de Estado acompañado por líderes del movimiento indígena, que forzó la separación de Mahuad de la presidencia. En las elecciones de 2002, Gutiérrez ganó la presidencia en alianza con el movimiento Pachakutik. Esto ha abierto la pregunta por la posibilidad de que estemos ante el final de la tendencia hacia la institucionalización del sistema de partidos, y la posibilidad de un colapso de éste precipitado por un líder antisistema, como en Perú y Venezuela. Al igual que Fujimori y Chávez, Gutiérrez llegó al poder en minoría en el Congreso, su alianza ganó apenas el 23% de los escaños en el Congreso electo en 2002, frente a un 60% de los partidos “tradicionales”. Sin embargo, desde el inicio de su gobierno, Gutiérrez empezó a perder rápidamente aliados y respaldo ciudadano, pagando los cos-

tos de la debilidad de su movimiento (Sociedad Patriótica 21 de Enero) y la falta de experiencia política. Los partidos del *establishment* han logrado imponer condiciones y resistir los embates de discursos e iniciativas antipolíticas, lo que sugiere, nuevamente, que el sistema de partidos muestra cierta consistencia a pesar de todo, al menos hasta el momento.

Conclusión: la “media década perdida”, nueva coyuntura crítica, y los sistemas de partidos en los países andinos

Hemos visto que los países andinos estuvieron sometidos a grandes tensiones en el contexto del agotamiento del modelo nacional-popular estatista, la aplicación de políticas de ajuste y la adopción de modelos orientados al mercado, que determinaron una coyuntura crítica, un momento histórico plástico cuya resolución ha tenido consecuencias de largo plazo. Los países andinos inten-

taron responder a los problemas de legitimidad que enfrentaron con una lógica de reformismo institucional: reformas constitucionales que ampliaron el reconocimiento de derechos de sectores excluidos, reformas electorales que buscaron abrir espacios a la participación de nuevos actores sociales y políticos, y políticas de descentralización del Estado, entre otros. Por medio de estas iniciativas algunos actores buscaron también ganar espacios en la competencia *inter e intrapartidaria*; el reformismo institucional resultaba un camino atractivo dado que políticas de integración populista más tradicionales eran casi imposibles en contextos de severas restricciones fiscales y de aplicación de políticas de ajuste estructural. Este reformismo institucional ciertamente no resolvió los problemas que ofreció remediar, y tuvo muchas consecuencias no intencionales negativas; pero éstas también abrieron de manera efectiva el sistema político, y fortalecieron nuevos actores sociales y políticos previamente relegados. Estos importantes avances suelen pasarse por alto en muchos análisis de los países andinos, en los que predomina la idea de países inmovilizados dentro de recurrentes crisis de gobernabilidad, con un sistema político simplemente caótico. Una consecuencia del análisis realizado es que en países como Colombia, Bolivia y Ecuador, gran parte de sus problemas políticos son consecuencia de la ampliación y democratización del sistema político, siendo la gran tarea por delante la institucionalización de esos mayores niveles de participación; es decir, que los nuevos actores emergentes respeten las reglas de juego político, evitando la tentación de jugar como fuerzas antisistémicas o seguir patrones autoritarios.

En Perú y Venezuela se inició el proceso de reformismo institucional descrito, pero se vio truncado por el colapso de sus sistemas de partidos y la consolidación en el poder de *outsiders* que refundaron bajo su hegemonía el orden institucional, limitando de hecho la competencia política y los equilibrios y contrapesos constitucionales a una lógica democrática; de este modo, erigieron regímenes “autoritarios competitivos”. En ellos, la integración autónoma de fuerzas sociales y políticas antes excluidas o subordinadas se substituyó por la construcción de bases de apoyo dentro de esquemas clientelísticos. La extrema debilidad del conjunto de los actores, así como la erosión del orden institucional, hace que estos regímenes marquen una pesada herencia difícil de remontar, como es elocuente en los problemas que enfrenta el gobierno del presidente Alejandro

Toledo en Perú⁴¹ y el entrapamiento político de la situación venezolana posterior al referéndum revocatorio de agosto de 2004. La gran tarea que tienen por delante estos países es la construcción de un sistema estable de representación, y superar una situación de actores políticos volátiles e imprevisibles, en el marco de instituciones democráticas autónomas.



Desde 1998, la Región Andina parece estar atravesando nuevamente por una coyuntura crítica. Al igual que con el agotamiento del modelo nacional-popular estatista a inicios de la década de los años ochenta, presiones económicas limitan las opciones y dificultan la acción de los gobiernos y actores políticos. Según datos de Ocampo (2003), la tasa de crecimiento promedio anual del PBI per cápita en América Latina evolucionó de la siguiente manera: en el periodo 1950-80, creció en 2.8%; en 1980-90, decreció en -1.0%; en 1990-97, creció en 2.0%; y en 1998-2002, volvió a decrecer en -0.2; por lo que a la “década perdida” de los años ochenta habría que sumar ahora una “media década perdida”. No parece tratarse de una simple crisis pasajera, después de la cual vendrá una recuperación. Se trata del agotamiento del programa de reformas propugnado por el “Consenso de Washington”, al menos en lo que varios autores han llamado la “primera generación de reformas”⁴². Como sea, el asunto es que la ciudadanía en nuestros países se halla ante lo que diversos autores han llamado apropiadamente una “crisis de esperanza”: el problema no es solamente un modelo en crisis, sino la inexistencia de modelos de desarrollo y propuestas atractivas, por lo que cunde en la ciudadanía una gran insatisfacción con el funcionamiento de las democracias, y una profunda falta de confianza en el conjunto de los sistemas políticos, instituciones, partidos, incluso en la viabilidad de nuestros Estados-naciones⁴³. Según el Cuadro 1, construido con datos del *Latinobarómetro*, tenemos que el promedio de ciudadanos satisfechos con la democracia en sus países cayó de casi 40% a un 25%

41 Ver Tanaka (2003a).

42 Ver, desde diversas perspectivas, Kuczynski y Williamson, eds. (2003), Wise *et al.* (2003), y Naím (1994).

43 Hausmann (2003) habla de “la crisis de esperanza” de América Latina; de otro lado, la revista *Journal of Democracy*, en su volumen 14, n° 2, de abril de 2003, tiene una sección titulada “las ilusiones perdidas de América Latina”. Ver especialmente Hakim (2003).



El reformismo institucional ciertamente no resolvió los problemas que ofreció remediar, y tuvo muchas consecuencias no intencionales negativas; pero éstas también abrieron de manera efectiva el sistema político, y fortalecieron nuevos actores sociales y políticos previamente relegados. Estos importantes avances suelen pasarse por alto en muchos análisis de los países andinos, en los que predomina la idea de países inmovilizados dentro de recurrentes crisis de gobernabilidad, con un sistema político simplemente caótico.



entre 1997 y 2001⁴⁴. La ausencia de respuestas claras a esta renovada ola de descontento no sólo se da en el plano de la economía, también en el de las políticas públicas: después de la ola de reformas del Estado y del sistema político, parece también que ya todo ha sido ensayado (descentralización, reformas constitucionales, reformas políticas), y que no hay alternativas capaces de seducir a los ciudadanos. Finalmente, todo esto ocurre en un contexto social con actores más dinámicos y conscientes de sus derechos, como consecuencia de las reformas y cambios que ya hemos descrito.

Tenemos también en la región nuevos desafíos globales, que añaden mayores complicaciones. Dos son de una gran importancia. Primero, el desafío de la adopción de políticas de integración comercial, que generan desconfianza e incertidumbre ante la posibilidad de pérdida de empleos, a pesar de la promesa de mayores tasas de crecimiento. Segundo, los desafíos de las nuevas políticas de seguridad hemisférica y el combate al narcotráfico. La extensión de cultivos ilícitos y las políticas de erradicación constituyen un problema global, elocuentemente en los casos de Colombia, Perú y Bolivia. Es claro que hay una superficie relativamente constante de área de cultivos ilícitos que se desplaza a lo largo de distintas zonas de un mismo país, o que se desplaza de un país a otro⁴⁵. Los Estados Unidos presio-

nan fuertemente a los tres países para que adopten estrategias drásticas de erradicación de cultivos, sin que vayan acompañadas de planes de sustitución de cultivos o la oferta de nuevas oportunidades para la población desplazada, lo que termina teniendo altos costos sociales y gestando la aparición de movimientos de protesta capaces de desafiar a los gobiernos constituidos.

En este contexto de recesión e incertidumbre en el plano de la economía, y con la presión que ejercen los nuevos desafíos globales, una conducción política desacertada puede tener resultados desastrosos; como en Bolivia con la renuncia del presidente Sánchez de Lozada, después de un conjunto de protestas sociales en las que convergieron la oposición a los planes de explotación de las reservas de gas de Tarija, movimientos campesinos y étnicos, cultivadores de coca, y otros opositores a las políticas neoliberales. La caída de Sánchez de Lozada marca, en la práctica, el final de la lógica pactista que estabilizó la democracia boliviana desde mediados de la década de los años ochenta. Como vimos anteriormente, ADN prácticamente ha desaparecido con su líder fundador, y ahora es altamente incierto el futuro del MNR. Lo que queda claro es que hacia delante la política en Bolivia no será como fue en el periodo 1985-2000. Acaso en el futuro se acerque a una situación como la peruana o venezolana, que arrastran problemas asociados a la inexistencia de un sistema de partidos consolidado.

Esto no quiere decir, sin embargo, que los patrones registrados en los últimos años marquen el final de las posibilidades de seguir avanzando gradualmente en cuanto a democratización, o que estemos condenados a la llegada de mayores niveles de desarreglo político e inestabilidad; siempre y cuando se entienda que un asunto central en la agenda política de los próximos años es la institucionalización y ordenamiento de la apertura producida en los últimos años, antes que aventurarse en una nueva ola reformista, la que parece anunciarse en la agenda de todos los países de la región, con pedidos de Asambleas Constituyentes o reformas políticas, que pueden desembocar en el afianzamiento de tendencias antipolíticas y antisistema, de consecuencias imprevisibles. Nuevamente, las respuestas que den los actores políticos a los nuevos desafíos tendrán consecuencias duraderas, por lo que los años venideros serán decisivos.

44 Una de las expresiones de esto es la migración de grandes grupos de la población fuera de las fronteras nacionales, y la creciente importancia de sus transferencias de dinero para el mantenimiento de las economías de sus países. En el caso ecuatoriano, por ejemplo, según datos para el año 2001, las remesas de los emigrantes alcanzaron 1,415 millones de dólares, superando a todas las inversiones petroleras, el monto de las exportaciones sumadas de banano, camarón, café, cacao y atún, llegando a casi tres veces la inversión social y más de dos veces la ayuda para el desarrollo (Acosta, 2002a).

45 Ver Tokatlán (2000) y Pizarro (2003).

Bibliografía

- Acosta, Alberto. 2002. *Breve historia económica del Ecuador* (3ra. reimpresión de la 2da. ed. actualizada). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Acosta, Alberto. 2002a. “Ecuador. ¿La dolarización es una bomba de tiempo?”. Documento inédito.
- Albó, Xavier. 2002. *Pueblos indios en la política*. La Paz: CIPCA.
- Albó, Xavier. 1993. *¿... Y de Kataristas a MNRistas? La sorprendente y audaz alianza entre aymaras y neoliberales en Bolivia*. La Paz: CEDOIN – UNITAS.
- Alcántara, Manuel, y Flavia Freidenberg. 2002. “Los partidos políticos en América Latina”. Tomado de la página web del Observatorio Electoral Latinoamericano ([http:// www.observatorioelectoral.org/biblioteca/](http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/)).
- Alesina, Alberto, Alberto Carrasquilla y Juan José Echavarría. 2000. “Descentralization in Colombia”. Documento de Trabajo no. 15, FEDESARROLLO.
- Altman, David, y Rickard Lalander. 2003. “Bolivia’s Popular Participation Law: An Undemocratic Democratization Process?”. Documento inédito.
- Barr, Robert. 2001. “Parties, Legitimacy and Motivations for Reform: Devolution and Concentration in Latin America”. Documento preparado para el Congreso Anual de la American Political Science Association, San Francisco.
- Barrera, Augusto. 2001. *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Ciudad.
- Bejarano, Ana María, y Eduardo Pizarro. 2001. “De la democracia ‘restringida’ a la democracia ‘asediada’: para entender la crisis de la democracia en Colombia”. Documento preparado para la conferencia *Advances and Setbacks in the Third Wave of Democratization in Latin America*, realizada en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, abril.
- Blanes, José. 2001. “La participación popular en Bolivia: avances y retos actuales”. Documento inédito; La Paz, CEBEM.
- Calla, Ricardo. 2000. “Indígenas, ley de participación popular y cambios de gobierno en Bolivia (1994-1998). Fotocopia.
- Cameron, Maxwell. 2003. “Strengthening Checks and Balances: Democracy Defence and Promotion in the Americas”, en *Canadian Foreign Policy*, vol. 10, n° 3.
- Centellas, Miguel. 1999. “The Consolidation of Polyarchy in Bolivia, 1985-1997”. Ponencia presentada en el LVII Congreso de la Midwest Political Science Association, Chicago.
- Collier, Ruth, y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Coppedge, Michael. 2001. “Political Darwinism in Latin America’s Lost Decade”, en Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dávila, Andrés. 2002. *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Diamond, Larry. 2002. “Thinking about Hybrid Regimes”, en *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2.
- Dugas, John. 2001. “The Origin, Impact and Demise of the 1989-1990 Colombian Student Movement: Insights from Social Movement Theory”, en *Journal of Latin American Studies*, 33.

- Falleti, Tulia. 2003. "Of Presidents, Governors, and Mayors: The Politics of Decentralization in Latin America". Ponencia presentada en el congreso de la Latin American Studies Association, Dallas.
- Falleti, Tulia. 2003a. *Governing Governors: Coalitions and Sequences of Decentralization in Argentina, Colombia, and Mexico*. Tesis de doctorado en Ciencia Política; Universidad de Northwestern, Evanston – IL.
- Freidenberg, Flavia. 2000. "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional". Trabajo presentado en el XXII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami.
- Freidenberg, Flavia, y Manuel Alcántara. 2001. *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO.
- Garretón, Manuel Antonio, et al. 2003. *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North-South Center Press.
- Grindle, Merilee. 2000. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gutiérrez, Francisco. 2002. "Ecuador: bailando al borde del precipicio. Economía política de una transición no estándar". Ponencia presentada en el seminario *Sostenibilidad democrática en la región andina*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 20-21 de agosto.
- Gutiérrez, Francisco. 2002a. "Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia. Piezas para un rompecabezas en muchas dimensiones", en *Perspectivas Latinoamericanas*, n° 20. México: FLACSO.
- Gutiérrez, Francisco. 2001. "¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998)", en *América Latina Hoy*, n° 27, abril. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Hakim, Peter. 2003. "Dispirited Politics", en *Journal of Democracy*, vol. 14, n° 2 (abril).
- Hausmann, Ricardo. 2003. "La crisis de esperanza de América Latina", en *Foreign Affairs en español*, enero-marzo.
- Hoskin, Gary, y Miguel García. 2002. "Colombia's Polyarchy: Enduring, Resilient, and Stretched to its Limits". Texto inédito.
- Kuczynski, Pedro Pablo, y John Williamson (eds.). 2003. *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Lalander, Rickard. 2004. *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo*. Helsinki: University of Helsinki.
- Lazarte, Jorge. 2002. "La sorpresa de los resultados electorales. El nuevo mapa político y problemas de gobernabilidad difícil". Documento.
- Legler, Thomas. 2003. "Peru Then and Now: The Inter-American Democratic Charter and Peruvian Democratization", en *Canadian Foreign Policy*, vol. 10, n° 3.
- León, Jorge. 2003. "El contexto y el sistema político en el movimiento indígena ecuatoriano". Documento inédito.
- Levitsky, Steven, y Lucan Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism", en *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2.
- Maingon, Thais. 2001. "Comportamiento político electoral del venezolano y construcción de tendencias: 1998 y 2000", en *Cuadernos del CENDES*, año 19, n° 49. Caracas: CENDES.
- Maingon, Thais, Carmen Pérez y Heinz Sonntag. 2000. "La batalla por una nueva Constitución para Venezuela", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, n° 4 (octubre-diciembre). México, D.F.

- Maingon, Thais, Carmen Pérez y Heinz Sonntag. 2001. "Reconstitución del orden político: el proceso constituyente de 1999", en José Vicente Carrasquero, Thais Maingon y Friedrich Welsch (eds.), *Venezuela en transición: elecciones y democracia, 1998-2000*. Caracas: REDPOL.
- Mainwaring, Scott. 1999. "The Surprising Resilience of Elected Governments", en *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 3 (julio).
- Mayorga, Fernando. 2002. *Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*. La Paz: Centro de Estudios Superiores Universitarios – Universidad Mayor de San Simón / Plural Editores.
- Mayorga, René Antonio. 2002. "Las elecciones generales de 2002 y la metamorfosis del sistema de partidos en Bolivia". Tomado de la página web del Observatorio Electoral Latinoamericano (<http://www.observatorioelectoral.org>).
- Mayorga, René Antonio. 2002a. "Sin la rígida política de erradicación de la hoja de coca no habría nacido Evo Morales". Tomado de la página web del Observatorio Electoral Latinoamericano (<http://www.observatorioelectoral.org>).
- Mayorga, René Antonio. 2001. "Electoral Reform in Bolivia: Origins of the Mixed-Member Proportional System", en Matthew S. Shugart y Martin Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- Mayorga, René Antonio. 2001a. "The Mixed-Member Proportional System and its Consequences in Bolivia", en Matthew S. Shugart y Martin Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- McConnell, Shelley, y Jennifer McCoy. 2001. "Making Democracy Meaningful in Latin America". Ponencia presentada en el congreso anual de la American Political Science Association, San Francisco.
- Mejía, Andrés. 2003. "De caudillos y partidos: las elecciones generales de Ecuador, 2002". Documento.
- Mejía, Andrés. 2002. "Through the Eye of a Needle: Veto Players, Informal Institutions and Economic Reform in Ecuador". Trabajo preparado para la conferencia *Informal Institutions in Latin America*, realizada en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame.
- Mejía, Andrés. 2002a. *Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Mejía, Andrés. 2000. "Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuadorian Congress (1979-1996)". Ponencia presentada en el congreso de la Latin American Studies Association, Miami.
- Morley, Samuel, Roberto Machado y Stefano Pettinato. 1999. *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Naím, Moisés. 1994. "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina", en *Este País*, vol. XII, n° 45 (diciembre). México D.F.
- Nielson, Daniel, y Matthew Shugart. 1999. "Constitutional Change in Colombia. Policy Adjustment Through Institutional Reform", en *Comparative Political Studies*, vol. 32, n° 3 (mayo).
- Ocampo, José Antonio. 2003. *Balance preliminar. América Latina y el Caribe en el 2002*. Santiago de Chile: CEPAL.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. "Accountability horizontal" [1997], en *Ágora*, n° 8. Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, n° 1.
- O'Neill, Kathleen. 2003. "Decentralization as an Electoral Strategy", en *Comparative Political Studies*, en prensa.

- O'Neill, Kathleen. 2003a. "The Colombian Experience", en *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. Documento inédito; Universidad de Cornell.
- O'Neill, Kathleen. 2003b. "Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes", en Alfred Montero y David Samuels (eds.) *Democracy and Decentralization*. En prensa; Universidad de Notre Dame.
- Organization of American States. 2001. "Observación electoral en Perú: elecciones generales 9 de abril de 2000". Washington, D.C.
- Ospina, Pablo. 2000. "Reflexiones sobre el transformismo: movilización indígena y régimen político en el Ecuador (1990-1998)", en Julie Massal y Marcelo Bonilla (eds.), *Los movimientos sociales en las democracias andinas*. Quito: FLACSO – IFEA.
- Pachano, Simón. 1998. *La representación caótica (análisis del sistema electoral ecuatoriano)*. Quito: FLACSO.
- Pachón, Mónica. 2003. "Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislature Rules, and Interactions with the Executive". Ponencia presentada en el congreso de la Latin American Studies Association, Dallas.
- Patzi, Félix. 1999. *Insurgencia y sumisión. Movimientos indígena-campesinos (1983-1998)*. La Paz: Muela del Diablo Editores.
- Payne, Mark, et al. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: BID – International IDEA.
- Penfold, Michael. 2001. "El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada", en José Vicente Carrasquero, Thais Maingon y Friedrich Welsch (eds.), *Venezuela en transición: elecciones y democracia, 1998-2000*. Caracas: REDPOL.
- Pizarro, Eduardo. 2003. "Los cultivos ilícitos (balloon effect)", en *El Tiempo*, 17 de marzo.
- Pizarro, Eduardo. 2002. "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro-empresas electorales". Working Paper n° 292, Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame.
- Pizarro, Eduardo, y Simón Pachano. 2002. "Atomización y regionalización partidista: Colombia y Ecuador". Ponencia presentada en la conferencia *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, realizada en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, 13-14 de mayo.
- Przeworski, Adam. 1988. "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia" [1986], en Guillermo O'Donnell, et al. (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 3: Perspectivas comparadas*. Buenos Aires: Paidós.
- Romero, Mauricio. 2000. "Changing Identities and Contested Settings: Regional Elites and the Paramilitaries in Colombia", en *International Journal of Politics, Culture and Society*, vol. 14, n° 1.
- Romero, Mauricio. 2000a. "Democratización política y contra reforma paramilitar en Colombia", en *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*. Tome 29/3. Lima : Institut Français d'Études Andines.
- Romero, Mauricio. 1999. "Elites regionales, identidades y paramilitares en el Sinú", en Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero (comps.), *De las armas a la política*. Tercer Mundo Editores.
- Salto, Napoléon. 2002. "Movimiento indígena y movimientos sociales: encuentros y desencuentros". Documento inédito.
- Schedler, Andreas. 2002. "The Menu of Manipulation", en *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2.
- Tanaka, Martín. 2003. "De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los dilemas de la representación democrática: los casos de Perú y Venezuela". Versión revisada de la ponencia presentada en la conferencia *The Crisis of Democratic*

- Representation in the Andes*, realizada en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, 13-14 de mayo de 2002.
- Tanaka, Martín. 2003a. “El gobierno de Alejandro Toledo: ¿una oportunidad perdida?”, en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, n° 6. San José: FLACSO.
- Tanaka, Martín. 2001. “¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000”, en Jane Marcus-Delgado y Martín Tanaka, *Lecciones del final del fujimorismo. La legitimidad presidencial y la acción política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín. 1998. *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tokatlian, Juan Gabriel. 2000. *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*. Bogotá: Norma.
- Van Cott, Donna Lee. 2003. “Institutional Change and Ethnic Parties in South America”, en *Latin American Politics and Society*, en prensa.
- Van Cott, Donna Lee. 2003a. “Party System Change and Ethnic Parties in South America”. Documento inédito.
- Van Cott, Donna Lee. 2000. “Party System Development and Indigenous Populations in Latin America. The Bolivian Case”, en *Party Politics*, vol. 6, n° 2.
- Van Cott, Donna Lee. 2000a. “Latin America: Constitutional Reform and Ethnic Right”, en *Parliamentary Affairs*, vol. 53, issue 1 (enero). Oxford: Oxford University Press.
- Willis, Eliza, Christopher da C.B. Garman y Stephan Haggard. 1999. “The Politics of Decentralization in Latin America”, en *Latin American Research Review*, vol. 34, issue 1.
- Wise, Carol, Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.). 2003. *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Zovatto, Daniel. 2002. “Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2001”. Tomado de la página web del Observatorio Electoral Latinoamericano ([http:// www.observatorioelectoral.org](http://www.observatorioelectoral.org)).

Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos

FLAVIA FREIDENBERG

I ntroducción

El proceso por el cual los partidos seleccionan a sus candidatos es uno de los momentos más importantes en una organización partidista¹, ya que los que resulten nominados serán quienes representen al partido ante el electorado y de quienes dependerá en gran medida el éxito o la derrota electoral y, posteriormente, el ejercicio del gobierno o de la oposición. En este sentido, conseguir una candidatura es uno de los recursos de poder clave, en particular cuando ganar elecciones se convierte en la meta principal y el nombramiento como candidato significa la perspectiva de un cargo político². Cada proceso de selección de candidatos tiene implicancias sustantivas en la manera en que el partido se comporta en las instituciones del sistema, en la naturaleza de las relaciones con su entorno y en la propia dinámica intrapartidista. La selección de candidatos influye, por ejemplo, sobre la disciplina de los miembros en el Legislativo, ya que delimita a quién se debe obediencia (cúpulas vs. ciudadanos), condiciona el grado de cohesión interna del bloque e influye sobre la rendición de cuentas que los políticos llevan a cabo frente a sus ciudadanos. Este proceso también afecta el tipo de vinculaciones que el partido (a través de los candidatos que elige)

tendrá con otras organizaciones partidistas y mediáticas y, finalmente, condiciona el modo en que se da la red de relaciones internas, la estructura de autoridad y el tipo de recursos que se distribuyen entre los miembros de la organización. Explorando el modo en que se eligen a los candidatos resulta más sencillo conocer cómo trabajan y cómo se comportan las organizaciones partidistas.

A pesar de la relevancia de este tipo de procesos en el funcionamiento interno de los partidos, poco se ha estudiado sobre ellos en América Latina en general y en los países andinos en particular³. Las razones de la escasez de estos trabajos son diversas. Primero, debido a un gran desinterés sobre lo que ocurre dentro de los partidos; en un comienzo, a raíz de la inexistencia de reglas de juego democráticas y, posteriormente, debido al creciente desencanto de los ciudadanos con la política y la clase política, lo que cada vez más alimenta un discurso antipartido y niega la relevancia de estas organizaciones en el seno de un sistema democrático. Segundo, los constantes cambios de procedimientos en muchos partidos impiden establecer pautas de funcionamiento estables, ya que un mismo partido puede lle-

1 Ver Schattschneider (1964, p. 89); Gallagher (1988, p. 1); Rahat y Hazan (2001) y Katz (2001).

2 Ver Kirchheimer (1980, p. 344).

3 En los países andinos, los pocos trabajos que se han realizado han sido sobre partidos específicos, como el de Coppedge (1994) sobre Acción Democrática en Venezuela; Freidenberg (2002) sobre el Partido Roldosista Ecuatoriano; el de Lazarte (1998) comparando partidos en Bolivia; Crisp (2001) sobre Venezuela; Escobar-Lemmon y Moreno (2004) sobre Colombia, o el de Martz (1999) sobre las nominaciones presidenciales en Venezuela y Colombia.

gar a emplear mecanismos diversos en cada elección. Tercero, la definición de este tipo de procesos depende en numerosas ocasiones más de reglas y recursos informales, que no se encuentran registradas en los documentos del partido, que del cumplimiento escrupuloso de los Estatutos. Cuarto, la dificultad para conseguir datos fiables sobre lo que ocurre dentro del partido, lo cual desincentiva la investigación rigurosa de los comportamientos políticos. Y, finalmente, debido a la propia naturaleza de los partidos, que hace que sean vistos como organizaciones oligárquicas, donde no se tienen en cuenta las opiniones de los militantes y éstos sólo son consultados para legitimar decisiones ya tomadas en círculos pequeños. Debido a ello, algunos creen que no tiene sentido estudiar la manera en que se toman las decisiones en estos partidos y ha contribuido a que sean prácticamente unas “cajas negras” para los que “hacen la política” y estudian los sistemas políticos latinoamericanos.

Este trabajo pretende contribuir en el conocimiento del comportamiento de los partidos de la Región Andina, especialmente respecto a las características de los mecanismos de selección de candidatos y sobre los efectos que éstos tienen sobre la dinámica intrapartidista (al interior de la organización) y sobre la consolidación de la democracia (en relación a su entorno). El objetivo central es explorar las decisiones que construyen la voluntad partidista y los elementos que condicionan esas decisiones en términos normativos, competitivos y organizativos. Los partidos analizados han sido seleccionados siguiendo el “criterio de relevancia”, construido a partir de evaluar el peso electoral, la presencia territorial de la estructura organizativa y la *capacidad de chantaje* de la organización partidista. Los datos que sostienen los argumentos de este trabajo provienen de diferentes proyectos de investigación, como el de “Representación y consolidación de la democracia en América Latina” (SEC95-0845) y el de “Partidos y gobernabilidad en América Latina” (SEC97-148), (1998-2001), ambos adscritos a la Universidad de Salamanca y dirigidos por Manuel Alcántara.

El artículo está estructurado en diferentes partes, en las cuales se exploran una serie de interrogantes. Primero, el modo en que el entorno condiciona las estrategias de los partidos. Las preguntas a responder en este epígrafe son dos: ¿qué señalan las leyes de partidos y sus reglamentos sobre la manera en que se seleccionan los candidatos en los países de la Región Andina? y, asocia-

do a lo anterior, ¿qué tipo de mecanismos establecen éstos que deben emplear los partidos en la selección de sus candidatos? Segundo, se analiza lo que dicen las reglas internas respecto a cómo se deben seleccionar los candidatos. Las cuestiones a responder también son dos: ¿qué señalan los Estatutos o las reglas internas sobre los procesos de selección de candidatos? y ¿cuál es el grado de correspondencia entre esas reglas (escritas) y lo que marca la ley? Tercero, se explora el modo en que los partidos seleccionan a sus candidatos y se evalúa también el grado de correspondencia entre lo que señalan las reglas escritas (internas y externas) y lo que luego se lleva a la práctica. Así, se podrá sopesar el peso de la política informal en los procesos de decisión intrapartidista. Finalmente, se reflexiona sobre los efectos que tiene el uso de los diferentes mecanismos y se avanzan algunas propuestas sobre cómo fortalecer a los partidos y su papel en los sistemas democráticos.

¿Qué dicen las leyes? La selección de candidatos en el régimen electoral de los países andinos

En el momento de dirimir conflictos internos, las reglas, y particularmente su interpretación, constituyen un recurso de suma importancia para definir, exteriorizar y legitimar el ejercicio del poder. Esto ocurre tanto con las reglas internas del partido como con las que establece el régimen político. Es cierto que los Estatutos partidarios pautan los marcos de acción a partir de los cuales los políticos deben tomar sus decisiones en sus partidos, pero muchas veces esos textos pueden estar condicionados por lo que el régimen electoral establece. Esto conduce necesariamente a reflexionar respecto a la capacidad de injerencia del Estado sobre la vida de los partidos. Aún no queda claro si el Estado debe influir en la manera en que los partidos deben comportarse por ser sujetos de derecho público o si, por el contrario, éstas son entidades de derecho privado que no pueden ser reguladas externamente, aun cuando las exigencias de modernización y democracia interna sean razonables. Precisamente, un reto para todo ordenamiento constitucional y legal consiste en respetar dos principios centrales de la convivencia democrática: por un lado, el derecho de participación democrática de los afiliados y, por otro, el derecho de auto-organización de los partidos. Un exceso de control del Estado sobre los parti-

dos supondría una pérdida de autonomía de éstos para tomar sus decisiones, aun cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados⁴.

Si bien en América Latina no hay una posición común sobre el tema, la postura más extendida es que los partidos sean personas jurídicas de derecho privado. Esto supone autonomía organizativa e independencia del Estado, por lo que los regímenes han sido cautelosos dejando muchos de sus elementos de organización interna fuera de la Constitución o la ley. En los países de la Región Andina, los partidos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado en Perú, Venezuela y Ecuador, mientras que en Bolivia y Colombia se las considera personas jurídicas de derecho público. Colombia merece una consideración aparte en este punto ya que ocurre una situación contradictoria respecto a la capacidad del Estado de regular la estructuración interna de los partidos. En el artículo 103 de la Constitución de 1991 se señala que el Estado está facultado para reglamentar las asociaciones cívicas, sindicales y comunitarias para que constituyan mecanismos democráticos de representación; pero, en el mismo texto constitucional, en el artículo 108, se sostiene que la ley no podrá establecer exigencias con respecto a la organización de los partidos y movimientos políticos. Esto fue discutido en la Constituyente de 1991 y fue propuesta la inclusión del artículo 107, el cual establecía la participación democrática de sus adherentes en su vida orgánica y política, y en la “escogencia de sus dirigentes y candidatos”. Tras una votación de carácter secreto, se decidió no incluir el texto de ese artículo; aunque la misma había conseguido algún apoyo mayoritario, tenía detractores rotundos como Álvaro Gómez Hurtado, quien presionó para que no se aprobara⁵.

Frente a ello, cuando se aprobó la Ley 130 de 1994, que consagraba inicialmente la democratización interna, la Corte Constitucional la declaró inexecutable, por

4 Bendel (1998, p. 405) señalaba para ese año que los países pueden agruparse en función del grado de control o intromisión que el Estado ejerce sobre los partidos. Por un extremo, indica aquellos que pueden ser definidos como ‘maximalistas’ (Chile, Paraguay y Costa Rica), ya que el control es tanto cuantitativo como cualitativo, y el marco de acción de los partidos se encuentra ampliamente reglamentado del mismo modo que su régimen interno. Por el otro extremo, se encontraban los definidos como ‘minimalistas’ (Argentina, Colombia, Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú), donde el control es mínimo. A los demás casos, Bendel los considera como ‘intermedios’.

5 Ver Roll (2002, p. 78).



Aún no queda claro si el Estado debe influir en la manera en que los partidos deben comportarse por ser sujetos de derecho público o si, por el contrario, éstas son entidades de derecho privado que no pueden ser reguladas externamente, aun cuando las exigencias de modernización y democracia interna sean razonables.



lo cual era necesario volver a reformar la Constitución para habilitar un proceso de democratización interno⁶. La misma Corte declaró exequible la ley, a partir del artículo 152 de la Constitución que permite al Congreso regular el régimen de partidos. Tras estos vaivenes ha habido diferentes intentos de reformas en los años subsiguientes, tanto en el gobierno de Samper como en el de Pastrana y Álvaro Uribe. Los dos primeros intentos fracasaron porque el Congreso los rechazó⁷, lo cual mostró que si se quería de verdad afectar la vida de los partidos, había que hacerlo por una vía diferente a la de los congresistas, quienes siempre la condicionarían o transformarían. En este contexto es que el presidente Uribe presentó su propuesta de reforma política para que se llevara a cabo a través de un referéndum, aunque la misma era mucho más amplia de lo que habían sido las anteriores y no se limitaba a la democratización de los partidos.

A partir de la década de los años noventa, América Latina experimentó procesos de reforma política con la pretensión de democratizar el funcionamiento de los

6 Sentencia C-089, de 1994. Ver Roll (2002, p. 79).

7 Durante este gobierno se conformó una Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos, que tenía como tarea realizar un diagnóstico sobre la situación de los partidos políticos, proponer las reformas necesarias e identificar las áreas en las que había que realizar acciones para democratizarlos. Tras diversas discusiones y posiciones encontradas de los dos partidos, la Comisión presentó una propuesta para la modificación del inciso 2 del artículo 108 de la Constitución, señalando que los partidos tendrían una organización democrática y que utilizarían procedimientos democráticos y participativos para elegir a sus organismos de dirección y a sus candidatos a cargos de elección popular. El gobierno presentó su propuesta de reforma, con éstos y más contenidos, al Congreso en octubre de 1995, pero la misma no alcanzó un gran debate. Durante el gobierno de Pastrana se propuso una nueva reforma, la cual era sólo la sombra de aquel contenido que se había pactado por las fuerzas políticas durante el gobierno anterior; ahora se desarrollaba en un contexto de alta polarización, incertidumbre y recrudescimiento del conflicto armado.



En los países de la Región Andina, los partidos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado en Perú, Venezuela y Ecuador, mientras que en Bolivia y Colombia se las considera personas jurídicas de derecho público. Colombia merece una consideración aparte en este punto ya que ocurre una situación contradictoria respecto a la capacidad del Estado de regular la estructuración interna de los partidos.



partidos y, fundamentalmente, contribuir a la gobernabilidad de los sistemas. En diversos países de la región la clase política empleó el ordenamiento jurídico del Estado para “auto-obligarse” a utilizar mecanismos más participativos en sus partidos⁸. En los países andinos también existió esta preocupación, por lo que se llevaron a cabo reformas políticas para democratizar a los partidos. En Colombia en 1994, Bolivia y Venezuela en 1999⁹ y Perú en 2003, los políticos discutieron y reformaron aspectos vinculados al modo en que los partidos debían elegir a sus candidatos, todo ello aun cuando los partidos están protegidos por la ley respecto a su autonomía para organizarse. Curiosamente, Ecuador es el único país donde no sólo no se ha hecho reforma sino que hasta el momento no parece ser tema de la agenda política o mediática, a pesar del fuerte descrédito que los políticos tienen cada vez más ante los ciudadanos. En los países donde se han introducido reformas, éstas se han dado sobre cuatro aspectos centrales. Primero, se obliga a los partidos a emplear un mecanismo específico de selección de candidatos de naturaleza competitiva, generalmente orientado a la celebración de elecciones donde cada militante es igual a un voto. Segundo, se regulan las características que debe cumplir dicho proceso (si las elecciones serán simultáneas o separadas; si se financian con fondos públicos o se prohíbe dicha financiación). Tercero, se establece el papel del órgano electoral respecto a la organización, el financiamiento y la administración de los mecanismos

8 Lo hicieron Honduras (1985-1989), Paraguay (1996), Panamá (1997), Uruguay (1999) y Argentina (2002).

9 Los partidos bolivianos tuvieron hasta el 31 de diciembre de 2001 para adaptarse a la nueva ley.

estipulados y, finalmente, se fija cuál es la instancia de resolución de conflictos partidistas.

En Bolivia, Perú y Venezuela se establece de manera explícita que los partidos deben utilizar elecciones internas para seleccionar a sus candidatos a cargos de representación popular. En Bolivia, se señala que sean elecciones abiertas, en donde se permita la participación de todos los ciudadanos, ya sean afiliados, simpatizantes e independientes del partido. En el Perú, se obliga a que, para la definición de las candidaturas a Presidente y Vicepresidente, se realicen elecciones abiertas, pero se permite que en otros niveles institucionales los partidos elijan entre tres tipos de mecanismos: las elecciones con la participación de los afiliados y ciudadanos no afiliados (internas abiertas), la participación de los afiliados (internas cerradas) o a través de órganos partidarios, lo que sería el uso de la Convención. En Venezuela, la Constitución establece de manera expresa que los partidos utilicen elecciones internas con la participación de sus afiliados (internas cerradas). El caso de Colombia es especial, ya que la ley no obliga a hacerlas pero los partidos pueden llevarlas a cabo cuando así lo decidan tras la competencia de más de dos candidatos, luego de pactarlo con la Dirección Nacional del partido; y, en ese caso, están reglamentadas por una ley especial sobre las consultas populares de los partidos políticos. Finalmente, en Ecuador no existe ninguna referencia en la ley respecto a algún procedimiento específico que obligue a los partidos.

Respecto a las características de esos procesos, en Perú la ley fija que las internas deben llevarse a cabo 210 y 180 días antes de la elección, mientras que en Colombia se establece que en el caso de que se realicen deben hacerse de manera simultánea entre todos los niveles del partido y deben estar financiadas por fondos públicos. En los demás casos, como Bolivia y Venezuela, no fija una fecha específica, incluso permite que cada partido las realice cuando quiera. En Colombia, Perú y Bolivia, además, la ley autoriza a la autoridad electoral a intervenir en la administración y organización de los procesos de selección de candidatos cuando lleve a la práctica elecciones internas. Finalmente, los ordenamientos constitucionales y/o legales señalan de manera explícita o implícita que los tribunales (electorales y/o constitucionales u ordinarios) conozcan impugnaciones respecto a actos de los partidos relacionados con la democracia interna. En los países andinos, las situaciones presentan diferencias entre sí. En Ecuador, se establece

Cuadro 1
Mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación popular
según la normativa vigente

	C*	Ley que establece mecanismo de selección de candidatos	Naturaleza jurídica de los partidos	Tipo de mecanismo de elección	Con supervisión del organismo electoral	Separada vs. simultánea	Financiación
Bolivia	No	Sí; artículos 13 (5), 15 (9), 19 (3), 20, 21 y 22, de la Ley 1983 de Partidos Políticos (1999); implementación gradual. Reglamento de la Ley de 2001.	Derecho público	Elecciones internas (abiertas).	Sí; la Corte Nacional Electoral (CNE) tiene la conducción a su cargo. Quita potestad de CNE.	Separada	—
Colombia	No	Sí; Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos (art. 10, de la Ley 130, marzo de 1994). Art. 1 de la Ley 616 de 2000, que modifica el art. 10 de la Ley 130. Ley Especial de Consultas Populares Internas.	Derecho público	Elecciones internas (abiertas; no obligatorias).	Sí; CNE.	Separada. Simultáneas hacia dentro***.	Fondos públicos
Ecuador	No	No	Derecho privado	No dice nada expresamente.	—	—	—
Perú	No	Sí; Título V, Ley de Partidos (2003)	Derecho privado	Elecciones internas y Convención**.	Sí; ONPE.	Separada, 210 y 180 días antes de la elección.	Fondos públicos
Venezuela	Sí	Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones del 30 de abril de 1965. No se ha dado una nueva ley tras la reforma constitucional de 1999 y sigue vigente la mencionada legislación.	Derecho privado	Elecciones internas (cerradas).	Sí; CNE.	Separada	Sin fondos públicos

* C = Regulado en la Constitución.

** En el Perú la ley establece que cada partido puede elegir el tipo de elección interna. No obstante, presenta diversas opciones; aunque a nivel nacional obliga a hacer elecciones internas.

*** Significa que todos los niveles institucionales de un mismo partido, que decidan hacer elecciones internas, deben llevarlas a cabo en la misma fecha.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente.

la vigencia de un contencioso electoral jurisdiccional, que se hace ante tribunales electorales autónomos cuyas resoluciones son inatacables. En Bolivia se realiza ante tribunales electorales autónomos o pertenecientes al poder judicial, y en los restantes se da un contencioso electoral mixto, es decir, ante un órgano electoral autónomo de carácter administrativo cuyas resoluciones pueden impugnarse ante un tribunal electoral autónomo (Perú) o ante la jurisdicción contenciosa administrativa autónoma (Colombia).

¿Cómo eligen a sus candidatos los partidos de los países andinos?

Dada la importancia que tiene el proceso de selección de candidatos, y debido a que es uno de los espacios en los que se pueden generar mayores conflictos a nivel interno, es razonable pensar que éste deba ser explícitamente detallado en las reglas de los partidos¹⁰. Por ello es que resulta interesante observar los métodos que los partidos establecen en sus reglamentos como una manera (por cierto, no la única) de aproximarse al estudio de la selección de los candidatos. Las reglas son importantes, aunque no siempre se observan y cumplen fielmente. Muchas veces son violentadas, desconocidas o ignoradas por parte de las cúpulas de los partidos. En este sentido es que resulta clave tanto lo que dicen los documentos como lo que luego los políticos deciden y hacen. Si no se conoce el contenido de los Estatutos, es imposible saber si éstos se han violentado o han sido desoídos. Comparar lo que marcan las reglas con el comportamiento de los políticos de ese partido supone un ejercicio dificultoso, pero por el momento es la única manera que se conoce para desentrañar el funcionamiento partidista. En resumen, esto supone contrastar la historia formal con la real¹¹.

Los partidos de los países andinos emplean diferentes mecanismos para elegir a sus candidatos en los diferentes niveles institucionales. Los métodos de elección de candidatos pueden ser clasificados de diversas maneras según el criterio empleado. Siguiendo a Rahat y Hazan (2001, p. 300) y la adaptación de Freidenberg (2003), los métodos se pueden ordenar según el nivel

de inclusión de actores en el proceso de toma de decisiones y el grado de centralización del método de selección. Los mecanismos más participativos e incluyentes serían aquellos en los que hay elecciones, y los que lo son menos serían aquellos en los que una sola persona decide (el líder del partido). En el primer grupo —con diferencias entre sí— estaría la elección directa a través de los ciudadanos (internas abiertas); y la elección directa de los miembros registrados en el partido (internas cerradas). En el segundo grupo estarían —también con diferencias entre sí— la selección por parte de una Junta de Notables (la dirección del partido) o la realizada simplemente por el líder del partido de manera unitaria. Entre estos dos polos teóricos estaría la elección por parte de un órgano colegiado con la participación de los militantes (mediante un Congreso) o de los delegados elegidos por los militantes en una instancia anterior.

A continuación se analizará cada uno de los partidos objeto de este estudio, con la pretensión de explorar los mecanismos que emplean para elegir a sus candidatos y evaluar el nivel de correspondencia entre lo que señalan los textos partidistas y lo que luego se lleva a la práctica. Se estudian las reglas y los procedimientos de 20 partidos de los cinco países de la Región Andina, elegidos en función de los criterios de relevancia señalados anteriormente. La información sobre estos partidos no es homogénea, toda vez que no todos éstos han recibido el mismo tipo de atención por parte de los analistas ni han dejado tampoco que la información vinculada a sus comportamientos sea de fácil acceso.

Bolivia

La reforma a la Ley de Partidos Políticos de 1999 supuso un cambio en la manera en que los partidos debían elegir a sus candidatos. Para el reconocimiento por parte de la autoridad electoral, lo primero que toda agrupación debía hacer era adoptar normas y procedimientos que garantizaran un funcionamiento democrático que asegurase el ejercicio del voto libre, directo y secreto¹². La mencionada ley era muy clara respecto a su cumplimiento: no permitía que los partidos desconocieran la regulación respecto al desarrollo de los procedimientos internos y emplazaba a la Corte Nacional Electoral (CNE) a que fiscalizara la puesta en práctica de los mismos. La ley exigía que la selección de los candidatos (y

10 Ver Billie (2001, p. 365), y Freidenberg y Sánchez López (2002).

11 Cuestión de la que advierten acertadamente Katz y Mair (1995).

12 Ver artículos 13 y 15 de la Ley de Partidos Políticos de julio de 1999.

dirigentes), en todos los niveles y para todos los puestos, se realizara a través de mecanismos competitivos donde participaran los ciudadanos de manera libre. Este impulso, realmente innovador, fue limitado a través de una serie de regulaciones promulgadas por la CNE en 2001. Con estas nuevas disposiciones se dejó ver que no era aconsejable que los partidos bolivianos realizaran elecciones internas, y se quitó la potestad de la CNE respecto a presidir los procesos internos¹³. Los partidos bolivianos encontraron mecanismos para que la decisión final estuviera en manos de los representantes nacionales, como por ejemplo en la realización de una convención. Esto fue así por la desconfianza que los dirigentes partidistas manifestaron respecto a la capacidad de sus bases de emplear el sistema de elecciones¹⁴ y porque su realización tuvo consecuencias negativas para los partidos, lo cual se expresaba en el incremento de la disputa interna, los conflictos entre diferentes facciones y la puesta en duda de la unidad interna.

Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)

Históricamente, la selección de candidatos en este partido ha estado condicionada por las decisiones de las elites y los arreglos que ellas realizaban en función de sus perspectivas de competencia electoral. Un año antes de que se venciera el plazo dado por la ley para que los partidos llevaran a cabo sus internas, el MNR realizó elecciones. El partido creó su propio Reglamento Electoral, que fue aceptado por la CNE, la que colaboró en la organización de los comicios. Hasta ese momento, la definición de las candidaturas era potestad exclusiva de las elites y esos procesos tenían muchos vicios patrimonialistas, sólo legitimados en reuniones de la Convención Nacional. Así y todo, el 28 de julio de 1999 se realizó la primera elección competitiva a Jefe Nacional y Candidato Presidencial, en la que compitieron Gonzalo Sánchez de Lozada frente a Juan Carlos Durán, quienes a su vez tuvieron sus propios candida-

tos en todos los puestos, desde Dirigente Cantonal a Candidato Presidencial, eligiéndose más de 17.000 cargos¹⁵. La elección permitió la libre participación de todo aquel que quisiera votar, sin necesidad de estar afiliado al partido. Esto le ayudaba al MNR a conocer el número de simpatizantes con que contaba el partido y la gente que era capaz de movilizar.

La CNE, apegada a lo que señalaba la Ley de Partidos Políticos, no dio por válido el proceso y obligó a que se realizaran nuevamente. Esto produjo conflictos internos y desgastó al partido, toda vez que tras los comicios se dieron a la luz pública numerosos casos de corrupción y sucesos turbios de la vida del partido. La falta de control del gasto llevó a graves denuncias por financiación con dinero del narcotráfico, lo cual condujo a que los propios dirigentes se mostraran reacios a la utilización de este tipo de mecanismo para seleccionar a sus candidatos. En la actualidad, tras la salida del gobierno y el autoexilio de Gonzalo Sánchez de Lozada, numerosos militantes exigen la realización de elecciones internas y la presencia de “dirigentes de carne y hueso, para que piensen y actúen en nombre del MNR”¹⁶, aunque desde la cúpula del MNR se argumenta que no hay recursos económicos como para llevar a cabo elecciones de las que se exige en la ley de cara a la democratización interna de los partidos¹⁷. Esto pone de manifiesto el enfrentamiento interno que vive el partido entre los denominados *gonistas* (que defienden al ex presidente Sánchez de Lozada), los *antigonistas* y los que observan. Los críticos señalan que si el grupo *gonista* se hace cargo del MNR, los candidatos a las diferentes alcaldías serán “designados a dedo”¹⁸. En cualquier caso, las próximas elecciones internas para candidatos se realizarán en marzo de 2005, y habrá que esperar a ese

13 Para más detalle sobre esta normativa, ver Payne *et al.* (2003, p. 175).

14 Para Jorge Lazarte, la resistencia de los partidos políticos para convocar a elecciones internas se debe a que los militantes no están acostumbrados a elegir a sus dirigentes por el voto directo. “Los partidos están acostumbrados a no respetar las leyes e imponer las reglas según sus intereses”, acotó. Declaraciones publicadas en “Los partidos no superan la crisis provocada en octubre”, *El Deber On Line*, 19 de mayo de 2004.

15 Se seleccionaron, además, a los Jefes de los Comandos Territoriales en más de 300 municipios, y éstos a su vez eligieron a otros 642 delegados a la Convención Nacional que se realizó en agosto de ese año.

16 Declaraciones del diputado Jorge Valdés publicadas en *El Mundo*, sección política, el 6 de noviembre de 2004.

17 El diputado movimientista Hugo San Martín cuestionó la administración de los recursos en el MNR. “Habrá que ver qué es lo que sucede con los recursos que da la Corte Electoral; hay que ver qué pasa con los aportes de los militantes. Creo que debe haber transparencia”. Además, aseguró que el MNR no puede funcionar “con un dueño del partido que tenga cualquier cantidad de dinero para llevar adelante las elecciones; ése no es el objetivo del sistema democrático”. En *El Nuevo Día* del 9 de enero de 2004.

18 Declaraciones del Jefe del Comando Departamental de La Paz, José Luis Harb, publicadas en *La Prensa* el 21 de septiembre de 2004.

momento para evaluar el peso de las diferentes corrientes en la definición de los nombres que representarán al partido en los comicios generales.

Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)

El MIR no ha culminado su proceso de democratización interna. Presionado por la nueva Ley de Partidos, el partido celebró una especie de elección interna abierta en 1999 para seleccionar a su candidato a Presidente, lo cual generó enfrentamientos entre las corrientes partidistas, denuncias de corrupción y narcotráfico; finalmente, la CNE desestimó este proceso, lo que les obligó a hacer nuevamente la convocatoria¹⁹. Después de esta experiencia, los *miristas* emplearon con diferente éxito el proceso de elecciones internas para dirimir conflictos de dirección partidista; como por ejemplo en 2003, tras la salida de Samuel Doria Medina, que pretendía competir con Jaime Paz Zamora por la Jefatura del Partido y finalmente optó por salirse de la organización debido a las dificultades que la cúpula partidista puso para que no se diera dicha contienda. De este modo, los candidatos continúan eligiéndose a través de arreglos entre elites más o menos legitimadas por Asambleas o Congresos, según sea el nivel institucional en disputa.

Acción Democrática Nacionalista (ADN)

Hasta la reforma política, los Estatutos de ADN señalaban que el candidato a Presidente se elegía a través de la Asamblea Nacional, la cual era la máxima instancia del partido para tomar decisiones. Entre 1985 y 1997, el partido presentó siempre al mismo candidato, Hugo Bánzer, consiguiendo ganar una elección presidencial sólo en la última convocatoria a la que se presentó en 1997, en alianza con otras agrupaciones que formaron una “mega-coalición” en el Congreso y entre las que se encontraban el MIR, UCS, CONDEPA, NFR y PDC. Esto muestra el carácter caudillesco y patrimonialista de ADN. Con la nueva ley y los nuevos Estatutos, el partido debió haber hecho un esfuerzo importante en su democratización interna, facilitando la elección del candidato a Presidente a través de la participación de sus militantes y resolviendo el conflicto interno origi-

19 Ver García Montero (2001).

nado por la necesidad de sustituir a su líder histórico. En la práctica, para 2001, momento en el que se esperaba que todos los partidos tuvieran ajustadas sus normas a la nueva ley, ADN no había realizado las elecciones internas abiertas y continuaba eligiendo a sus candidatos en todos los niveles institucionales a través de la Convención²⁰.

Unidad Cívica Solidaridad (UCS)

Los Estatutos establecen que este partido elige a sus candidatos por designación del Jefe Nacional, legitimados luego en una especie de Convención. Estas reglas expresan el carácter verticalista del partido, que fue fundado por Max Fernández, un líder de corte carismático que lo manejaba como a su propia empresa²¹. La designación por parte del líder era el mecanismo más empleado por este partido, por lo menos hasta 2001, año en que debía incorporar en sus reglas las exigencias de democracia interna de la Ley de Partidos. En la actualidad, el partido es controlado de manera nepotista y clientelar por el liderazgo personalista de Johnny Fernández (hijo de Max), lo que hace que el partido esté cohesionado en torno a su figura. Como se ha visto en otros trabajos, una característica de organizaciones de este tipo es el alto nivel de cohesión organizativa que se da de la mano del líder, el cual corre menos riesgo al intentar celebrar unas elecciones internas debido a la ausencia de pluralismo y de competencia por el liderazgo. En 1997, a través de una Convención, fue elegido Ivo Kuljis como Candidato Presidencial; y en 2002, Johnny Fernández.

Movimiento al Socialismo (MAS)

Si bien ha supuesto la incorporación de sectores que históricamente han estado fuera del sistema político, la participación del MAS es reciente, presentándose por primera vez a las elecciones presidenciales de 2002. La

20 Lo que sí había realizado en el año 2000 fue una elección interna con la participación de más de 300,000 militantes para elegir autoridades partidistas; entre ellas, a 9 Jefes Departamentales, 212 Jefes Provinciales, 27 Jefes de Secciones y 250 Jefes de Distrito. Ésta fue la primera elección desde el momento en que se fundó el partido en 1979.

21 En diversas publicaciones han aparecido declaraciones de Max Fernández en las que señalaba que era propietario hasta de los ceniceros de su partido. Antes de morir, compró oficinas propias para el partido en todo el país (periódico *La Razón*, 19 de agosto de 2000; citado en García Montero 2001, p. 141).

Cuadro 2
Proceso de selección de candidatos en los partidos de Bolivia

	Candidatos a Presidente de la República	Candidatos a Diputado y/o a cargos seccionales
MNR	Hasta 1999 los Estatutos señalaban que los candidatos se elegían por Convención Nacional, mientras al Comando Nacional le correspondía aprobar o no la candidatura a Vicepresidente propuesta por el candidato a Presidente. A partir de la reforma de los Estatutos, se incluyó la figura de las elecciones internas. Éstas se llevaron a cabo en 1999, resultando vencedor Sánchez de Lozada. Los candidatos han sido Víctor Paz Estenssoro (1980 y 1985), Sánchez de Lozada (1993 y 1999) y Juan Carlos Durán (1997).	Las nominaciones surgen de las secciones; y si no se logra en esa instancia, la decisión pasa a los Comandos Departamentales para que sea el Comando Nacional el que refrende esas designaciones, o las tome donde así se lo requiera. Los Comandos de la Sección Municipal eligen a candidatos a Concejales.
MIR	Los Estatutos señalan que los candidatos se eligen por la Convención Nacional, aunque la ley obligó a su reforma. Hasta ese momento era el mando nacional el que decidía a su candidato. Se realizaron elecciones internas en una oportunidad (1999), pero ésta experimentó serias anomalías. Los candidatos han sido Jaime Paz Zamora (1985,1989,1997 y 2002). En la elección de 1993 el partido formó parte de una coalición que presentó a Hugo Bánzer.	Elecciones internas.
ADN	Los Estatutos de 1999 señalan que los candidatos son elegidos por la Convención Nacional, y así ha ocurrido en cada elección. La presencia del mismo candidato en cada una de las convocatorias da cuenta de la naturaleza caudillesca y patrimonialista de este partido. Los candidatos han sido Hugo Bánzer (1985, 1989, 1993 y 1997).	Comandos Departamentales, con la ratificación del Comando Nacional.
MAS	A través de la Asamblea Nacional. Evo Morales ha sido el candidato para la elección de 2002, la única a la que se han presentado.	Asambleas Departamentales.
UCS	Hasta 1999, se elegía según los Estatutos por designación del Jefe Nacional. A partir de ese año, los candidatos se eligen por la Convención Nacional, aunque la ley les obliga a hacer internas y ellos han decidido realizarlas para todos los cargos (incluso para el de Jefe Nacional); para ello deberán retocar los Estatutos. Los candidatos han sido Max Fernández (1993), Ivo Kujilis (1997) y Johnny Fernández (2002).	Designación por parte del mando nacional y de las Directivas Regionales.

Fuente: Elaboración propia.

lógica movimientista, asociada a su vinculación con los sindicatos, y la influencia de la cosmovisión andina (ajena a la lógica democrática occidental), ha influido en este movimiento ahora convertido en una organización partidista. Esto se traslada al funcionamiento interno y a la manera de tomar decisiones, lo que en relación a sus candidaturas se realiza a través de una Asamblea Nacional. Este mecanismo fue lo que legitimó la presentación de Evo Morales como candidato a la presidencia.

Colombia

Los partidos colombianos son agrupaciones de notables, que se hallan cohesionados por elementos culturales comunes, se activan en época electoral y cuentan con una estructura mínima pero sin disciplina²². Se caracterizan por la presencia de una densa red rural de

²² Ver el trabajo de Gilhodès (1995).



En los países donde se han introducido reformas, éstas se han dado sobre cuatro aspectos centrales. Primero, se obliga a los partidos a emplear un mecanismo específico de selección de candidatos de naturaleza competitiva. Segundo, se regulan las características que debe cumplir dicho proceso. Tercero, se establece el papel del órgano electoral respecto a la organización, el financiamiento y la administración de los mecanismos estipulados; y, finalmente, se fija cuál es la instancia de resolución de conflictos partidistas.



base clientelar y la aguda fragmentación del sistema de partidos, que se esconde detrás de un esquema bipartidista. Estos elementos influyen de manera muy especial en el proceso de selección de candidatos, haciendo que la competencia se haya derivado al interior de las organizaciones; se fomente la personalización de la política; los cargos respondan a las relaciones de intercambio entre los jefes naturales, y se dé la multiplicación de listas (y candidatos) por parte de un mismo partido. A nivel legislativo y seccional, esto reduce las posibilidades de los candidatos, ya que no sólo se compite con otro partido sino también con los candidatos de la misma agrupación. A nivel presidencial, si bien la normativa electoral no exige la realización de elecciones internas, los partidos pueden solicitar hacerlas. En este caso, deben someterse a una ley especial sobre consultas populares internas y deben cumplir una serie de disposiciones. Como ya se ha visto, ese proceso pasa a estar organizado y fiscalizado por el órgano electoral correspondiente, y financiado por fondos públicos.

Partido Liberal Colombiano (PLC)

Siguiendo las disposiciones de la reforma de 1994, el PLC llevó a cabo en 1990 y 1994 elecciones internas abiertas con el fin de acabar con las fuertes disputas en torno al liderazgo del partido. En 1998 regresó al sistema tradicional de convenciones y en 2002 se enfrentaron directamente en las urnas un candidato oficial del PLC, Horacio Serpa, y un liberal disidente, Álvaro Uribe —que curiosamente tuvo el apoyo del Partido Conservador, al no presentar éste candidato propio. Más allá de lo que señala el texto de la ley electoral, el Estatuto

del PLC establece una serie de condicionantes que determinan la decisión final respecto a qué mecanismo de selección de candidatos emplear. En este partido, los Estatutos establecen que se puede elegir a los candidatos a la Presidencia de la República, a las Gobernaciones y a las Alcaldías, a través de la realización de una Consulta Popular Interna con el voto directo de los afiliados o a través de una Convención. Este mecanismo resultará obligatorio cuando no existan candidatos de unidad debidamente inscritos ante las autoridades del partido de la respectiva circunscripción. Las directivas deberán buscar mecanismos de consenso entre las distintas fuerzas políticas y, de llegarse a la celebración de un acuerdo que permita un único candidato, el Congreso del partido, o la respectiva Asamblea, deberá proclamar su candidatura²³. En caso de que no proporcionase un candidato de consenso, entonces se celebrarán elecciones internas de manera simultánea en todos los distritos electorales²⁴.

Como se señaló en el párrafo anterior, la primera vez que un candidato presidencial liberal compitió por su candidatura fue en 1990, cuando se realizó la Consulta Popular Interna, tras la aprobación de la Convención de 1989. Los precandidatos acordaron la realización de internas y César Gaviria se enfrentó a Ernesto Samper, resultando ganador el primero²⁵. La candidatura de Gaviria surgió tras la muerte de Luis Carlos Galán, quien era el candidato natural del partido tras la creación de Nuevo Liberalismo. El nombre de Gaviria, uno de las personas de confianza de Galán, ingresó a la escena pública tras su nombramiento por parte del hijo adolescente de Galán durante el funeral de éste; todo ello aun cuando el candidato sucesor natural era Samper. La elección rompió la estructura piramidal que ante-

23 Ver artículo 20, Consulta Popular Interna.

24 “El candidato a la Presidencia de la República será seleccionado por la Consulta Popular Interna, la cual se realizará simultáneamente en las capitales de los Departamentos y Distritos, o en cada uno de los Municipios del país y en un mismo día todo lo cual determinará el Directorio Nacional por Resolución motivada de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV, Artículo XVI, Parágrafo II de los presentes Estatutos” (artículo XXXIX).

25 Ver Martz (1990, p. 642). “Esa consulta tenía como regla que fuera la mayoría absoluta la que escogiera los candidatos, y que se declaraba nula si alcanzaba en más de un 5 por ciento los votos de las listas liberales en el Congreso (para evitar boicot por otros partidos). Antes, la elección se hacía en las convenciones, donde dominaban los políticos de carrera, aunque se coloreaba con representantes de juventudes. Finalmente, los candidatos pactaron la mayoría relativa, lo que hizo renunciar a algunos, pero Gaviria obtuvo más del 50 por ciento” (Roll 2001, p. 191).

riormente definía la elección del Candidato Presidencial, y que tenía como su primer escalón a los Jefes Regionales, seguidos de los Jefes Nacionales y los notables del partido.

Este cambio representó un fuerte remezón en las estructuras de poder del partido²⁶. Cuatro años después, se continuó con la práctica competitiva y nuevamente hubo acuerdo. El PLC llamó a Consulta Popular, resultando elegido Ernesto Samper por el 48.21%. Ambos procesos se caracterizaron por un alto nivel de participación de los ciudadanos: en la de 1990, unos cinco millones de personas, y en la de 1994, unos dos millones y medio; y también por su coincidencia con la realización de elecciones legislativas²⁷. Lo curioso (pero interesante a la vez) es que los ciudadanos votaban en una urna separada por la elección interna presidencial de un partido en particular. Para las elecciones de 1998 no hubo tal acuerdo y algunos de los precandidatos ni siquiera fueron a la Convención, dejando sólo dos para elegir, uno de los cuales (Horacio Serpa) renunció a favor del otro, que fue quien perdió las elecciones generales. De ese modo, el PLC volvió a su método tradicional: el de la Convención Nacional. Es probable que la falta de acuerdo y la no realización de la consulta hayan supuesto la pérdida de las elecciones, tratándose fundamentalmente de un partido fragmentado. Finalmente, en 2001, se realizó una Convención Nacional para definir y ratificar la candidatura liberal de cara a las elecciones presidenciales de 2002.

En cuanto a la elección de cargos plurinominales, el mecanismo de selección de candidatos está condicionado por el sistema electoral y por la manera en que se asignan los escaños a través de los residuos (operación avispa). Esto hace que el partido otorgue avales para que se presenten muchas listas, bajo la única condición de que los candidatos sean miembros del PLC, cuestión que no presenta ningún impedimento ya que el partido facilita de manera rápida el ingreso de nuevos miembros que requieran un aval²⁸. Cualquier persona que quiera ser candidata a un cargo, sólo tiene que pedir ese aval y puede presentarse en nombre de los liberales, lo que fragmenta mucho más la competición en el sistema.

26 También se pactó la mayoría simple. Declaraciones de Juan Fernando Londoño, asesor del Instituto de Pensamiento Liberal, en mayo de 1999, publicadas en Roll (2001, p. 191).

27 Ver Alcántara (2001, p. 32).

28 Ver el análisis de Roll (2001, p. 191).



Los partidos colombianos son agrupaciones de notables, cohesionadas por elementos culturales comunes, se activan en época electoral y cuentan con una estructura mínima pero sin disciplina. Se caracterizan por la presencia de una densa red rural de base clientelar y la aguda fragmentación del sistema de partidos, que se esconde detrás de un esquema bipartidista. Estos elementos influyen en el proceso de selección de candidatos, haciendo que la competencia se haya derivado al interior de las organizaciones.



Partido Conservador Colombiano (PCC)

En el caso de los Estatutos del PCC, el candidato a Presidente de la República se elige a través de una Convención Nacional Descentralizada o por medio de la convocatoria de una Consulta Popular. A pesar de tener esta disposición en las reglas del partido, los conservadores han empleado menos veces este mecanismo. Hasta el momento, sólo en 1998 convocaron a una Consulta Popular en la que podían participar sus afiliados, y resultó seleccionado Andrés Pastrana, quien luego ganó la Presidencia de la República. En la última elección, tanta era la crisis en la que estaba subsumido el partido, que no presentaron candidato propio al cargo de Presidente de la República y apoyaron al disidente liberal, Álvaro Uribe.

Para la elección de los candidatos a los otros cargos, como el de Diputados, no hay proceso de elección, toda vez que el partido se limita a dar un aval a todo aquel que solicite ser candidato²⁹. Para los últimos comicios regionales de octubre de 2004, el PCC contaba con cuatro mecanismos: por consulta interna –de 113 solicitudes sólo se confirmaron 60–, por consenso, por selección a través de una junta que integran los elegidos en

29 Según las entrevistas realizadas en su momento para el proyecto PPAL (1999), los avales para alcaldías de las grandes ciudades, asambleas departamentales y gobernaciones sólo se les da a aquellas personas que son reconocidas como “conservadores” convencidos. Pero, también, sostenían que este mecanismo no ayuda a fortalecer la disciplina interna, toda vez que estos candidatos suelen responder más a su Jefe Político Nacional que a la línea “oficial” del partido. A diferencia de ello, el aval para ser candidato a concejal del PCC no tiene restricciones, ya que se le suele dar a cualquier persona que lo solicite. Ver Roll (2001, p. 222).

Cuadro 3
Proceso de selección de candidatos en los partidos de Colombia

	Candidatos a Presidente de la República	Candidatos a Diputado y/o cargos seccionales
PCC	<p>“La designación del candidato a la Presidencia de la República (...) se hará por Consulta Popular Interna, convocada por el Directorio Nacional, con votación local debidamente supervisada por la autoridad electoral competente” (Parágrafo II).</p> <p>“Para la elección del candidato a la Presidencia, el Partido también podrá optar por la consulta popular abierta como mecanismo de elección del mismo, en cuyo caso las normas que para el particular establezca la ley y el Consejo Nacional Electoral serán las que observe la colectividad en desarrollo de dicha actividad. En caso de falta absoluta del candidato a la Presidencia de la República elegido por el mecanismo de la consulta popular interna, el Directorio Nacional Conservador convocará una Convención Nacional Centralizada para que elija el candidato” (Parágrafo III, Estatutos).</p> <p>Los candidatos han sido Álvaro Gómez (1974), Belisario Betancur (1978 y 1982), Álvaro Gómez (1986 y 1990), Rodrigo Lloreda, como candidato oficial (1990), Andrés Pastrana (1994 y 1998), y Uribe (2002; en que el partido no presentó candidato propio y apoyó a éste).</p>	<p>Los candidatos a otras dignidades reciben el aval del partido y por ello no es necesario un proceso de selección interna. La selección es discrecional.</p>
PLC	<p>“Se establecen los siguientes mecanismos de participación y control, por parte de los miembros, en el seno del Partido Liberal Colombiano: 1. Consulta popular interna para seleccionar, por voto directo, los candidatos del Partido Liberal a la Presidencia de la República, a las gobernaciones y a las alcaldías (...)” (art. 19, la Democracia Participativa).</p> <p>“La consulta popular interna, por voto directo, será obligatoria y el único mecanismo para la selección de los candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones y alcaldías, cuando no existan candidatos de unidad debidamente inscritos ante las autoridades del Partido de la respectiva circunscripción. Las directivas del Partido en cada circunscripción deberán buscar mecanismos de consenso entre las distintas fuerzas políticas y de llegarse a acuerdo que permita un solo candidato, el Congreso del Partido o la respectiva asamblea, deberá proclamar su candidatura” (art. 20, Consulta Popular Interna). Antes de la Constitución de 1991, se elegían por decisión de las cúpulas liberales, con el apoyo de las clientelas regionales y por los notables del partido.</p> <p>Después del Frente Nacional, los candidatos fueron Alfonso López Michelsen (1974), Julio César Turbay (1978); luego hay dos candidaturas liberales: Alfonso López y Luis Carlos Galán (1982), y Virgilio Barco (1986); César Gaviria (1990), Ernesto Samper (1994) y Horacio Serpa (1998 y 2002; aunque en esta última elección también se presentó Álvaro Uribe, pero en calidad de liberal disidente).</p>	<p>Los congresistas representan los poderes regionales del partido. Son la cabeza de un partido que funciona de manera independiente al nacional, con una bien estructurada red clientelar de base. Los candidatos se auto-eligen y la dirección respectiva decide si les da el aval o no. En determinados niveles institucionales se le da a quien lo pida; incluso, muchas veces son los propios congresistas los que dan los avales, debido a la falta de organización del partido en algunos departamentos y municipios.</p> <p>Debido a la operación avispa, se da la proliferación de listas para ganar por residuo, el partido tiene gran flexibilidad para dar avales.</p>

Fuente: Elaboración propia.

los dos últimos comicios, o, en última instancia, por designación directa del Directorio Nacional Conservador (DNC). Esto muestra la libertad en el momento de elegir los mecanismos de selección y la discrecionalidad que viven los miembros del partido en este sentido.

Ecuador

A diferencia de los otros países de la región y de la tendencia latinoamericana, en este país andino no se emplean elecciones internas para elegir candidatos presidenciales: los Estatutos no las incluyen en su normativa y las leyes electorales tampoco obligan a los partidos a emplearlas. En estos partidos son las relaciones personales, la pertenencia familiar y de clase, las vinculaciones comerciales y financieras y el aporte económico de cada posible candidato, los que pueden definir una postulación. Salvo en una única oportunidad, en los más de veinte años de experiencia democrática, nunca se han realizado procedimientos competitivos para definir a los candidatos presidenciales, y siempre se han empleado el “dedazo” y los arreglos entre elites. Las razones de ello pueden estar en la naturaleza elitista de los partidos ecuatorianos; en la posibilidad de aumentar el nivel de conflicto interno entre los diferentes bastiones regionales de las agrupaciones y, por ello, en un fundado temor respecto a una mayor regionalización de los partidos.

Partido Social Cristiano (PSC)

En el Estatuto del PSC el proceso de selección de candidatos a ocupar cargos de representación popular establece que los candidatos presidenciales sean elegidos por la Asamblea Nacional y los candidatos a legisladores por la Directiva Nacional. La nominación de candidatos a Alcaldes, Concejales, Prefectos o Consejeros se hace también en Asambleas. Las listas de nominados deben ser puestas en conocimiento de la Directiva Nacional, que es la que en último término decide las candidaturas definitivas³⁰. En la práctica, el proceso es más de “arriba hacia abajo” que a la inversa. Es decir, son León Febres Cordero y Jaime Nebot los que deciden y utilizan a los órganos del partido como instrumentos de legitimación de sus decisiones. Es cierto que cuando se trata de proponer candidatos provinciales y seccionales

30 Ver Estatuto (art. 54).

también participan los *notables* o caciques locales, quienes controlan recursos comunicacionales, electorales, de movilización y, por supuesto, económicos. Muchos de estos notables forman parte de la Directiva Nacional y son los que ayudan a elaborar las listas para las demás candidaturas. Aun así, estos notables reconocen que su papel es mínimo frente a la capacidad de movilización y el carisma de los líderes nacionales. La influencia de la cúpula guayaquileña sobre las nominaciones del partido está por encima de lo que señala el Estatuto³¹ y, muchas veces, violenta las decisiones que otros miembros resuelven tomar. Tanta es su influencia que, en diversas oportunidades, las listas enviadas desde las provincias han sufrido alteraciones al llegar a Guayaquil. En este sentido, el reclutamiento de los candidatos suele tener un desarrollo *centrípeto*, puesto que existe una coalición dominante unida que monopoliza la distribución de los incentivos, en este caso, las candidaturas. En partidos como éste sólo hay una manera de ascender: haciéndose cooptar por el “centro”, que funciona de manera vertical.

En este partido, los procesos de selección de candidatos presidenciales han generado conflictos internos en algunos momentos. En 1991, con la designación del Candidato Presidencial para los comicios de 1992, un sector serrano se enfrentó a la coalición dominante por el nombramiento “a dedo” de Nebot realizado por Febres Cordero. La organización no pudo “procesar” las disidencias y los grupos díscolos salieron del partido, lo cual supuso una fractura del mismo y la posterior creación del Partido Unidad Republicana (PUR). Ambas agrupaciones se enfrentaron en la segunda vuelta electoral, convirtiéndola en una “interna” entre los dos candidatos socialcristianos. Finalmente, resultó triunfador Durán Ballén, aliado con el Partido Conservador Ecuatoriano y enfrentado al PSC, a Febres Cordero y a la coalición guayaquileña.

31 Esta percepción fue defendida en las entrevistas realizadas a los dirigentes socialcristianos, quienes señalaron que eran los líderes nacionales los que muy a menudo nombraban a los candidatos para las elecciones al Congreso (80%), al mismo tiempo que minimizaron el papel de las Asambleas locales de activistas en esos nombramientos. En este sentido, el 75% de los dirigentes señaló que casi nunca, o en contadas ocasiones, las Asambleas inician el proceso de selección de candidatos. Resulta interesante destacar, además, que esos procesos de nominación no suponen fuertes discusiones o enfrentamientos entre los candidatos por sus ideas y programas políticos (así lo señaló el 65% de los entrevistados). Ver Pregunta 20 (variables 113 a 118) de PPAL (1999).



Los partidos colombianos son agrupaciones de notables, que se hallan cohesionados por elementos culturales comunes, se activan en época electoral y cuentan con una estructura mínima pero sin disciplina. Se caracterizan por la presencia de una densa red rural de base clientelar y la aguda fragmentación del sistema de partidos, que se esconde detrás de un esquema bipartidista.



Izquierda Democrática (ID)

Esta organización de base socialdemócrata ha usado diversos métodos para elegir a sus candidatos en sus veinte años de vida política. Se ha apelado a la selección de los candidatos y dirigentes mediante reuniones de la Convención Nacional y la realización de elecciones universales, directas y secretas en las que participan los militantes. Si bien ha sido uno de los primeros en emplear las elecciones internas directas, rápidamente abandonó ese mecanismo toda vez que casi supuso la división de la organización. El sistema fue utilizado tanto como una manera de resolver el dilema de las candidaturas presidenciales así como un método de dirimir los conflictos internos. Esto fue lo que sucedió en 1987, cuando la lucha por la candidatura presidencial fue resuelta a través de una elección en la que compitieron Raúl Baca y Rodrigo Borja. La disputa estuvo a punto de producir la división de la organización, pero ganó Borja y Baca se sometió a la disciplina del partido³². Grupos de militantes opuestos a Borja resolvieron desafiliarse, y formaron el Movimiento Social Demócrata (MSD), el cual apoyó la candidatura de Bucaram Ortiz en 1988 y prestó a uno de sus líderes, Hugo Caicedo, como compañero de fórmula del líder roldosista. En resumen, el partido buscó resolver la crisis a través de las internas y consiguió, momentáneamente, que el enfrentamiento se diluyera, pero el movimiento que generó este tipo de procedimiento obligó a

32 El candidato Borja obtuvo el 85% de los votos y Baca el 12%. Se calculaba que en ese momento el partido contaba con unos 500,000 afiliados (entrevista, 7 en Freidenberg, 2001). Aun así, en diversas entrevistas se señaló que al momento de contabilizar los votos, el Tribunal Electoral Partidista infló esos resultados en vistas a la imagen externa de la agrupación (entrevistas 40 y 41 en Freidenberg, 2001).

transformarlo por otro más centralizado, como las reuniones de la Convención Nacional, con acuerdo previo de las élites partidistas.

Ante las elecciones de 1996, cuando Borja decidió aliarse con el MUPP-NP tras la candidatura de Elhers, se produjo también la salida de un grupo de militantes que prefirieron apoyar a Rodrigo Paz, de la Democracia Popular, en los comicios presidenciales³³. En 1997 se dio la última escisión de las filas socialdemócratas tras la salida de Baca y otros militantes, motivada ésta por la decisión de Borja de no apoyar al gobierno interino de Fabián Alarcón (1997-1998), que se instituyó luego de la destitución de Abdalá Bucaram por el Congreso Nacional, y por presionar a Baca para que renuncie al partido si es que éste quería ejercer un cargo en el gobierno interino. Para los comicios de 1998 y de 2002, Borja resolvió presentarse nuevamente como candidato, aunque en ambas ocasiones no consiguió siquiera pasar a la segunda vuelta. En ambas, la designación fue legítima a través de una Convención.

Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)

Si bien los Estatutos establecen que se elija a las directivas y a los candidatos tras la realización de asambleas de miembros —sea ésta, por ejemplo, la Convención Nacional, para seleccionar a los candidatos a Presidente y Vicepresidente, así como a las otras instancias en los diferentes niveles institucionales (art. 18, inciso h)—, las respuestas de los miembros entrevistados señalaban que es el líder el que muy a menudo nombra a los candidatos al Congreso (62.5%)³⁴ y el que, por supuesto, define al candidato a Presidente, aun cuando se use a la Convención Nacional como espacio de legitimación.

En esta organización de corte carismático, la influencia del líder es decisiva en la elección de los candidatos a cargos de representación popular³⁵. El incentivo más importante para obtener una candidatura es la lealtad y las relaciones personales. Sin lealtad a los Bucaram y al

33 Entre ellos se encontraba César Verduga, quien había sido ministro en la administración de Borja, y Pedro Saad Herrera, uno de los intelectuales del partido.

34 Ver PPAL (1999; Pregunta 21, variables 113 a 118).

35 “Los comandos provinciales no entienden de elecciones internas (...), se hacen, se hacen, pero les importa un *carajo*. Siempre es el Director, el líder de la provincia, el que va disponiendo los nombres, el que tiene mayor peso [en la designación de los candidatos] [...]”. Declaraciones de Abdalá Bucaram a la autora en la entrevista, realizada en agosto de 2000 en Ciudad de Panamá.

Cuadro 4
Proceso de selección de candidatos en los partidos de Ecuador

	Candidatos a Presidente de la República	Candidatos a Diputado y/o a cargos seccionales
PSC	Los candidatos a Presidente y Vicepresidente son elegidos a través del Consejo Plenario Ampliado, integrado por los presidentes provinciales, diputados, ex Presidentes de la República, miembros del partido y de los tribunales. También son invitados los prefectos, pero no tienen voz ni voto. Su decisión es elevada a la Asamblea Nacional Ordinaria (art. 52, Estatutos de 1999). En la práctica, los candidatos son los líderes nacionales del partido. Nunca se han realizado internas para elegir candidatos. Los candidatos han sido Sixto Durán Ballén (1978), León Febres-Cordero (1984), Sixto Durán Ballén (1988), Jaime Nebot Saadi (1992 y 1996); en 1998 no presentó candidato; y Xavier Neira (2002).	Los candidatos para el Poder Legislativo son elegidos por nombramiento de un órgano interno (Directiva Nacional). En la práctica, tienen mucha influencia los líderes nacionales del partido; la opinión de los notables locales o regionales; y/o tener “recursos de poder significativos” (electorales, comunicacionales, económicos, o de imagen). Los candidatos seccionales son elegidos por Directivas Cantonales y provinciales que elevan un listado a la Directiva Nacional y ésta es la que toma la última decisión. En la práctica, los líderes, tras revisar resultados de las encuestas, realizan un listado que van consensuando (y, en algunas ocasiones, imponiendo) a las Directivas Locales y Cantonales. El partido busca la construcción de bastiones electorales, primando el interés de dichas circunscripciones (cantonzación en Guayaquil).
ID	“Son deberes y atribuciones de la Convención (apart. i) elegir candidatos del partido a la Presidencia” (art. 16, Estatutos de 1998). En la práctica, se trata del líder nacional, legitimado en la Convención. Los candidatos han sido Rodrigo Borja (1978, 1984, 1988, 1998 y 2002) y Raúl Baca (1992). En 1996 el partido no presentó candidato, aunque apoyó la candidatura de Freddy Elhers.	Los eligen en cada Consejo Provincial, quienes envían al Consejo Nacional un listado de precandidatos. Éste se eleva a la Convención y luego se presenta en los correspondientes TSE de cada provincia por el Presidente Provincial, que debe tener una autorización escrita del Presidente Nacional del partido, en la que se le confiere autoridad para que lo represente ante los Tribunales Electorales Provinciales.
DP	“Corresponde al Congreso Nacional del Partido designar candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República” (art. 20, Estatutos). En la práctica, éstos son los líderes nacionales del partido, que emplean el Congreso Nacional como un espacio de legitimación. Los candidatos han sido Julio César Trujillo (1984), Vladimiro Álvarez (1992), Rodrigo Paz (1996) y Jamil Mahuad (1988 y 1998).	Tienen mucha influencia los líderes nacionales del partido. Se realizan encuestas de opinión sobre los distintos candidatos.
PRE	“Son atribuciones de la Convención Nacional elegir los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia” (art. 18, Estatutos de 1982). En la práctica, es siempre el Director Supremo el que define las candidaturas. Los candidatos han sido Abdalá Bucaram (1988, 1992 y 1996), Álvaro Noboa (1998) y Jacobo Bucaram (2002).	Director Supremo
MUPP-NP	Por decisión del Consejo Político, tras la aprobación de la Asamblea Nacional. Sólo han presentado candidatos en 1996 y 1998, apoyando la figura de Freddy Elhers en un frente de centroizquierda.	Consejo Político

Fuente: Elaboración propia.

partido no se puede ascender, y la deslealtad, la desobediencia o sumarse a las propuestas de naturaleza opositora al partido, son faltas penalizadas con la expulsión de la agrupación. También resulta importante ser parte de la familia o contar con relaciones directas con los miembros de la coalición dominante. Las relaciones patrimonialistas tienen una importancia fundamental en una organización de carácter carismático. La familia del líder y sus amigos ocupan puestos de importancia en los esquemas de poder, más allá de sus cualidades personales y sin importar otros criterios de selección³⁶.

Democracia Popular (DP)

Las candidaturas a Presidente y Vicepresidente son designadas por el Congreso Nacional del partido, y las de Diputado por el Consejo Directivo Nacional, previa consulta a las Juntas Provinciales. Esto es lo que establecen los Estatutos, y lo que de alguna manera se ha llevado a la práctica mientras la agrupación fue dirigida por Osvaldo Hurtado hasta mediados de 2002. Así y todo, en este proceso han tenido siempre mucha influencia los líderes nacionales. Actualmente, Ramiro Rivera y José Manuel Fuertes son dos de los dirigentes claves de un partido que históricamente tuvo un peso significativo, pero que ahora es minoritario (para 2002 sólo consiguió dos escaños en el Congreso).

A diferencia de otras agrupaciones, aquí resulta significativa la posibilidad de hacer carrera en las estructuras partidarias. La militancia activa contaba como un requisito en el momento de elegir a aquel que iba a representar al partido en unas elecciones³⁷. Aun así, en la práctica se presentan excepciones a esta premisa, como la candidatura de Leopoldo “Polo” Baquerizo, en Guayas, para las elecciones legislativas de 1998³⁸. De

36 Para un desarrollo detallado del papel de la familia en esta organización partidista, ver Freidenberg (2003).

37 Aunque presentan características diferentes entre ellas, se pueden mencionar algunos ejemplos como el de la carrera política de Esteban Vega, diputado alterno (1998-2003): 35 años; Rubí Rodríguez, secretaria general del partido (1998-1999): 35 años; Galo Cordero Zamora, dirigente y miembro fundador del partido: 35 años; Rocío Palacios, líder provincial de Guayas: 13 años; Roberto Santos, gerente provincial de la campaña en Manabí: 18 años, entre otros. Esto cambió posiblemente tras la fractura del partido en 2002 y la salida de él del núcleo liderado por Hurtado (se fueron del partido figuras importantes como Alexandra Vela y Vicente Albornoz, entre otros).

38 La candidatura de Baquerizo fue una muestra de la estrategia ofensiva del partido con la intención de incrementar el número de votantes en una región históricamente hostil a la Democracia Popular. “Polito” es comunicador social, *outsider* de la política, vinculado a los

todos modos, esto ha cambiado tras la fractura del partido en 2002 y la salida del núcleo liderado por Hurtado y vinculado a CORDES, en donde hay figuras muy importantes como Alexandra Vela, Vicente Albornoz, entre otros. Finalmente, en el proceso de elección de los candidatos, son los líderes nacionales los que fundamentalmente deciden al postulante, basados en criterios políticos, personales y de equilibrio del poder intraregional.

Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País (MUPP-NP)

La designación de las candidaturas para las elecciones nacionales, tanto para Presidente y Vicepresidente de la República como para diputados nacionales, se realizan en el ámbito de la Asamblea o Congreso Nacional. En tanto, la designación de las candidaturas para las elecciones seccionales se lleva a cabo en las asambleas locales, las cuales proponen a los órganos nacionales sus propios candidatos. Finalmente, el Consejo Político tiene un papel importante en la definición de las candidaturas.

Perú

Durante la década de 1990, los partidos políticos peruanos se vieron inmersos en una profunda crisis y fueron sustituidos en muchas de sus funciones por los movimientos independientes. Tras su bajo peso electoral en la década de los ochenta, y los embates del fujimorismo por dismantelar a los partidos en la década de los noventa, éstos consiguieron recuperarse y, en el año 2001, aquellos que más se habían visto afectados pasaron a ser actores centrales del sistema político peruano. Por ejemplo, para 2002, el APRA y AP consiguieron presentar candidatos en el doble de provincias que en 1998, aumentaron sensiblemente el apoyo electoral en esas provincias e, incluso, uno de ellos —el APRA— consiguió llegar a la segunda vuelta electoral.

sectores populistas de la costa a través de su padre, Efrén *Che Ché* Baquerizo, quien militó en la Concentración de Fuerzas Populares desde la época de Guevara Moreno. Fue hombre cercano a Assad Bucaram y Jaime Roldós. En la campaña de éste, en 1978, a *Che Ché* le decían «profesor» o «maestro», por la eficacia de su capacidad discursiva al presentar al candidato (En: Roldós, Santiago. «Siete rostros en armonía», en *Revista Vistazo* del 10 de septiembre de 1999). Actualmente, Baquerizo ya no está afiliado a la Democracia Popular ni ejerce cargo público.

El proceso de institucionalización partidista ha conseguido uno de sus puntos máximos con la aprobación, el 31 de octubre de 2003, de la Ley de Partidos Políticos – Ley n° 28094–, fruto de un gran acuerdo nacional de naturaleza multipartidista³⁹, la que estableció un marco al que los partidos peruanos deben adaptarse y la que se ha convertido en un esfuerzo interesante para “obligar” a los partidos a democratizarse.

Partido Aprista Peruano o Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)

El APRA es uno de los más antiguos de América Latina y una de las organizaciones con mayor capacidad de adaptación y fluidez organizativa de la región⁴⁰. Históricamente, ha sido una organización cerrada y con altas barreras para el ingreso de nuevos miembros, y tuvo un único líder nacional entre 1930 y 1979, su fundador Víctor Raúl Haya de la Torre. Este liderazgo carismático ha sido clave para su supervivencia, toda vez que ha sufrido fuertes embates desde diferentes gobiernos en contra de su funcionamiento. El APRA ha empleado diversos mecanismos para seleccionar a sus candidatos, dependiendo del escenario en el que debía competir y de la correlación de fuerzas internas. Lo curioso es que ha realizado comicios para designar a sus candidatos desde las municipales de inicios de la década de 1980. Si bien los resultados de los mismos eran secretos y no obligatorios, el hecho de que este partido realizara elecciones internas con el voto directo de los apristas, resulta un elemento innovador en comparación con otros partidos de la región.

Así, las primeras elecciones de candidatos a cargos de representación popular con la participación de los afiliados se llevaron a cabo en las municipales de 1983, y para elegir a la autoridad partidista y al Candidato Presidencial para la convocatoria de 1985. De esa elección resultó ganador Alan García, un joven líder carismático de 33 años, quien se convertiría en ese año en Presiden-

39 En la elaboración del anteproyecto de esta ley tuvieron un papel central Internacional IDEA y la Asociación Civil Transparencia, quienes además de haber sido autores de la iniciativa, condujeron exitosamente la discusión sobre el tema. La ley presenta tres exigencias centrales: aquellas relacionadas con la institucionalidad (la presencia de partidos reales); las vinculadas con las cuestiones de democracia interna (partidos democráticos e inclusivos) y las relacionadas con el financiamiento partidista (partidos transparentes y con acceso a los medios).

40 Ver Burgess y Levitsky (2003, p. 903).

te del Perú. La “plancha presidencial” que acompañó a García en el proceso electoral también fue seleccionada a través de elecciones internas. El liderazgo ejercido por García se caracterizó por ser centralizado, con pocos espacios para la rendición de cuentas a las bases y ninguna tendencia a generar sucesor. Además, durante su presidencia, gobernó a los márgenes del APRA, excluyéndolo de las principales decisiones políticas, como la de la nacionalización de la banca⁴¹.

Tras su gobierno, el partido experimentó una profunda crisis y hubo que esperar hasta 1999 para que surgiera una fuerte corriente renovadora, con el sustento de la mayoría de bases provinciales, la cual consiguió asumir la responsabilidad de la dirección partidaria bajo la presidencia de Jorge del Castillo y el liderazgo de Alan García, quien en ese momento aún se encontraba en Europa. Los candidatos presidenciales y legislativos para la elección del año 2000 estuvieron sujetos a la realización de internas, aunque finalmente la cúpula fue la que decidió quiénes iban y quiénes no, y en qué ubicación⁴². En enero de 2003, el CEN decidió abrir un amplio espacio de reflexión y discusión acerca de la modernización y nueva Estructura Orgánica y la Ley de Partidos Políticos⁴³. Entre los meses de octubre y noviembre de 2003 se realizaron las elecciones para renovación de dirigencias distritales, provinciales y regionales, esta vez con la asesoría técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y la supervisión de Transparencia, un paso crucial en el proceso de modernización del partido de cara a los próximos procesos de selección de candidatos presidenciales.

41 Ver Graham (1990, pp. 92-93).

42 “Para acabar así, mejor hubiera sido que no recurrieran a la farsa de comicios que crean expectativas y que luego no van a ser respetados (...). La situación ha llegado a límites extremos, inconcebibles hasta hace poco tiempo en el que se suponía era un partido organizado y disciplinado. Al punto que el conflicto que enfrenta a la candidata presidencial Mercedes Cabanillas y el secretario general, Agustín Mantilla, podría concluir con la renuncia de la primera y el desbande generalizado en las filas del otrora poderoso partido” (En: Rospigliosi, Fernando. “Decepcionantes”, artículo publicado en 2000).

43 Para ello encargó a la Secretaría Nacional de Organización la elaboración de una propuesta que luego fue sometida a debate de los dirigentes de base en los cinco Encuentros Macrorregionales organizados con ese fin: Centro (Huancayo); Sur (Arequipa); Norte I (Trujillo) y Norte II (Piura); Oriente (Iquitos); así como en los Encuentros Regionales de Lima, Callao y Ucayali. En este proceso deliberativo participaron 1500 dirigentes. El 55° Plenario Nacional aprobó esta nueva estructura con cargo a dar a cuenta al Congreso del partido y se convocó a elecciones internas con los cargos de la nueva estructura para renovación de los comités partidarios en todo el país.

Cuadro 5
Proceso de selección de candidatos en los partidos de Perú

	Candidatos a Presidente de la República	Candidatos a Diputado y/o a cargos seccionales
APRA	Elecciones internas, con participación de afiliados –desde las elecciones municipales de 1983–, con resultados secretos y no obligatorios. “Deberá ser el Congreso el que apruebe la cantidad de candidatos a parlamentarios que deberá tener el partido en todos los departamentos del Perú y, así, una vez determinado el número de candidatos, serán las bases de cada circunscripción las que eligen directamente a sus candidatos mediante el procedimiento de ‘cada aprista un voto’” (art. 80, Estatuto de 1994). Los candidatos han sido Armando Villanueva del Campo (1980), Alan García (1985 y 2001), Luis Alva Castro (1990), Mercedes Cabanillas (1995) y Abel Salinas (2000).	Convenciones Departamentales. Se hace concurso de méritos para evaluar las potencialidades de cada candidato. Estrategia <i>pro-outsiders</i> para conseguir recursos que financien las campañas, lo cual discrimina negativamente a los militantes sin recursos para autofinanciarse.
AP	Elecciones internas, con participación de afiliados, aunque en la práctica es un partido que se caracteriza por un fuerte personalismo y una dinámica patrimonial. Los candidatos han sido Fernando Belaúnde Terry (1980), Javier Alva Orlandini (1985); en 1990 el partido apoyó la candidatura de Mario Vargas Llosa; Raúl Díez Canseco (1995) y Víctor García Belaúnde (2000).	Convenciones Departamentales. Por elecciones internas, precandidatos al Congreso (p. ej., Piura).
PP	Convención Nacional. El candidato ha sido Alejandro Toledo (2000 y 2001).	Convenciones Departamentales

Fuente: Elaboración propia.

Acción Popular (AP)

Históricamente, este partido utilizó órganos de decisión colectivos, como la Convención, para legitimar sus actuaciones. En la práctica, las decisiones las tomaba su líder fundador, Fernando Belaúnde Terry, quien actuaba de manera personalista y carismática. El liderazgo de Belaúnde Terry lo impregnaba todo, impidiendo cualquier tipo de competencia dentro del partido, por lo menos en términos de que pudieran generarse otros liderazgos que pudiesen conducir la agrupación. Así y todo, es interesante el hecho de que en algunas regiones los precandidatos al Congreso se definen por elecciones internas con participación de sus militantes⁴⁴.

Tras la aprobación de la Ley de Partidos Políticos, AP fue el primer partido en adecuarse a la misma, sien-

do certificados por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). El partido realizó en el mes de agosto de 2003 el XIV Congreso Nacional Extraordinario, y en enero y abril de 2004 se ha reunido el Plenario Nacional para tratar temas referentes a la adecuación estatutaria. Finalmente, AP, siguiendo la letra de la ley, introdujo fórmulas más participativas que incluyen el voto directo de los militantes del partido para seleccionar a sus candidatos y para elegir a las autoridades de los órganos ejecutivos.

Perú Posible (PP)

Este partido fue creado como plataforma de lanzamiento de Alejandro Toledo para las elecciones de los años 2000 y 2001. Debido a su escasa vida política, no es posible realizar un gran análisis del mismo. Aun así, se señala que ha llevado a cabo la selección de candidatos a través de órganos colegiados, bajo el liderazgo del mismo Toledo.

⁴⁴ Por ejemplo, en la provincia de Piura, la precandidatura de Gloria Hoffmeister Gemo para las legislativas del año 2000 fue resuelta a través de un mecanismo competitivo con la participación de tres candidatos y más de 300 militantes.

Venezuela

Éste ha sido uno de los primeros países donde se han celebrado elecciones internas en los partidos. Desde la década de los setenta, algunas de las organizaciones partidistas emplearon este mecanismo para seleccionar a sus candidatos, aunque también emplearon otros más cerrados conducidos por el Comité Ejecutivo Nacional de la agrupación. La nueva Constitución de 1999 ha obligado a las organizaciones a que realicen elecciones internas para seleccionar a sus candidatos. Aun así, para los primeros comicios celebrados tras la aprobación de esa ley, ningún partido utilizó ese mecanismo.

Acción Democrática (AD)

AD es uno de los partidos que menos capacidad de cambio ha tenido en su desarrollo organizativo, pero que, a pesar de ello, ha empleado diferentes mecanismos para seleccionar a sus candidatos. Si bien ha estado históricamente controlado por el Consejo Ejecutivo Nacional (CEN), en algunas ocasiones ha realizado elecciones internas competitivas. El procedimiento era el siguiente: si bien el CEN consultaba a las elites locales, estatales y nacionales, y recibía de éstas una lista con los posibles candidatos, tenía el derecho de nombrar por lo menos tres nombres y sugerir el resto de las nominaciones, en principio reflejando las preferencias de los líderes nacionales. Las regulaciones partidistas adoptadas en 1998 ampliaron su capacidad de nominación, ya que les otorgaron el derecho de nombrar a todos los candidatos a cargos legislativos⁴⁵. Con ello se muestra lo altamente centralizado que era el manejo del poder en este partido, mucho más de lo que se podía dar en otras democracias⁴⁶. Así, este órgano partidista, el CEN, era el que tenía el verdadero control dentro de la agrupación, mucho más incluso que los dirigentes que ocupaban un cargo del partido; se encargaba de armar las listas de candidatos, de seleccionar al líder del partido en el Congreso y de definir las políticas que se iban a desarrollar desde allí. En este sentido, se evitaba que los presidentes de AD tuvieran algún poder sobre la nominación de su sucesor.

45 Ver Crisp (2001, p. 4) y Coppedge (1994).

46 Coppedge (1994).

Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)

En este partido los candidatos se eligen por medio de elecciones internas abiertas, con la participación de todos los ciudadanos o a través de una Convención. Si por cualquier circunstancia no fuese posible la realización del proceso previsto, el candidato a Presidente de la República sería escogido mediante el voto directo, universal y secreto, que ejerzan todos los militantes de COPEI y los independientes socialcristianos que integren el correspondiente listado de electores. Si ninguno obtiene la mayoría absoluta, habría una “segunda vuelta”. En el caso de la segunda opción, la elección sería por medio de la Convención⁴⁷. En este marco es que se han realizado diversos procesos en diferentes momentos. En 1973, con la presencia de un liderazgo dividido, se eligió al Candidato Presidencial a través de una Convención, en la cual resultó electo con alto nivel de competitividad el candidato Lorenzo Fernández. Los siguientes procesos de selección fueron a través de mecanismos no competitivos, y hubo que esperar hasta 1987 para encontrar uno que sí lo fuera, tras el enfrentamiento del líder histórico Rafael Caldera con Eduardo Fernández en una Convención Nacional. Fernández había ido construyendo un liderazgo sólido desde su puesto de Secretario General del Partido. Una vez realizado el proceso, Caldera perdió y decidió abandonar por el momento la política, al denunciar que la maquinaria partidista se había puesto en su contra. Un año después, Fernández perdió las elecciones en un clima de alta polarización.

En 1993, COPEI realizó elecciones internas competitivas con la participación de los militantes para elegir a sus candidatos en los distritos uninominales. Para las siguientes elecciones, el partido decidió realizar primarias abiertas para definir a su candidato presidencial, con la intención de que Rafael Caldera participara sin que tuviera temor a que la maquinaria le hiciera trampa⁴⁸. Pero Caldera no participó en las elecciones, se desentendió del partido, formó uno nuevo y COPEI igualmente hizo internas, en las que Fernández perdió la nominación y la Jefatura del partido. El triunfo fue para Oswaldo Álvarez Paz, quien había sido discípulo de Caldera y que en las elecciones consiguió el triunfo

47 Ver artículos 44 y 45, Estatutos Partidistas.

48 Ver Álvarez (2001, p. 534).



La nueva Constitución de 1999 en Venezuela ha obligado a las organizaciones a que realicen elecciones internas para seleccionar sus candidatos. Aún así, para los primeros comicios celebrados tras la aprobación de esa Ley ningún partido utilizó ese mecanismo.



electoral y se transformó en Presidente de Venezuela. Para las elecciones de 1998, COPEI se fracturó nuevamente pero realizó elecciones abiertas. Henrique Salas Römer lanzó su candidatura al margen del partido; nunca fue expulsado o sancionado por COPEI. En cualquier caso, también formó una nueva agrupación denominada Proyecto Venezuela (PV). Mientras tanto, en la organización socialcristiana se enfrentaron las candidaturas de Irene Sáez y Eduardo Fernández, resultando ganadora la primera, lo que llevó a una crisis sin precedentes a esta agrupación política. Aun así, tras una compleja campaña electoral y tras las elecciones anticipadas al Congreso, COPEI decidió retirarle su apoyo a quien había ganado la elección interna, y se lo dio a PV y a la candidatura de Salas Römer. Esto fue el punto final para que COPEI dejara de tener peso nacional (por el momento).

Movimiento al Socialismo (MAS)

La más reciente reglamentación para la elección de precandidatos del MAS fue aprobada en la Dirección Nacional del 5 de febrero de 2000. Se establece, en su artículo 2, que la designación será por elecciones abiertas, en particular respecto a la postulación a los siguientes cargos: Presidente de la República, Asamblea Nacional, Gobernadores de Estado, Asambleas Regionales, Alcaldes, Concejales y Juntas Parroquiales. Además, establece que en el caso de que no pudieran celebrarse las elecciones primarias, el Candidato Presidencial será electo por la Convención Nacional (art. 6), y los candidatos a la Asamblea Nacional y a los Consejos Legislativos por medio de las Convenciones Regionales (art. 10)⁴⁹. Se señala que la elección de estos cargos será efectuada mediante representación proporcional aplicando

49 Los candidatos a Gobernador serían electos por el voto de los dos tercios del quórum de las Convenciones Regionales (art. 7), o en su defecto, de no poderse reunir la Convención Regional, sería electo

la fórmula D'Hondt. Cada plancha seleccionará al cargo de su elección de acuerdo a su votación, hasta agotar la lista de cargos. Previo a la elección, la Comisión Electoral indicará la lista de los nombres a la Asamblea Nacional y Regional (art. 12).

El Comité Ejecutivo puede reservarse con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes hasta un 30% de los candidatos a la Asamblea Nacional (art. 13). Los candidatos a Alcaldes serán electos por el voto de los dos tercios del quórum de la Convención Municipal respectiva (art. 14). Cuando una alcaldía realiza una alianza, el candidato a Alcalde deberá ser ratificado por el Comité Ejecutivo Regional con el voto de dos tercios de sus integrantes (art. 15). Los candidatos a Concejales y Juntas Parroquiales serán electos por la Convención Municipal respectiva y, en caso de no poder reunirse, por el Comité Ejecutivo Regional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11. A los efectos de la selección y adjudicación de cargos, se integrará una sola lista con los cargos a Concejales y Juntas Parroquiales (art.19)⁵⁰. A pesar de todo ello, para las elecciones de 2000 no se celebraron primarias, tampoco para la selección de candidatos a las elecciones regionales y locales de 2004.

Patria para Todos (PPT)

Los candidatos se eligen por consenso en los diferentes niveles, aunque los Estatutos le confieren al Equipo Nacional de Dirección (END) la responsabilidad de ratificarlos. En la práctica, el procedimiento es el siguiente. Se elabora primero una estrategia política global para cada comicio (esto lo hace el END). Cuando se consigue un consenso sobre ésta, los equipos municipales y regionales proponen nombres para las candidaturas en general (para todas) y discuten sobre todos ellos, hasta que se ponen de acuerdo. Finalmente, el END es el que propone los candidatos a la Presidencia de la República, luego de consultar a las regiones, y la designación definitiva la hace la Asamblea Nacional⁵¹.

por el Comité Ejecutivo Regional, con el voto favorable de dos tercios de sus integrantes (art. 8).

50 El Comité Ejecutivo Regional puede reservarse con el voto favorable de dos tercios, hasta el 30% de los candidatos a los Consejos Legislativos, Concejales y Juntas Parroquiales. En los casos en los que no se pueda reunir la Convención Municipal ni el Comité Ejecutivo Regional, la decisión le corresponderá al Comité Ejecutivo Nacional con el voto favorable de los dos tercios de sus integrantes.

51 Ver artículo 39 de los Estatutos.

Cuadro 6
Proceso de selección de candidatos en los partidos de Venezuela

	Candidatos a Presidente de la República	Candidatos a Diputado y/o a cargos seccionales
AD	El Comité Ejecutivo Nacional controla la nominación de candidatos de representación popular, cuando no se celebran elecciones internas. Se hicieron elecciones internas competitivas en 1968, 1978, 1983, 1988 y 1993*. Los candidatos fueron Rómulo Betancourt (1958), Raúl Leoni (1963), Gonzalo Barrios (1968), Carlos Pérez (1973), Luis Piñerua Ordaz (1978), Jaime Lusinchi (1983), Carlos A. Pérez (1988), Claudio Fermín (1993) y Henrique Salas Römer (1998).	El CEN tiene derecho a seleccionar a todos los candidatos al Senado y a la Asamblea Nacional, mientras que el Comité Ejecutivo Seccional debe enviar una lista de los candidatos al nivel estatal del CEN. Además, este último, de acuerdo con los reglamentos, puede reemplazar la mitad de los nombres sugeridos.
COPEI	Elecciones internas abiertas o, en caso de que no puedan realizarse, por medio de la Convención. Se realizaron convenciones en 1987 e internas cerradas en 1993 y 1998. Los candidatos fueron Rafael Caldera (1947, 1958, 1963, 1968 y 1983), Lorenzo Fernández (1973), Luis Herrera Campins (1978), Eduardo Fernández (1988), Oswaldo Álvarez Paz (1993); Irene Sáez (1998), aunque luego se apoyó la candidatura de Henrique Salas Romer (1998).	Elecciones primarias abiertas a todos los ciudadanos que quieran participar (artículos 53 y 55, Estatutos).
MVR	Elegido y ratificado por la Asamblea Patriótica Nacional. Alto nivel de discrecionalidad por parte del líder carismático. El candidato ha sido Hugo Chávez (1998 y 2000).	Elegido y ratificado por Asambleas. Elecciones discrecionales, legitimadas por el líder nacional.
MAS	Elecciones abiertas para candidatos a Presidente, Asamblea Nacional, Gobernadores de Estado, Asambleas Regionales, Alcaldes, Concejales y Juntas Parroquiales; aunque, si no se pueden llevar a cabo, lo elige la Convención Nacional (artículos 2 y 6, Reglamento de Elecciones, 2000).	Convención Municipal o por el Comité Ejecutivo Regional. En 1988 realizó elecciones primarias (cerradas) para elegir a los candidatos para los puestos legislativos PR, y en 1993 utilizó elecciones internas para elegir a los del nivel estatal de asientos elegidos por la fórmula proporcional y los candidatos uninominales. En 1998, regresó al uso de la Convención y a los pactos entre elites.
PPT	El Equipo de Dirección Nacional (EDN) propone y la Asamblea Nacional designa a los candidatos. Por consenso.	EDN y la Asamblea de cada nivel institucional.

* La clasificación de ‘competitiva’ es tomada del trabajo de Martz (1999).

Fuente: Elaboración propia.

Movimiento V República (MVR)

En asuntos como la selección de candidatos para cargos de representación y otras decisiones de política, alianzas y resoluciones legislativas, Hugo Chávez ha sido quien ha tenido la última palabra. Este creciente personalismo impide la consolidación de otros liderazgos que

eventualmente pudieran ser relevos en la continuidad de la organización. En 2003 se llevó a cabo una importante reestructuración del partido. Se creó un mecanismo intermedio para la selección de autoridades partidistas, lo que sería un mecanismo de elección de segundo grado pero acompañado de selección discrecional. La Comisión de Consolidación Interna, encargada del



En el Perú, el proceso de institucionalización partidista ha conseguido uno de sus puntos máximos con la aprobación de la Ley de Partidos Políticos, fruto de un gran acuerdo nacional de naturaleza multipartidista, la que estableció un marco al que los partidos peruanos deben adaptarse y la que se ha convertido en un esfuerzo interesante para “obligar” a los partidos a democratizarse.



proceso de elección de autoridades, estuvo coordinada por Adán Chávez (hermano de Hugo Chávez). Su función era llevar a cabo la elección de los 319 delegados al CPN. Esta modalidad de elección no es de primer grado, como está contemplado en los Estatutos, sino de segundo grado. Es más, sólo un tercio de los delegados fueron electos por votación de la base militante. Los resultados del proceso fueron impugnados en 8 de las 25 regiones, y en ninguna de ellas se repitió. Esto muestra, además, el nivel de patrimonialismo existente en la organización.

Procesos de selección de candidatos y cambio organizativo en los partidos andinos

Los partidos de los países andinos analizados emplean diferentes mecanismos de selección de candidatos. Los grupos se clasifican de la siguiente manera. En primer lugar, existe un número de partidos que está en la línea de reformar sus Estatutos y sus prácticas políticas, con la intención de abrir el juego a sus militantes y responder a las demandas de democratización interna provenientes tanto de la ciudadanía como de las leyes electorales. Estos partidos han realizado (por lo menos una vez) elecciones para dirimir las candidaturas, ya sea por decisión propia o porque el régimen electoral los ha obligado a hacerlo. En este sentido, Colombia se presenta como el caso más avanzado, ya que no sólo las reglas electorales dan la opción para que los partidos desarrollen este tipo de mecanismo sino que, además, éstos lo llevan efectivamente a la práctica; en particular, respecto a la selección de candidatos presidenciales. En un segundo grupo están aquellos casos donde se han realizado las reformas, pero en donde los partidos no ter-

minan de incorporarlas: aquí se encuentran los casos de Bolivia, Venezuela y Perú. En Bolivia, la ley obliga a los partidos a adecuar sus procedimientos y mecanismos a las reglas competitivas, pero éstos no terminan de conseguirlo. Los partidos bolivianos continúan funcionando con relaciones patrimonialistas y toman sus decisiones bajo un excesivo verticalismo⁵². En Venezuela, se incorporó la reforma en el texto constitucional, pero aún no se han llevado a cabo elecciones presidenciales como para evaluar si ésta se cumple o no. En Perú, la nueva Ley de Partidos Políticos lleva recién un año de vigencia y algunos partidos, como AP, están haciendo esfuerzos considerables para adecuar su organización a las nuevas reglas. Finalmente, el último grupo es aquél donde las reglas no establecen nada relacionado con la selección de candidatos: los partidos no utilizan elecciones internas y éste no constituye tampoco un tema que esté en la agenda mediática; en este caso, el mejor ejemplo es el de Ecuador.

Es interesante reflexionar sobre la manera en que se celebran las elecciones internas en los países donde efectivamente éstas están reguladas por el régimen electoral. En ninguno de los casos analizados (Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela) se ha indicado que las elecciones sean simultáneas, es decir, que el momento en que se realicen sea el mismo para todos los partidos. Esta medida, que fue incorporada recientemente en Uruguay, es un elemento clave en el desarrollo de las mismas, ya que evita que los miembros de un partido participen en los procesos internos de otro partido. La realización de elecciones simultáneas y fiscalizadas por un órgano electoral, al punto incluso de llevarlas a cabo el mismo día que las elecciones legislativas (si las mismas no fueran concurrentes con las presidenciales, como ocurre en Colombia), contribuiría a un mayor control y racionalidad en la celebración de esos procesos internos. A pesar de que existe cierto consenso respecto a la idea de que realizar elecciones internas puede suponer un *handicap competitivo* frente a la opinión pública, hay muchos partidos de la Región Andina que continúan empleando órganos colegiados para definir a sus candidatos. El argumento que justifica esta decisión se basa en que este órgano integra territorialmente a los diversos ámbitos de la organización, y, como tal, es el que (al menos teóricamente) garantiza la representación

52 Ver el trabajo de Lazarte (1998) que describe el funcionamiento de las organizaciones partidistas en Bolivia.

Cuadro 7
Selección de candidatos presidenciales en los países andinos (año de realización)

	Elecciones internas (abiertas)	Elecciones internas (cerradas)	Convenciones	Junta Ejecutiva	Líder
Bolivia	MNR (99), MIR (99)		MNR ^b , MIR ^b , ADN ^{tb} MAS (02)		UCS
Colombia	PLC (90, 94) ^a	PCC (98)	PCC (90,94,02), PLC (98,02) ^a		
Ecuador		ID (87), DP(02)	ID (84, 91, 98, 02), DP PSC (78, 84, 91,02)	MUPP-NP (96,98,02)	PRE
Perú		APRA (85, 00), AP (04)	APRA, AP		
Venezuela	COPEI (98)	AD (68,78,83, 93,98) COPEI (93)	AD, COPEI (87) MAS (88, 98)	PPT	MVR

a Indica que hay más de un actor que participa en el proceso de selección de candidatos y que los Estatutos posibilitan la elección del mecanismo a emplear en cada oportunidad.

b Señala que ese mecanismo fue empleado hasta que se realizó una reforma electoral en el sistema y se modificaron, con ellos, las normas de elección.

c Los órganos nacionales precalifican a las candidaturas y luego éstas compiten entre sí.

Fuente: Elaboración propia.

igualitaria de los militantes. Su composición está fijada en función de diversos criterios, principalmente tomando en cuenta el peso electoral del distrito y su tamaño. Para muchos políticos, este mecanismo de selección de candidatos supone una participación más equitativa en términos territoriales. Éste es el argumento, por ejemplo, que los miembros del PSC en Ecuador utilizaron para justificar el uso de este tipo de mecanismo en su partido⁵³.

Los partidos no cuentan con padrones de afiliados actualizados, que permitan conocer el estado de la membresía y que ayuden a los diferentes dirigentes a identificar a sus militantes. Esto es muy importante. Sin padrones de afiliados actualizados, disponibles no sólo para las cúpulas dirigentes sino también para cualquier militante que quiera formar su línea o facción interna, no es posible hablar de pluralismo y democracia. Una correcta informatización de la membresía evita que las cúpulas inflen el cuerpo electoral interno de cara a los otros partidos, y que se garantice la participación y las probabilidades de triunfo de todos aquellos que quieran ser candidatos o que simplemente quieran participar en los procesos internos. Éste es un constante reclamo de las bases de los partidos de la Región Andina⁵⁴. Si bien existen excepciones en este sentido, como la nueva informatización del padrón de afiliados que ha

realizado el APRA⁵⁵, en la mayoría de los casos la membresía partidaria es una incógnita. Los dirigentes de las facciones minoritarias no saben a quién tienen que acudir para convencerle de su propuesta, y ni siquiera conocen cuántos militantes tiene el partido como para poder desarrollar una estrategia específica de captación de bases.

Otra característica común de los partidos de la Región Andina es el peso de la política informal en el funcionamiento partidista. Las redes clientelares y los arreglos entre elites condicionan de manera directa las posibilidades de democratización de los partidos. Esto es porque los partidos (y sus políticos) llevan a la práctica mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales —de carácter autónomo— y recursos no estrictamente partidistas, que ayudan a que los partidos alcancen sus metas y tengan una conexión fuerte con el electorado. El modo en que los partidos se organizan de manera informal es clara, se encuentra altamente institucionalizada y forma parte de la cultura política tanto de los ciudadanos como de los propios dirigentes de estos partidos. Hay partidos que cuentan de manera predominante con reglas, estructuras y procedimientos informales; y esto condiciona cualquier proceso de democratización interna, sobre todo si uno no los ve...

53 Ver Freidenberg (2001).

54 Denuncias en este sentido se registraron en Bolivia, Ecuador y Perú.

55 Éste se puede consultar por vía electrónica (internet), y allí figura el distrito electoral al que pertenece.

¿Qué hacer para que los partidos andinos sean más democráticos?

Los partidos de la Región Andina deben cambiar organizativamente y adaptarse a los nuevos desafíos que exige la vida democrática. Y, para ello, los partidos (y sus políticos) deben querer la reforma. Es interesante el hecho de que, a pesar de reconocer la estructura piramidal de las organizaciones partidistas, los mismos dirigentes se niegan a cambiar los procedimientos para elegir a sus candidatos. Es muy difícil que los políticos reformen sus organizaciones sin incentivos claros, y sin estar convencidos de la necesidad de los cambios que se deben realizar; y mucho menos si esos mecanismos (no democráticos) de toma de decisiones les han ayudado a ganar una elección. Los políticos son muy conservadores respecto a su partido. Como señalaba un artículo de opinión en un periódico español en julio de 2002: “Vaya usted a un partido y proponga reformas. Le anticipo la reacción: o bien una sonrisa autocomplaciente de indiferencia ante lo exótico, o bien un rictus de autodefensa ante lo absurdo”⁵⁶. Efectivamente, cualquier cambio requiere del convencimiento de los políticos con esas reformas. Sin ese apoyo, los cambios quedarán en la letra chica de los Estatutos y los Reglamentos.

Sólo cuando los políticos perciban que el hecho de tener organizaciones democráticas y participativas resulta beneficioso en términos electorales, se convertirán en los principales impulsores de las políticas de modernización. Esto tiene que ver con quién hace la reforma, y cómo y bajo qué marco político la hace. Es sabido que las reglas de juego son diseñadas e implementadas desde los propios partidos políticos, y que son los políticos los que establecen esas reglas. Posiblemente, alguno querrá que las reglas que se adopten beneficien a su organización política por encima de las otras. O puede que todos quieran eso. La cuestión es que habrá algunas reglas que no gustarán a muchos, pero que son necesarias para mejorar el funcionamiento de los partidos.

Es necesario que los partidos introduzcan la competencia al interior de las organizaciones. Esto es así porque el tipo de mecanismo que se emplee tiene consecuencias sobre el grado de democracia interna. Un

partido gozará de mayor democracia interna cuando emplee mecanismos en los que participen un mayor número de actores, mientras que un partido tendrá menores cotas de democracia interna cuanto menor sea el número de actores que participen en dicho proceso⁵⁷. Pero esta hipótesis (bastante extendida en la literatura) aún no está del todo corroborada empíricamente, ya que todavía hay dudas respecto a los efectos democratizadores de la inclusión de las elecciones internas⁵⁸. El empleo de elecciones internas abiertas puede suponer una mayor “cartelización” del partido, pero no necesariamente una mayor democratización de la organización⁵⁹. Las posibilidades de incidencia directa de los que participan en las elecciones sobre las decisiones son menores que las que se darían en un Congreso o Convención partidista verdaderamente deliberativa (y no sólo como espacio de legitimación formal). De este modo, realizar elecciones puede hacer parecer a un partido más democrático en la forma, pero eso no hace necesariamente que las elites dejen de controlar de manera centralizada el ejercicio del poder.

Aun así, los partidos deben incorporar la realización de elecciones internas como un proceso para alcanzar decisiones incluyentes y participativas. Ese proceso debería ser implementado para la definición de las candidaturas tanto a cargos de representación popular como de autoridades partidistas. En las mismas sólo participarían los militantes y llevarían a la práctica la idea de “un hombre, un voto”; preservando a la organización del entorno, garantizando su autonomía y haciendo que sea el partido el que tome sus decisiones⁶⁰. Este mecanismo implica una mayor participación de los militantes; ayuda a que el partido se movilice y se preocupe por intereses sociales hasta el momento no representados;

57 Ver Billie (2001), Alcántara (2001), Rahat y Hazan (2001), y Payne *et al.* (2003).

58 Ver los trabajos de Katz (2001), Alcántara (2001), Linz (2002) y Freidenberg (2005).

59 Ver una discusión sobre este tema en Katz (2001) y Pennings y Hazan (2001, pp. 270 y 273).

60 La realización de internas abiertas ha supuesto una serie de costos en América Latina. En la práctica, favorecieron la participación de actores no partidistas en las decisiones internas afectando la autonomía organizativa; alentaron el empleo de estrategias “*catb-all*”; contribuyeron a la ambigüedad programática, haciendo que los candidatos evitaran declaraciones ideológicas demasiado precisas y se movieran por los intereses del electorado en general más que por el de los militantes; potenciaron un discurso centrista, proclive a la movilización del voto independiente; y, finalmente, generaron una mayor personalización de la política, haciendo que los candidatos se colocaran por encima de sus organizaciones

56 Andrés de Francisco. “¿Democracia de los partidos? Sí, pero en serio”, en *El País.es*, artículo de opinión del 11 de julio de 2002.

permite dirimir conflictos entre múltiples liderazgos o entre facciones internas y, finalmente, mejora el nivel de legitimización de la organización ante la opinión pública. Estas elecciones deben ser simultáneas, obligatorias para todos los partidos y con la participación de los organismos electorales en la organización del proceso.

La celebración de elecciones competitivas no debería ser sólo para la candidatura presidencial. En este sentido, es muy importante comenzar a incluir estos mecanismos en los espacios locales y regionales, y que gradualmente se fueran extendiendo a todos los cargos de elección popular y en todos los niveles institucionales. Las listas de candidatos deberían formarse a partir de procesos del tipo *top down* (de abajo hacia arriba) para garantizar que los militantes participen en dicho proceso. Esos procedimientos deben extenderse por todo el país, y no sólo en la capital o las ciudades más importantes. Una práctica que hay que rechazar es que los políticos nacionales continúen designando “a dedo” a los candidatos de provincias o de regiones que éstos ni siquiera han visitado, y que, incluso, desconocen. Muchos políticos regionales y locales se han quejado en diferentes oportunidades de las directivas y líderes nacionales, porque éstos les cambian, o ignoran, las postulaciones que ellos decidieron en sus ámbitos de actuación. En este sentido, es básico que se avance en la descentralización de los procesos que llevan a que se tomen decisiones de los partidos políticos andinos.

Se deben introducir, además, mecanismos para controlar a los candidatos. Los partidos deberían incorporar procedimientos que permitan a los militantes estar más informados de lo que ocurre en el partido, así como también generar instrumentos que ayuden a poner en práctica la rendición de cuentas por parte de los candidatos. Esos mecanismos deben contemplar la posibilidad de que los militantes puedan exigir explicaciones cuando sus decisiones no satisfagan su actuación, o cuando no son lo suficientemente participativos en la definición de sus políticas y sus propuestas. En este sentido, es fundamental que los militantes puedan participar en la formulación de la voluntad partidista; en la definición del programa, y en la determinación de las estrategias electorales y de gobierno.

Uno de los problemas centrales de los partidos tiene que ver con el uso discrecional de las candidaturas con respecto a familiares y amigos. Por ello, se deben introducir incentivos que reduzcan el patrimonialismo.



Los partidos deberían incorporar procedimientos que permitan a los militantes estar más informados de lo que ocurre en el partido, así como también generar instrumentos que ayuden a poner en práctica la rendición de cuentas por parte de los candidatos.



La ley debería establecer restricciones y poner limitaciones a la distribución “familiar” de puestos (y candidaturas). De este modo, contribuiría a racionalizar la elección de los candidatos y combatiría de manera directa la política informal. Esto debería complementarse con una mayor capacitación de los dirigentes y militantes en nuevas destrezas para enfrentar los desafíos partidistas y de su entorno, es decir, la profesionalización y adecuación a los nuevos retos que supone la comunicación política, los cambios en el uso de las nuevas tecnologías aplicadas a la información y la reingeniería electoral.

Hace unos meses, un político dominicano me señalaba que en sus partidos “el que paga, manda”. Esto significa que el que pone el dinero para la campaña electoral es el que decide quién va a ser candidato de la organización. Ésta es otra característica que también se da en los partidos de la Región Andina, y que resulta fundamental contrarrestar a los efectos de poder democratizarlos. Los partidos han cambiado su histórica estrategia de movilización de militantes por otra de captación de “notables”, con la intención de que financien las actividades electorales. Muchas veces, ese criterio es el que define una candidatura respecto a la de otro militante (que no tiene recursos para autofinanciarse). Asimismo, es clave el poder contar con mecanismos de control del gasto en cada una de las campañas. Se debe poder señalar quiénes son los que aportan el dinero y cómo se utilizan esas aportaciones. Sólo cuando los partidos sean transparentes, quienes ganen las candidaturas serán legítimos representantes de sus electores y no servidores de aquellos que pagan su campaña.

Finalmente, los tribunales electorales deberían controlar la aplicación de las reformas. Al mismo tiempo que se da el marco institucional para generar los cambios, resulta fundamental que los tribunales exijan a los partidos que respeten las normas. El incumplimiento



Es muy difícil que los políticos reformen sus organizaciones sin incentivos claros, y sin estar convencidos de la necesidad de los cambios que se deben realizar; y mucho menos si esos mecanismos (no democráticos) de toma de decisiones les han ayudado a ganar una elección.



de las mismas debería imposibilitar la participación en los comicios. Por ejemplo, aquel partido que no respetase la cuota en la conformación de las listas de candidatos; que no empleara elecciones internas cerradas o que no institucionalizara mecanismos de control internos, debería ser penalizado con la prohibición de participar en las elecciones. Pero esto tiene que llevarse a la práctica con mucho cuidado, ya que se debe generar un equilibrio entre el grado de autonomía organizativa y el papel de las instituciones del Estado en el control del funcionamiento partidista.

Conclusiones

El creciente descrédito de los partidos ante la opinión pública andina y las erráticas gestiones de muchos de ellos en contextos de profundas crisis económicas, han llevado a creer que la reforma de los partidos y su democratización interna son centrales para asegurar la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad en la región. Sin partidos transparentes, la democracia tendrá problemas. Por ello, un reto indispensable para mejorar el rendimiento de los sistemas democráticos está en generar incentivos para que los políticos modifiquen el funcionamiento partidista y su manera de vincularse con las instituciones y con los ciudadanos. Es decir, que los partidos cambien su manera de comportarse para mejorar el rendimiento de las instituciones y la percepción que los ciudadanos tienen de ellos. Cada vez más importa *lo que se hace* y, fundamentalmente, el *cómo se hace*. Es cierto que algunos de los retos a los que se enfrentan en la actualidad tienen mucho de normativo y voluntarista. La democracia interna se presenta como una pancea difícil de alcanzar. Aun así, el sistema democrático necesita de partidos ágiles, participativos y transparentes; confiables y eficientes en la representación de

las demandas de los ciudadanos y efectivos en la gestión de gobierno.

Esos procesos de reforma deben partir de un principio básico: los partidos necesitan ganar elecciones para sobrevivir. Ningún proceso de reforma puede ignorar que los cambios deben generar la expectativa de que una vez realizados, no restarán votos. Lo contrario significaría el fracaso del mecanismo reformista adoptado. La democratización interna puede tener impactos negativos sobre el éxito electoral y generar pocos incentivos a los políticos para que acepten los procesos de cambio. Partidos disciplinados, rígidamente centralizados y altamente cohesionados llegan a tener mejores resultados electorales que otros que no lo son, y, al mismo tiempo, partidos excesivamente democráticos pueden resultar unos rotundos fracasos electorales. No se premia a los partidos que hacen esfuerzos por democratizarse y, por ello, se mantiene una relación conflictiva entre éxito electoral y democracia interna. En este escenario, la opinión pública juega un papel fundamental. Los ciudadanos deberían contribuir en este proceso de democratización de una manera muy eficaz: castigando en las urnas a los partidos que no se comporten democráticamente. Y no al contrario.

El futuro de los partidos políticos posiblemente esté asociado a una mayor transparencia de sus gestiones; profesionalización de los políticos y fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de sus actividades. Esto supone necesariamente reducir las ventajas de aquellos que viven de la política, promover la competencia interna, generar un reclutamiento más abierto así como una mayor adecuación entre las reglas formales e informales. Partidos más democráticos deberían suponer mayor número de votantes y afiliados al partido; mayor número de recursos humanos y financieros para las actividades del partido; mayor legitimidad frente al electorado potencial; y la elaboración de políticas más informadas. Y, finalmente, mayor confianza por parte de los ciudadanos. Sin todo ello, será muy difícil superar la Ley de Hierro de la Oligarquía.

ANEXO I

¿Qué dicen las leyes?

Bolivia

Sobre la naturaleza jurídica de los partidos

“Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público y sin fines de lucro, se constituyen para participar, por medios lícitos y democráticos, en la actividad política de la República, en la conformación de los poderes públicos y en la formación y manifestación de la voluntad popular. Se organizan por la asociación voluntaria de ciudadanos que adoptan un conjunto de principios políticos, un estatuto y un programa de acción comunes. Adquieren personalidad jurídica por resolución de la Corte Nacional Electoral” (art. 3°, Partidos Políticos).

Sobre la selección de candidatos

Establece que los partidos deben tener “normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna mediante elecciones libres y voto directo y secreto” (art. 15 del párrafo II de la Ley de Partidos Políticos de 1999). En el artículo 13 señala que un partido, para ser reconocido, debe cumplir con las normas y procedimientos democráticos. El artículo 20 señala que la Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales tendrán a su cargo la conducción de los procesos electorales internos de los partidos. El artículo 22 institucionaliza aún más el proceso, ya que señala que las normas de elección interna y el proceso no pueden ser dispensados en su cumplimiento, y es nula cualquier disposición o pacto que establezca procedimientos extraordinarios.

Colombia

Sobre la naturaleza jurídica de los partidos

Asociaciones de derecho público (Ley de Partidos Políticos, 130, de 1994).

Sobre la selección de candidatos

Los partidos pueden hacer elecciones internas a nivel nacional, departamental, distrital y municipal. Estos procesos son denominados como ‘Consultas

Internas’, cuando se considere oportuno y cuando haya consenso entre las partes que integran el partido respecto a ese mecanismo. Aquellos que las realicen se verán obligados por los resultados de esos comicios. Establece, también, la realización de internas abiertas al permitir que cualquier votante participe, ya sea que el votante sea o no afín al mismo; y las incentiva con la disposición de que se financien con fondos públicos (Ley de Partidos Políticos, 130, de 1994).

Ecuador

Sobre la naturaleza jurídica de los partidos

“Los partidos políticos reconocidos son personas jurídicas de derecho privado, en cuyo carácter pueden realizar actos y contratos de acuerdo con el derecho común. Tienen, además, personería política para el ejercicio de los derechos que esta Ley les reconoce” (art. 4, Codificación de la Ley de Partidos Políticos, 2000).

Sobre la selección de candidatos

No dice nada.

Perú

Sobre la naturaleza jurídica de los partidos

“Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley” (art. 1, Ley de Partidos Políticos, 2003).

Sobre la selección de candidatos

“La elección de las autoridades y candidatos del partido político en todos los niveles, debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente ley y en el Estatuto” (art. 19). “Están sujetos a elección interna los candidatos a (...): a) Presidente y

Vicepresidente de la República; b) Representantes al Congreso; c) Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales; d) Alcalde y Regidores de los Concejos Municipales; e) Cualquier otro que disponga el Estatuto” (art. 23).

“Corresponde al órgano máximo del partido decidir la modalidad de elección de los candidatos (...): a) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados; b) Elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados; c) Elecciones a través de órganos partidarios, conforme lo disponga el Estatuto. Hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable. Dicha potestad no puede ser aplicada para el caso de candidatos a Presidente y Vicepresidentes (...), los cuales deberán ser necesariamente elegidos” (art. 24, Ley de Partidos Políticos de 2003).

Venezuela

Sobre la naturaleza jurídica de los partidos

Son asociaciones (privadas) con fines políticos. Es decir, para su constitución, deben cumplir los requisitos establecidos en el Código Civil (las formalidades, es decir, el contenido del documento y el lugar de su registro), y la diferencia con las asociaciones es su objeto.

Sobre la selección de candidatos

“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado” (Constitución de 1999).

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel. 2001. "Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina". Documento de trabajo; doctorado en Ciencia Política 6. México: FLACSO.
- Alcántara, Manuel, y Flavia Freidenberg (eds.). 2001. *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Álvarez, Ángel. 2001. "COPEP", en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Bendel, Petra. 1998. "Los partidos políticos", en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IFE — Fondo de Cultura Económica.
- Billie, Lars. 2001. "Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990", en *Party Politics*, vol. 7, n° 3: 363-380. Londres: SAGE Publications.
- Burgess, Katrina, y Steven Levitsky. 2003. "Explaining Populist Party Adaptation in Latin America", en *Comparative Political Studies*, vol. 36, n° 8 (octubre): 881-911. Londres: SAGE Publications.
- Coppedge, Michael. 1994. *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.
- Crisp, Brian. 2001. "Candidate Selection in Venezuela (and its Impact on Legislator Behavior)". Trabajo preparado para su discusión en el congreso internacional de la Latin American Studies Association, XXIII; Washington, D.C., 6-8 septiembre.
- Escobar-Lemmon, María, y Erika Moreno. 2003. "Political Entrepreneurs in Colombia". Trabajo preparado para su discusión en el seminario internacional *Pathways of Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America* organizado por Wake Forest University, 4 de abril.
- Freidenberg, Flavia. 2005. "Democracia interna", en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2da. ed., en prensa). México: Fondo de Cultura Económica – International IDEA – IIDH.
- Freidenberg, Flavia. 2003. *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*. Lima: Asociación Civil Transparencia – International IDEA.
- Freidenberg, Flavia. 2002. "Incentivos electorales y selección de candidatos en una organización neopopulista: el Partido Roldosista Ecuatoriano", en *Ciencias de Gobierno*.
- Freidenberg, Flavia. 2001. "Ecuador", en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, Flavia, y Francisco Sánchez López. 2002. "¿Cómo se elige un candidato a Presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina", en *Revista de Estudios Políticos*, 118 (octubre/diciembre). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Gallagher, Michael. 1988. "Introduction", en Michael Gallagher y Michael Marsh (eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: SAGE Publications.
- García Montero, Mercedes. 2001. "Bolivia", en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- García Montero, Mercedes, y Flavia Freidenberg. 2001. "Perú", en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg

- (eds.), *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Gilhodès, Pierre. 1995. “Los partidos políticos, 1990-1995”, en Francisco Leal Buitrago, *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años 90*. Bogotá: Tercer Mundo Editores – IEPRI – Colciencias.
- Graham, Carol. 1990. “Peru’s APRA: Party in Power: Impossible Revolution, Relinquished Reform”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 32: 75-115.
- Katz, Richard. 2001. “The problem of candidate selection and models of party democracy”, en *Party Politics*, vol. 7, n° 3: 277-296. Londres: SAGE Publications.
- Katz, Richard, y Peter Mair. 1995. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, en *Party Politics*, vol. 1: 5-28. Londres: SAGE Publications.
- Kirchheimer, Otto. 1980. “El camino hacia el partido de todo el mundo” [1965], en Kart Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Lazarte, Jorge. 1998. “Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia. Una reflexión con referencia empírica a la situación en Bolivia”, en Thomas Manz y Moira Zuazo (coord.), *Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Linz, Juan J. 2002. “Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes”, en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz (eds.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Martz, John. 1999. “Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia”, en *Political Science Quarterly*, vol. 114, n° 4: 639-659. N.Y.: The Academy of Political Science.
- Michels, Robert. 1980. “Democracia formal y realidad oligárquica” [1909], en Kart Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Molina, José Enrique. 2001. “Venezuela”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Pásara, Luis. s/f. “La crisis de los partidos políticos en Perú: ¿un caso excepcional?”, en Manuel Garrretón (ed.), *Los partidos y la transformación política en América Latina*. Santiago: CLACSO y Ediciones FLACSO.
- Payne, Mark, et al. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D. C.: BID – International IDEA.
- Pennings, Paul, y Reuven Hazan. 2001. “Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences”, en *Party Politics*, vol. 7, n° 3: 267-275. Londres: SAGE Publications.
- Rahat, Gideon, y Reuven Hazan. 2001. “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework”, en *Party Politics*, vol. 7, n° 3: 297-322. Londres: SAGE Publications.
- Roll, David. 2002. *Rojo difuso, azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia. Entre el debilitamiento y la persistencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roll, David. 2001. “Colombia”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Schattschneider, Elmer E. 1964. *Party Government* [1941]. N.Y.: Holt, Rinehart and Winston.
- Tanaka, Martín. 1998. *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bases de datos

Elites parlamentarias en América Latina (PELA), 1994-2004. Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal.

Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina (PPAL), 1999-2001. Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal.

El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

HUMBERTO NJAIM

Introducción

Este trabajo sobre los Sistemas de Financiamiento Político (SFP) de los países andinos se ha estructurado en tres partes: una primera que abarca la dimensión comparativa de los SFP regionales, una segunda relativa al funcionamiento real de las normas y el papel de los mecanismos de control, y, finalmente, una tercera donde se presentan las enseñanzas y propuestas de reforma extraídas.

Sin embargo, antes de seguir quisiéramos plantear que, a nuestro modo de ver, la teoría del financiamiento debe incluirse dentro de teorías más amplias y potentes sobre la influencia política y la corrupción. Dentro de ellas, el financiamiento privado forma parte de un ritual general de intercambio y don¹, y provee de un *pool*/limitado de recursos en el que todos los actores políticos intentan pescar. A veces, las gratificaciones son inmediatas para las distintas partes, y, otras veces, forman parte de un intercambio diferido altamente complejo y difícil de detectar². En ciertos casos, el donante influye más sobre el político que éste sobre aquél, pero, en otras situaciones —más frecuentes de lo que se cree—, el arte del político es tal que logra desembarazarse hábilmente de lo que parecían determinaciones ineludibles.

Otra idea que nos inspira —algunas de cuyas elaboraciones a la luz de casos concretos se encontrarán más

adelante— es que los SFP son dispositivos de regulación para favorecer la equidad y la competitividad democráticas entre las fuerzas políticas, pero cuyos costos y beneficios hay que evaluar cuidadosamente. Entre los primeros, son de tener en cuenta los riesgos que implican medidas intervencionistas en la espontaneidad política, los cuales, dentro de sistemas políticos en constante peligro de deslizamiento en el autoritarismo o el desorden institucional, pueden convertirse en armas de doble filo. A su vez, es indudable que dejar rienda suelta al financiamiento tiene un efecto nocivo sobre la legitimidad y la salud de la democracia. De manera que nos encontramos ante una situación dilemática en la que, sin embargo, es peor no hacer nada.

Enunciados estos pocos y escuetos preconceptos teóricos, queremos indicar que la información aquí sistematizada se basa fundamentalmente en las fichas y los trabajos analíticos elaborados por investigadores nacionales de cada país; si bien algunas veces hemos ido más allá de ellos. Por supuesto, hemos lidiado con las clásicas fallas de información sobre la materia; es decir, con los vacíos de conocimiento sobre las contribuciones extranjeras, el aporte de las fortunas o riquezas personales, la reorientación de los flujos de dinero debido a la regulación, los fondos secretos y la real influencia de los grupos de poder, así como con el hecho frecuente de que el escándalo suela sustituir a los datos más sólidos. En todo caso, consideramos que se logró establecer inferencias plausibles. De todas maneras, a

1 Ver Njaim (1995).

2 Ver Njaim (1998).



Existe una acentuada heterogeneidad de los sistemas de financiamiento público en los países andinos. Los factores de esta heterogeneidad son las preferencias normativas de la cultura política, los límites impuestos por el entorno institucional y la presión de la coyuntura que lleva a acentuar un aspecto u otro.



veces permanecieron ciertas dudas, las cuales podrían solamente ser despejadas con investigaciones *in situ*. Sin embargo, a nuestro entender, es un resultado valioso poder establecer un marco sistemático de examen que sirva para plantear de forma más organizada las restantes cuestiones que sólo estudios más profundos podrán aclarar.

Los sistemas de financiamiento político en los países andinos: una visión comparada

En todos los países andinos podemos encontrar un marco legal establecido para la obtención y provisión de recursos económicos para partidos y candidatos, es decir, un SFP. Es cierto que en el caso de Venezuela falta un elemento tan importante como el financiamiento público, ya sea directo o indirecto, pero subsisten los otros ingredientes relativos a prohibiciones y limitaciones de distintos tipos de financiamiento, regulaciones sobre publicidad y propaganda, así como otros aspectos. También en el caso venezolano es necesario ejercer cierta precaución en la caracterización del SFP, pues se trata de un sistema político que aún no ha superado la etapa de su implantación. Sin embargo, bajo la nueva Constitución ha habido ya, en 2000, un gran proceso electoral donde se han dictado regulaciones y se han manifestado fenómenos comunes, no sólo a los países de la zona sino en el ámbito comparado más general; entre ellos, la creciente separación entre el financiamiento que recaban los partidos y el que recaban los candidatos por su cuenta.

Se ha estructurado, en el Cuadro 1, un resumen de la información disponible. Éste abarca aspectos de la regulación que se refieren a los ingresos al sistema: es decir, las limitaciones y modalidades que se establecen

respecto de los *inputs* privados y públicos de financiamiento —estos últimos tanto directos como indirectos—; los que aluden al control que se establece sobre los egresos o *outputs* que realizan los actores políticos, ya sea en cuanto a controles directos como en cuanto a la revelación al público de la forma en que han utilizado los recursos que reciben; y, finalmente, las sanciones que acarrea el incumplimiento de algunas de estas regulaciones.

En un recorrido del panorama, que luego examinaremos con el detalle que permite la información suministrada, encontramos que se dan prohibiciones a determinados tipos de financiamiento, así como formas directas e indirectas de subvención pública, topes de algún tipo a los gastos electorales, sistemas de control en desarrollo e imperfectos, y finalmente intentos insatisfactorios —y más bien forzados— de divulgación del monto y manejo de las finanzas partidistas y electorales. Se halla, así, una acentuada heterogeneidad de los sistemas de financiamiento público en los países andinos. Los factores de esta heterogeneidad son, de acuerdo con el estudio de OEA-IDEA, las preferencias normativas de la cultura política, los límites impuestos por el entorno institucional y la presión de la coyuntura que lleva a acentuar un aspecto u otro.

Habría que tener en cuenta, además, (i) el contexto general de la crítica situación de la democracia en América Latina; quizás sea ésta la región donde más se hace patente la crisis. Desde que fueron recabados los datos que sirven de base a este estudio se ha producido la remoción de un presidente en Bolivia, el deterioro creciente de la popularidad de los presidentes de Ecuador y Perú, una política más dura contra la guerrilla en el interminable conflicto de Colombia y el agravamiento de la situación venezolana. La crisis y desprestigio de la democracia es la crisis y el desprestigio de los partidos políticos, que son los que crean los sistemas de financiamiento público y se someten a su control; por consiguiente, los SFP son también arrastrados por la crisis y dan la misma impresión de precariedad que el sistema político.

Al mismo tiempo, se nota que es un rasgo común a todos los países de la Región Andina (ii) el surgimiento de un nuevo actor constituido por las diferentes manifestaciones de la sociedad civil; unas más políticas que otras, pero todas con una vocación de cumplir tareas de control y *disclosure* en las que han fallado los partidos políticos. Los diferentes grados de beligerancia que los

Cuadro 1a
Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004

País	Regulación de fuentes de financiamiento							Subsidios estatales indirectos
	Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos				Monto	
	Nacionales	Extranjeras	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distribución		
Bolivia	No deben exceder el 10% del presupuesto anual del partido. Prohibidas las donaciones de organizaciones no gubernamentales, contratistas gubernamentales, anónimas, y (ex-presamente) de origen ilícito.	Están prohibidas; sin embargo, las personas jurídicas extranjeras pueden contribuir en asistencia técnica y capacitación.	Partidos.	En años electorales, 50% antes de las elecciones y 50% después de éstas. En años no electorales la entrega es anual.	3% de los votos en las últimas elecciones generales o municipales.	Por voto.	Definido por ley. Años electorales: 2½ x 1,000 del presupuesto consolidado de la nación para las elecciones generales; 2 x 1,000 para elecciones municipales (1997, US\$ 10.73 millones; 2002, US\$ 9.4 millones). Años no electorales: partida equivalente al ½ x 1,000 del presupuesto consolidado de la nación. Tomando en cuenta el financiamiento no electoral y el organismo electoral, el costo por cada voto fue: en 1997, US\$ 8; y, en 2002, US\$ 6.3).	Espacios en TV y radio estatal.
Colombia	No hay; pero (1) para una Campaña electoral, si se trata de una persona jurídica, deberá ser autorizada por la mitad más uno de los miembros de la directiva o asamblea general de accionistas o junta de socios; (2) se exige revelar el nombre del donante con su dirección y teléfono, al menos de cierto monto en adelante.	No existe prohibición.	(1) Ordinario: partidos o movimientos políticos con personería jurídica o representación en Congreso, aun si carecen de aquella. (2) Campaña: partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, aunque no tengan personería jurídica.	(1) Campaña: financiación parcial por reposición de gastos. (2) Permanente: se entrega anualmente a los partidos políticos.	(1) 5% de votos válidos en elecciones para presidente, gobernadores y alcaldes. (2) En elecciones para cuetpos deliberantes: al menos 1/3 de los votos depositados por la lista que haya alcanzado escanño con el menor residuo.	(1) Campaña: de acuerdo al número de votos obtenidos. (2) Permanente: 10% por partes iguales; 50% por escanños obtenidos en la última elección del Congreso o de asambleas departamentales; 40% según proporción de votos obtenidos para la Cámara Baja).	(1) Campaña, 2002 (reposiciones por voto válido): presidente y Congreso: C\$ 1.250 (US\$ 0.45); gobernadores y diputados departamentales: C\$ 1.824 (US\$ 0.63); alcaldes y concejales (2003): C\$ 1.102 (US\$ 0.38). Sumando todos los aportes estatales (2002), para la organización electoral y para la reposición, el costo por voto para la elección presidencial fue de C\$ 6.853 (US\$ 2.90). (2) Permanente (2003): C\$ 12 220,828.646 (US\$ 4'360,000).	Se garantiza el funcionamiento de transporte el día de las elecciones. En el futuro, se incluirá en el financiamiento el subsidio directo al transporte. Franquicias postales; espacios gratuitos en TV y radio estatales.

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 1a (continuación)

País	Regulación de fuentes de financiamiento							Subsidios estatales indirectos
	Límites a fuentes privadas		Subsidios estatales directos					
	Nacionales	Extranjeras	Receptor	Entrega	Barrera	Criterio de distribución	Monto	
Ecuador	Están prohibidos los aportes de contratistas del Estado. La contribución de personas jurídicas no debe exceder del 10% del gasto electoral autorizado para cada cargo a elegir. Están prohibidas, también, las donaciones anónimas de personas naturales que mantengan litigio con el Estado como consecuencia de relaciones contractuales, por ejecución de obras, servicios o cualquier otra causa.	Prohibidas.	Partidos y movimientos independientes registrados ante el TSE.	Reposición en un mínimo de 120 días y un máximo de 185 días.	4% de votos válidos en elecciones pluripersonales nacionales.	A los partidos: financiamiento permanente, 60% en partes iguales y 40% según proporción de votos obtenidos. Fines electorales: en proporción a los votos obtenidos.	Fondo partidario permanente: 0.5 x 1,000 de los egresos presupuestados anualmente. Año de elecciones: otra partida de igual monto distribuida en proporción a los votos obtenidos en las últimas elecciones pluripersonales nacionales.	Exoneración de impuestos: sobre bienes raíces de propiedad de los partidos; sobre rentas originadas por sus inversiones.
Perú	Límite del monto: 60 UIT anuales a personas naturales o jurídicas. No se prohíben las contribuciones anónimas, pero existe un límite de monto a los aportes de 30 UIT al año por actividades proelitistas. Se prohíben contribuciones de confesiones religiosas.	Están prohibidas, salvo para formación, capacitación e investigación.	Partidos, para su actividad permanente. No hay financiamiento electoral directo	Anual.	Representación en el Congreso	40% en partes iguales, 60% en proporción a los votos obtenidos	2001: sólo disponibles las erogaciones de los organismos electorales (S/. 280'428,782.09 = US\$ 80'122,509.17).	Exoneración de impuestos directos / Transmisión de mensajes políticos. Las franquias electorales, a partir de 2002, también abarcan los medios privados / Publicación de los planes de gobierno de los candidatos en el diario oficial (a solicitud suya).
Venezuela	Se prohíben contribuciones anónimas y de empresas concesionarias de obras o servicios públicos.	Están prohibidas.	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios de caso nacionales. C\$ = dólar colombiano.

Cuadro 1b
Sistemas de financiamiento político en los países andinos, 2004

País	Regulación de gastos electorales		Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones
	Topes de gasto	Límites de duración de campaña	Contribuciones	Gastos	Auditoría	
Bolivia	N/R; pero existe limitación del tiempo de propaganda en los medios.	N/R	Reporte de todas las contribuciones: las privadas deben figurar en la contabilidad de las empresas y en la del partido. Reportes anuales de estados financieros; y reporte sobre el financiamiento estatal dentro de los 120 días desde la elección.	Reporte de gastos detallados por listas de categorías.	Sí hay auditorías.	Sí. Sanciones pecuniarias y administrativas, suspensión del financiamiento estatal y pérdida del derecho a participar en elecciones nacionales y municipales. Multas en relación con el uso de los medios de comunicación social.
Colombia	Sí. El CNE fija los topes de gastos para cada campaña.	La propaganda electoral, así de finida, sólo puede difundirse durante los 3 meses anteriores a las elecciones.	Reporte hasta un lapso de 4 semanas después de las elecciones.	Incluidos en el reporte de gastos.	Sí. La RNEC contratará un sistema de auditoría externa que vigile el uso de recursos aportados por el Estado para gastos de sostenimiento y campañas.	Multas por diversas infracciones; cancelación de la personería jurídica. Quienes violen los topes de gastos de campaña no pueden seguir recibiendo financiamiento y, últimamente, se ha establecido la pérdida de la investidura.
Ecuador	Sí. Límites a los partidos y los candidatos. El tope de gasto electoral se establecerá al dividir el valor total máximo del gasto electoral por el total de electores a nivel nacional. Ese resultado se multiplicará por el número de electores de la circunscripción electoral correspondiente.	45 días calendario.	Reportes a ser presentados en un lapso de hasta 12 semanas después de las elecciones; no se registran aportes en especie.	Incluidos en los reportes post-electorales.	Se realizan pero no son completas.	Recepción de aportes extranjeros: multa por el doble del monto de la contribución ilegal / Uso de bienes y recursos públicos para su propia promoción o la de sus partidos: destitución del cargo o revocación del mandato / Recepción dolosa de contribuciones del narcotráfico: revocatoria del mandato / Aportaciones ilícitas: suspensión de los derechos políticos por 2 años.

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 1b (continuación)

País	Regulación de gastos electorales		Reglas de transparencia financiera			Régimen de sanciones
	Topes de gasto	Límites de duración de campaña	Contribuciones	Gastos	Auditoría	
Perú	Limitación del tiempo de propaganda en los medios, para los partidos.	La campaña se inicia una vez hecha la convocatoria a elecciones (entre 120 y 150 días antes de la votación).	Partidos: reportes anuales de ingresos y gastos.	Reportes de gastos si superan 2 UIT (S/ 6,200 = US\$ 1,170), para los candidatos. No hay obligación de detallar el origen de los fondos ni el monto total recibido (práctica según la ley anterior a la aprobada en 2003).	Previstas en ley de 2003; se están implementando.	Propaganda política gubernamental desde la convocatoria de las elecciones; amonestación y multa. La Ley de Partidos Políticos establece sanciones pecuniarias para aquellos partidos que incumplan las normas de transparencia financiera; pérdida del financiamiento público y multas.
Venezuela	N/R; pero existe limitación del tiempo de propaganda en los medios.	N/R	Reportes 90 días después de las elecciones. Durante la campaña, los medios deben suministrar información solicitada sobre espacios y publicidad que les hayan sido contratados.	El reporte incluye gastos agregados. Los partidos deben poner a disposición sus libros de contabilidad y soportes.	Alatorias	Multas, por infracción de normas de publicidad y por no presentar informes. Privación, por ocultar información o recibir contribuciones anónimas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios de caso nacionales. RNEC = Registraduría Nacional del Estado Civil.

sistemas constitucionales y legales les conceden es otro factor importante de diferenciación entre los SFP de la región. Otro factor estrechamente vinculado con la irrupción de nuevos protagonistas políticos es (iii) el avance de instituciones de democracia directa, lo que lleva a extender el ámbito de investigación no sólo al financiamiento de las elecciones regulares sino también al de estas nuevas instituciones. El análisis resultaría incompleto si éstas no fuesen incluidas, perspectiva que se hace ineludible en los casos colombiano y venezolano, pero que también está presente en Ecuador y Perú. Finalmente, (iv) el paradigma de las campañas actuales gira en forma determinante alrededor de los medios de comunicación de masas, y cada SFP estudiado comparte rasgos comunes en cuanto a la forma de lidiar con este aspecto, si bien tiene también particularidades propias.

Principales regulaciones sobre las fuentes de financiamiento en la Región Andina

Comenzando la descripción por los límites a las contribuciones privadas nacionales, encontramos como uno de los polos la casi total falta de regulación en Colombia, una situación intermedia como la de Perú, y, en el otro extremo, a Bolivia, Ecuador y Venezuela. En Colombia, sería posible establecer un control de las donaciones de las empresas, dado que éstas deben ser autorizadas por alguno de sus organismos directivos y que existe una cierta restricción a las donaciones anónimas –puesto que a partir de un determinado monto se obliga a revelar quién las realiza–, pero no existe nada más allá de estas bastante laxas regulaciones. En Bolivia, encontramos un límite bastante preciso en cuanto a que las contribuciones no deben exceder del 10% del presupuesto anual del partido –disposición que es de suponer habrá generado la correspondiente adaptación organizativa de los mismos–, así como existe también una restricción notablemente fuerte, pues no se permite la contribución de organizaciones políticas y sociales (no gubernamentales). En Ecuador, el porcentaje de restricción a las personas jurídicas también es del 10%, pero sobre el gasto electoral autorizado para cada cargo a elegir. Bolivia, Ecuador y Venezuela comparten la prohibición a las contribuciones de contratistas gubernamentales, mientras que ello no se menciona en Colombia ni en Perú; país este último que colocamos en me-

dio de los dos extremos, ya que en lugar de prohibiciones generales establece dos muy específicas, una referida a las contribuciones por actividades proselitistas y otra respecto de las organizaciones religiosas. Como se puede ver, las regulaciones son bastante peculiares y hasta inconsecuentes.

En cuanto a las donaciones extranjeras, nuevamente el sistema colombiano aparece como el de mayor laxitud, en contraposición a todos los demás, que las prohíben en forma tajante; salvo en Bolivia y el Perú, que establecen la excepción de permitir los recursos foráneos cuando se trata de formación, capacitación e investigación. Probablemente, igual que en el caso de Costa Rica, es probable que ello tenga que ver con el aporte brindado por las fundaciones de partidos políticos de otras latitudes, y resulta coherente con la orientación general del sistema peruano, que consagra la financiación pública de los partidos mas no el de sus campañas electorales.

No se reporta, como en el caso nicaragüense, que sea relevante el financiamiento de empresarios radicados en los Estados Unidos. Sin embargo, dos de los países estudiados figuran entre los que más remesas de dólares reciben de sus emigrantes: Colombia con 1,800 y Ecuador con 1,400 millones de dólares, ocupando el sexto y octavo lugar, respectivamente, de una lista que encabeza la India, con 10,000 millones, seguido por México (9,900), Filipinas (6,400), República Dominicana (2,000), El Salvador (1,900) y Brasil (1,500)³. Se puede alegar que solamente se trata de remesas de subsistencia destinadas a los familiares, pero no se puede descartar su futura incidencia política. En el caso venezolano, con el éxodo o creación de sucursales de grupos empresariales hacia Miami, el fenómeno también podría llegar a tener una importancia que hasta ahora no se vislumbra.

Naturalmente, la debilidad en el control de las donaciones produce el efecto de una dependencia cada vez mayor de ellas, y a que los actores políticos descartan el camino arduo de las cotizaciones y los eventos masivos de recolección de fondos. Pero éste sería apenas un factor, pues también debe generar un efecto similar el mismo financiamiento público –tanto directo como indirecto–, sobre todo ante la ausencia de sistemas que equiparan o condicionan el subsidio a la obtención de cantidades equivalentes por parte de los mis-

3 Ver Green (2004).

mos partidos (*matching*), lo cual tampoco existe en este grupo de países. Por otra parte, el sistema peruano parece haberse ido al extremo, desalentando también las actividades de recolección de pequeñas cantidades en eventos proselitistas.

Tampoco hemos podido develar con certidumbre las razones para la poca regulación de las donaciones políticas. Es posible que desempeñe un papel la compleja administración del sistema, pero debe ser más importante la poca presión social sobre los partidos, que naturalmente tenderán a dejar grandes vacíos en las reglamentaciones que ellos mismos establecen.

Subsidios estatales

El cuadro de la región en cuanto a la existencia de sistemas de financiamiento estatal corresponde a la tendencia mundial de presencia de estos apoyos, pero es alterado por lo que puede aparecer como una situación extravagante en Venezuela, país donde están constitucionalmente prohibidas. Que esta situación se haya producido en uno de estos países, no es sin embargo deleznable, porque podría apuntar a una peligrosa tendencia si se aceleran procesos de deslegitimación partidista como los que afectaron a la nación caribeña. El ejemplo venezolano ha perdido, sin embargo, la fuerza que tuvo en sus inicios, por la cada vez más patente orientación autoritaria y personalista del chavismo, que también se revela en el aspecto del financiamiento. De esta manera, la vía venezolana podría considerarse la peor de las posibles. En efecto, la eliminación del financiamiento estatal ha significado simplemente su continuación bajo diversas formas, pero sólo en beneficio del partido gobernante y, además, de manera abiertamente inconstitucional.

Los beneficiarios del sistema de financiamiento son los partidos principalmente, pero en Colombia se hace mención expresa a los movimientos, aunque no tengan personería jurídica, y en el Ecuador a aquellos que están registrados. Salvo Colombia, a partir del Acto Legislativo de Reforma Política que incluyó las consultas internas, en los otros países no se informa de que exista financiamiento para las campañas internas en que los partidos escogen a sus candidatos —sobre todos los presidenciales. Pero es de preguntarse si semejantes disposiciones no contribuirían a hacer más prolongadas las campañas de lo que ya son, y si conspirarían contra el objetivo de establecerles límites temporales. Por otro



Bolivia, Ecuador y Venezuela comparten la prohibición a las contribuciones de contratistas gubernamentales, mientras que ello no se menciona en Colombia ni en Perú; país éste último que colocamos en medio de los dos extremos, ya que en lugar de prohibiciones generales establece dos muy específicas, una referida a las contribuciones por actividades proselitistas y otra respecto de las organizaciones religiosas. Como se puede ver, las regulaciones son bastante peculiares y hasta inconsecuentes.



lado, el financiamiento a los partidos contribuye a compensar la tendencia centrífuga —también comprobable en la región— hacia el desarrollo por parte de los candidatos de sus propios aparatos de financiamiento, con la consiguiente debilitación de los partidos.

El predominio del momento electoral, en relación con el subsidio público, puede admitirse como rasgo de los sistemas andinos en cuanto a los montos y a la centralidad que ocupa en la atención de la opinión pública, pero no en el sentido de que el financiamiento no electoral sea excepcional. En efecto, en cuatro de los países —Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú— existe el financiamiento no electoral de carácter anual e, inclusive, en el Perú es el único financiamiento establecido. Naturalmente, en este aspecto se suscitan importantes cuestiones tales como si los partidos efectivamente utilizan este financiamiento para mejorar la calidad de sus actividades o si, más bien, lo dedican a fines electorales. En países como Colombia, donde el proceso de descentralización ha avanzado y, con ello, la multiplicación de elecciones en los niveles locales y donde existen ambos tipos de financiamiento, es de pensar que los fondos de funcionamiento tengan que usarse también para las elecciones locales entre las elecciones presidenciales nacionales. Igualmente es de pensar que, en el Perú, la carencia de financiamiento electoral presione todavía más fuertemente a desviar los fondos que, en principio, sólo tienen fines administrativos y de formación. En Ecuador, el asunto es cuestionado por las personalidades entrevistadas. Por lo demás, resulta problemático deslindar ambos aspectos, puesto que cabría preguntarse si los partidos no han acabado de convertirse ante todo en maquinarias electorales. La insatisfacción que a su respecto reina en la región, y en otras partes, proba-

blemente depende en gran medida de tal metamorfosis.

El desembolso de la subvención se verifica posteriormente al acto electoral en Colombia. No se reportan quejas sobre la demora en la reposición, pero en Ecuador el mínimo es de cuatro meses y el máximo de un poco más de seis meses. Un lapso tan largo dificulta la obtención de créditos contra la reposición y anula en gran medida los efectos pro-equidad del sistema. Los cuatro sistemas con financiamiento público establecen algún tipo de barrera a su acceso. La más baja es la que rige en Bolivia, donde basta haber obtenido un 3% de los votos en las últimas elecciones. Cuando se establece, como en Perú, que es necesario contar con representación en el Congreso, es necesario examinar el sistema electoral para saber cuál es la barrera que éste determina para poder alcanzar representación.

En un sentido amplio, el financiamiento público está constitucionalizado en todos los países de la región en cuanto a que se lo menciona ya sea para facilitararlo o, como en el caso de Venezuela, para negarlo. En el sentido estricto de establecer el financiamiento público, son dos los que lo consagran expresamente. Bolivia, en una forma indirecta, al pautar la Constitución que los partidos políticos “rendirán cuenta pública de los recursos financieros que reciban del Estado y estarán sujetos al control fiscal” (art. 223-IV); y Colombia, sin circunloquios, pues la Constitución dispone que “el Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica”, y que “los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley” (art. 109); por otra parte, que “los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación social del Estado en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá así mismo los casos y la forma como los candidatos debidamente inscritos tendrán acceso a dichos medios” (art. 110).

En un sentido menos amplio, el texto fundamental peruano establece sólo “el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general” (art. 35); y aún menos el ecuatoriano, que se limita a establecer la fijación de límites a los gastos electorales, los días de duración de la campaña y la obligación de rendición de cuentas (art. 116). En el nivel legal se cons-

tata, en este grupo de países, que se aplica un criterio de distribución de los fondos públicos en proporción a los votos obtenidos, cónsone con la tendencia internacional. En Colombia, el financiamiento electoral es completamente proporcional a los votos, pero en lo que se refiere al financiamiento de la actividad partidaria se introduce una variante un tanto compleja, donde el 10% se reparte por partes iguales entre las fuerzas políticas y los restantes porcentajes según la proporción de votos o escaños. En Ecuador, el financiamiento electoral tiene una proporción mucho mayor de distribución igualitaria, puesto que llega al 60%, mientras que en Perú el financiamiento anual es del 40%.

Las cifras proporcionadas no permiten una comparación en magnitudes homogéneas en cuanto al monto del subsidio. La base para la determinación es un porcentaje del presupuesto consolidado en Bolivia, mientras que en Ecuador es un porcentaje de los egresos presupuestados anualmente. En Perú, el Estado destina el equivalente al 0.1% de la unidad impositiva tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso⁴. En Colombia, el sistema es diferente, pues hay un Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales que recibe una suma fija por cada ciudadano registrado electoralmente. Esta variedad de sistemas suscita reflexiones. Una de ellas es que el sistema colombiano es más vulnerable a una eventual protesta que los otros tres sistemas, que resultan más remotos y menos perceptibles por el ciudadano común; pero por ello mismo el ordenamiento colombiano resulta más diáfano. Asimismo, la impresión de que, debido a su base de cálculo, el sistema boliviano es el que proporciona más recursos, se refuerza si se tiene en cuenta el Cuadro 4 de comparación mundial que emplean Casas y Zovatto⁵, en el análisis de la subregión centroamericana, República Dominicana y México. En dicho cuadro, Bolivia aparece bastante por encima de Ecuador, con US\$ 0.60 por votante. Sin embargo, no figura Colombia, y en cuanto al Perú su sistema es de reciente promulgación.

La forma fundamental de subsidio indirecto en la zona es la concesión de espacios gratuitos en la televisión y la radio estatales, pero Colombia y Perú también incluyen los medios privados. En Perú, es obligación

4 Equivale a S/3.1 por voto, o a US\$ 0.0035. La ley peruana es de 2003, por lo que aún está en proceso de aplicación.

5 Ver Casas y Zovatto (2004).

constitucional el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado, en forma proporcional al último resultado electoral general. En Colombia, se dispone un derecho general de acceso a los medios públicos para los partidos y movimientos. En Venezuela, unas recientes “normas sobre publicidad y propaganda de los procesos de referéndum revocatorio de mandatos de cargos públicos de elección popular, del 19 de noviembre del 2003”, despejaron las dudas que todavía podían existir sobre la estricta disposición constitucional y eliminaron los espacios para las partes contrapuestas –en el referéndum revocatorio presidencial– en los medios públicos. Sin embargo, probablemente en el futuro se intensificará la tendencia a que los subsidios públicos se hagan por esta vía y, al incluir a los medios privados, a que éstos pasen de indirectos a directos, pero en especie. Una razón para esto es la centralización de las campañas en torno a la televisión, cuestión que en Colombia se ha agudizado debido a la inseguridad creada por el narcotráfico y las guerrillas. Por otra parte, la opinión pública quizás comprenda mejor este tipo de auxilio que los desembolsos en efectivo.

En cuanto a las exoneraciones fiscales, las otorgan Perú y Ecuador; siendo más liberal el primero, al exonerar a los partidos de los impuestos directos, mientras que Ecuador lo hace en cuanto a los bienes raíces que son propiedad de los partidos. En todo caso, hay que decir que la extensión a los medios privados en el otorgamiento de espacios, les confiere alta relevancia a tales subsidios. Igualmente, son notables y útiles las facilidades que se dan en Colombia para el transporte en época de elecciones. Por otra parte, no se constata en la región, como en otras latitudes, que se exonere a los donadores sino solamente a los receptores, es decir, a los partidos.

Regulaciones sobre los gastos electorales

En los países andinos existen topes a los gastos electorales, al menos en cuanto al tiempo de publicidad. Por su parte, sólo Colombia no limita el tiempo de divulgación política en los medios, pero la propaganda electoral sí se restringe a tres meses antes de las elecciones. El límite en Ecuador se refiere a que la publicidad sólo está permitida en los días de campaña. Aparte de este aspecto particular, pero de suma importancia, se establecen límites generales a los gastos de campaña, lo



El predominio del momento electoral en relación con el subsidio público puede admitirse como rasgo de los sistemas andinos en cuanto a los montos y a la centralidad que ocupa en la atención de la opinión pública, pero no en el sentido de que el financiamiento no electoral sea excepcional. En efecto, en cuatro de los países –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– existe el financiamiento no electoral de carácter anual e, inclusive, en el Perú es el único financiamiento establecido.



cual también es obligación constitucional en Venezuela –aunque todavía no implementado–, Colombia y Ecuador. En este último sistema, los topes están establecidos por ley y, aunque las cantidades se expresan en dólares, la legalización de montos es una medida demasiado rígida. Los límites de duración de la campaña están constitucionalizados en Ecuador –45 días– y en Venezuela, con remisión a la ley. En general, los organismos electorales fijan el tiempo de duración de cada campaña, pero no están constreñidos por obligaciones legales, y las reglamentarias que establecen resultan constantemente violadas.

Reglas de transparencia financiera

No se puede decir que las normas andinas sean escuetas en materia de reportes sobre contribuciones y gastos. Todos los ordenamientos estudiados establecen su obligatoriedad. En Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela, es un deber constitucional. En Perú, la nueva ley de partidos dispone incluso la inversión de la carga de la prueba, pues los aportes no declarados se presumen de fuente prohibida. Los lapsos de presentación postelectorales van desde cuatro semanas, en Colombia, hasta dieciséis semanas, en Bolivia. Por otra parte, en Venezuela, los medios deben suministrar información sobre la publicidad que les haya sido contratada, cuando el Consejo Nacional Electoral así se los solicite. En los casos donde existe financiamiento permanente encontramos que, en Bolivia y Perú, los reportes son anuales. No se informa lo mismo respecto de Colombia y Ecuador, pero los organismos correspondientes –el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Supremo Electoral– tienen facultades para exigirlos en cualquier momento.



Lamentablemente, el cuadro institucional de la Región Andina atraviesa una tempestuosa turbulencia que no permite ser optimista sobre el futuro de los sistemas de financiamiento público. En esta situación, ellos constituyen un aspecto muy débil y altamente controvertido de las democracias regionales.



Régimen sancionatorio

El régimen de sanciones no parece tan severo en una región donde algunos de los países se encuentran en el foco del problema del narcotráfico. Sin embargo, una visión más completa requeriría revisar la legislación penal, cuestión que rebasa el ámbito de estudios como éste. No obstante, desde el punto de vista electoral, parece suficientemente estricto. En Perú y Bolivia se aplica la suspensión del financiamiento e incluso, en el último país citado, la pérdida del derecho a participar en las siguientes elecciones. Igual ocurre en Colombia respecto de la suspensión del financiamiento. En Ecuador, donde se llega hasta la revocatoria del mandato por el uso de recursos públicos o la recepción de contribuciones del narcotráfico, el analista⁶, sin embargo, evalúa que el sistema es disperso e insuficiente, y que no se aplica. También, en Colombia, se aplica la pérdida de la investidura; en Venezuela, la legislación electoral introduce la prisión por ocultar información o recibir contribuciones anónimas. Por lo que se refiere a la pregunta sobre los destinatarios de las sanciones, puede verse que son los partidos o sus miembros, salvo en los casos colombiano y ecuatoriano, donde se castiga al candidato elegido. Los sistemas que no establezcan sanción a los candidatos aparecen, en general, como incompletos.

Evaluación general del marco normativo andino

Los informes recolectados apuntan a un balance negativo sobre la capacidad del financiamiento electoral “para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados

6 Ver Rowland (2003).

y la corrupción política” cuando pasan de la consignación escueta de regulaciones a su evaluación. El asunto es grave porque, a menudo, son los mismos actores políticos quienes defienden el financiamiento público como disuasivo de los males apuntados. Los efectos de deslegitimación que ello acarrea ya se han producido en Venezuela, y los otros países podrían estar al borde de fenómenos semejantes.

En el Cuadro 2 presentamos una matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) con las modalidades específicas a la Región Andina.

La revisión del cuadro lleva a destacar aspectos que bajo peculiares modalidades se presentan en todos los sistemas de financiamiento público. Los conjuntos de dispositivos, órganos y recursos que los componen no dan frutos de la noche a la mañana, sino que forman parte de un entramado tejido institucional que sólo progresa y remedia sus imperfecciones, si existen bases mínimas de consenso político, en forma paulatina y a menudo inadvertida para una opinión pública acostumbrada a moverse sólo por escándalos. Lamentablemente, el cuadro institucional de la Región Andina atraviesa una tempestuosa turbulencia que no permite ser optimista sobre el futuro de los sistemas de financiamiento público. En esta situación, ellos constituyen un aspecto muy débil y altamente controvertido de las democracias regionales. Cabe decir así que, por la parte negativa, hay que destacar más las amenazas que las debilidades. Bajo tales circunstancias parece necesario no intentar reformas ambiciosas, sino tratar de perfeccionar lo existente y penosamente logrado, como la reciente implantación de un sistema de financiamiento partidista en Perú –respecto del cual aún no se aquieta la polémica. Por otra parte, el ejemplo venezolano alerta sobre lo que podría significar una legislación todavía medianamente “contralora”, en manos de un proyecto sospechosamente autoritario.

Al mismo tiempo, resulta paradójico constatar que la liberación y propiciación de nuevas fuerzas y líderes que refresquen el aire en la enrarecida atmósfera política de la región, requiere la extensión del financiamiento a estas nuevas fuerzas, ya sea dentro o fuera de los partidos tradicionales. La regulación de este aspecto es, sin embargo, sumamente compleja y discutible, y tropieza con numerosas resistencias; pero es una cuestión internacionalmente viva, y no sólo en los países en desarrollo. También es complejo y dudoso que todavía siga siendo posible, mediante *fiat* estatal, revertir la tenden-

Cuadro 2
Análisis FODA de los SFP de los países andinos

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de sistemas de subsidio electoral en toda la región, menos en Venezuela. • Existencia, en todos los países, de organismos de control que podrían llegar a desarrollar y hacer efectivas sus facultades jurídicas y sus capacidades técnicas. • Existencia de limitaciones al gasto político u obligación constitucional de establecerlas. • Incipientes movimientos de la sociedad civil que presionan a prácticas de diafanidad y limitación de los gastos electorales. • Financiamiento permanente en 3 de los 4 países que tienen financiamiento público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de utilizar los subsidios electorales como un mecanismo para incentivar el cumplimiento de obligaciones impuestas por la legislación y recurrir a fuentes deseables de financiamiento. • En todos los países, la existencia de mecanismos de contraloría de los gastos electorales que podrían utilizarse para ejercer alguna supervisión sobre las fuentes de ingreso. • En Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela, la existencia de algunos partidos de raigambre histórica y popular que tienen mucho que perder con los escándalos sobre financiamiento. • En Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, la atención internacional sobre el problema del narcotráfico obliga a tomar medidas contra la incidencia del fenómeno en el financiamiento político, y a aprovechar la experiencia y asistencia internacional, lo cual lleva a extender la regulación a otros aspectos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los controles a las donaciones políticas a menudo sólo quedan en el papel. • La no aplicación de las limitaciones al gasto político. • La casi total ausencia de transparencia sobre las fuentes de ingreso de los partidos. • En algunos países, bajo nivel de los subsidios públicos o supresión absoluta de éstos. • En la mayoría de los países, la ausencia de desembolsos pre-electorales de los subsidios públicos. • Falta de cobertura por subsidios públicos de los procesos electorales internos de los partidos • Carencia de estímulos; entre ellos, sistemas de <i>matching</i> para la recolección de contribuciones menores y cuotas de afiliación partidaria (recibir poco de muchos, en lugar de mucho de pocos). • Régimen sancionatorio, a veces severo pero con pocas probabilidades de aplicación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agudos procesos de desinstitucionalización y deslegitimación que podrían llevar a que se generalizara el modelo venezolano. • Alta dependencia de los capitales privados para financiar campañas, especialmente de los grandes medios de comunicación. • Amplia disponibilidad, en la región, de fuentes de dinero ilegítimo para financiar campañas. • Aumento de la necesidad de fondos electorales, como producto del proceso de democratización interna de los partidos políticos. • Eventual adopción de un enfoque legislativo prohibicionista, y no sólo excesivamente limitador de las contribuciones y gastos electorales, que puede convertirse en un instrumento de control en manos de factores autoritarios que accedan al poder.

cia de los partidos a convertirse exclusivamente en maquinarias electorales y a depender cada vez más del gran donante –el Estado– o de los grandes donantes privados. La beligerancia cada vez mayor de factores extrapartidistas –conocidos como “sociedad civil”– y la presión que cada vez más están preparados para ejercitar, podría convertirse al menos en un contrapeso para lograr que, por la vía de la divulgación y la inspección social, se pueda controlar algunos de los males que el financiamiento público no ha logrado eliminar.

Las prácticas del financiamiento electoral en los países andinos: la realidad y sus riesgos

El peso de los subsidios directos y su activación

La información disponible sobre los costos de las elecciones en la Región Andina, y el peso de los subsidios directos, no permite elaborar una comparación detalla-

da, ya que no hay cifras disponibles para Perú, Venezuela y, parcialmente, Ecuador. En el caso de Colombia y Bolivia, los datos permiten indicar que el subsidio directo corresponde aproximadamente a un 45-50% del gasto electoral.

La recaudación de donaciones políticas

La menesterosidad de la información a la mano no puede atribuirse, en la zona andina, a la falta de interés de la academia y la prensa. Las dificultades provienen, más bien, de los obstáculos para recabar la información, como queda consignado en todos los reportes. Ya que en ninguno de los países donde existe este subsidio éste se adelanta en parte sustancial, y no se presenta la anomalía que ocurre en El Salvador, donde recurrentemente se han dado casos de no restitución; de lo que al final resulta que éste no corresponde propiamente al partido beneficiado. No hay detalles tampoco sobre las líneas de crédito que abren los partidos, sobre la perspectiva de los reembolsos, y si –como pasa en Costa Rica y Nicaragua– se producen ganancias para los capitales privados y si, por tanto, se desencadena una nueva forma de dependencia de los partidos respecto de tales capitales.

Como señalamos anteriormente, el subsidio público, al tener como destinatarios a los partidos, apenas constituye una compensación a la debilitación que el financiamiento electoral produce en las organizaciones políticas, por la autonomía cada vez mayor que adquieren los candidatos y su entorno para recabar fondos privados. En todos los SFP regionales se confirma este fenómeno. En Bolivia y Ecuador, son importantes los aportes personales que hacen los partidos a sus campañas, y particularmente en el segundo son frecuentes los casos de candidatos presidenciales adinerados, como ocurrió con Álvaro Noboa. En Colombia, a pesar de que el sistema público beneficia –según De la Calle– a un rango inmoderadamente amplio de beneficiarios, los candidatos presidenciales se las arreglan para cortejar a los cuatro grandes grupos económicos; mientras que, en las elecciones para congresistas, el Estado apenas pudo haber repuesto un 10% de los gastos. En todos estos sistemas, unos más y otros menos, se comprueba el efecto del sistema presidencialista, en el cual no sólo la forma de gobierno, sino también la campaña, están centrados en los aspirantes presidenciales.

¿Quién hace la recaudación y cómo se hace?

Carecemos de mayores detalles sobre los comités y organizaciones que rodean a los candidatos, pero los esfuerzos legales por implantar tesorerías de partidos y hacerlas obligatorias (lo mismo que expresiones como la “microempresa política” en Colombia, o la aceptación en los partidos políticos venezolanos de la realidad del proyecto personal de cada notable dirigente, al cual tienen que adaptarse los partidos, y no al revés), nos revelan que, pese a la mayor dimensión de estos países en comparación con los centroamericanos, también la política candidatural se desenvuelve en un entramado de buenas relaciones y contactos especiales con quienes están en capacidad de aportar grandes fondos a la campaña. De esta manera, vemos que en Bolivia se exige que los partidos dejen constancia de la nómina de los dirigentes responsables de la administración del patrimonio. En Venezuela, se requiere que cada candidato u organización notifique al CNE quién es la persona responsable de los recursos financieros. Se trata de intentos para imponer orden en un sistema de recolección de fondos cada vez más disperso y cuyos resultados son inciertos. En Perú, para las elecciones de 2001, la mayor parte de las contrataciones publicitarias dependieron de los ciento veinte candidatos parlamentarios de cada agrupación y del entorno personal del candidato.

Una investigación más específica sobre la composición de los gabinetes, especialmente de las carteras de finanzas y economía, seguramente dará claves importantes sobre los compromisos que se contraen en la campaña y que luego se saldan en la forma como se integra el gobierno. Sin embargo, ello puede no darse y, sin embargo, no significa que no existan tales compromisos, los cuales finalmente pueden traducirse más bien en contrataciones en sectores atractivos para los empresarios –como son los seguros de los funcionarios públicos y los militares, cual ocurrió en Venezuela en la primera época del gobierno de Chávez. En este país, el concepto de “operador político” de los candidatos, y luego de los presidentes, tiene una fuerte connotación del hombre que, entre otros apoyos, también logra los financieros.

Hemos intentado organizar la información sobre donantes privados y el empleo que se da a las donaciones en un cuadro (Cuadro 3).

Cuadro 3
Región Andina: donantes privados y fines a que se destinan las donaciones

País	Principales donantes	Finalidad
Bolivia	Empresas privadas, individuos y candidatos a la presidencia y al Congreso.	Propaganda por TV y, en menor proporción, en la radio. Constituye el 70% del costo de la campaña.
Colombia	Los cuatro grandes grupos económicos: Santo Domingo, Ardila Lule, Grupo Antioqueño y Luis Carlos Sarmiento.	Publicidad de TV, prensa, radio y otros: más del 40% en las elecciones presidenciales. También, transporte en las zonas rurales y compra de votos en las zonas de menor desarrollo económico.
Ecuador	Los propios candidatos o parientes cercanos a éstos.	94.9% de los recursos se orientaron a la TV; 5.04%, a la prensa escrita.
Perú	N/D	Según estimaciones, el gasto realizado por los partidos durante la primera vuelta de la campaña electoral en los medios se destinó a la TV en un 90.7%.
Venezuela	Existen grandes grupos económicos (Polar, Vollmer, Cisneros –este último muy fuerte en medios de comunicación) que seguramente contribuyeron en la misma forma que en Colombia, es decir, contribuyendo con todos los candidatos, aunque con algunos más que con otros.	Publicidad en TV, transporte de los candidatos y comandos de campaña.

Fuentes: Ver bibliografía. Para el caso de Venezuela, elaboración del autor.

Como se desprende del Cuadro 3, los gastos de la videopolítica –como la llama Sartori– se llevan la más suculenta tajada. No es extraño el poder que, en todos los países andinos, adquieren los medios de comunicación; ellos no son sólo destinatarios de inversiones en publicidad sino también donadores directos o indirectos, a través de descuentos o tiempos gratuitos, cuyo cortejo absorbe en gran medida los esfuerzos y el tiempo de los candidatos. Por ello, no resulta deleznable la propuesta de concentrar el financiamiento estatal en la contratación de publicidad en los medios privados. El plegamiento de los grandes empresarios televisivos al gobierno autoritario de Fujimori, o el papel de factores de desestabilización política en Venezuela, que desempeñaron la televisión y la prensa bajo el régimen político anterior a Chávez –y el cual ahora pagan

caramente⁷–, son ejemplos de que ésta es una cuestión política de suma trascendencia, y que va más allá del tema estricto del financiamiento.

En otro orden de ideas, observamos que, extrañamente, no hay mucha mención a algo que consume ingentes recursos, como es el pago de compañías encuestadoras y la contratación de asesores electorales extranjeros –y en creciente medida nacionales–, que tienen un rol ya consagrado en todos los países de la región. En el caso particular de las encuestas, éste se revela en las normas que en estos países restringen la infor-

⁷ Así, la versión predominante en el extranjero sobre el caso venezolano es que se trata simplemente de un enfrentamiento entre medios acostumbrados a hacer lo que les daba la gana y un presidente que, en su cruzada por los pobres, trata de meterlos en cintura.

mación que ellas proporcionan, tanto en la víspera del acto electoral como a boca de urna. La importancia del tema de los medios nos obliga a aprovechar los datos sobre costos de publicidad disponibles –sobre todo para la televisión– mediante el Cuadro 4.

Un análisis del Cuadro 4 nos ofrece valiosas pistas respecto de los costos de campaña en la Región Andina:

- (i) Llama la atención el bajo costo promedio del segundo –en la televisión– en Bolivia, y la gran diferencia entre Colombia y Venezuela (con los más altos costos) y el resto de los países, por lo que el precio en Bolivia aparece extremadamente bajo. Ello nos indica que las campañas colombianas y venezolanas encuentran en la televisión un factor de alto encarecimiento, impresión que se acrecienta para Colombia, ya que allí no existen limitaciones del tiempo de publicidad por los medios, como sucede en los otros SFP. Estas cifras hay que tomarlas con cautela porque probablemente han sido calculadas con métodos divergentes: por de pronto, no parece plausible la diferencia tan grande entre Colombia y Venezuela y el resto de los sistemas comparados.
- (ii) En Ecuador no sólo no hay límites de tiempo, sino que se pueden utilizar los tiempos de punta con las programaciones de tanta audiencia en Latinoamérica, como son las telenovelas.
- (iii) Frente a esta realidad, lucen insuficientes las normas sobre tarifas preferenciales, o las que establecen limitaciones de tiempo y que frecuentemente son violadas.
- (iv) Sin embargo, es necesario aclarar que los que a veces aparecen como costos desmesurados no siempre son enjugados por los partidos y candidatos, ya que existen prácticas de descuento. En Perú, los principales partidos políticos han sido regularmente favorecidos con tales descuentos, o esos costos han sido pagados con letras de cambio luego renegociadas o anuladas. Estos descuentos han llegado al 50% en la televisión, al 75% en la radio y al 90% en la prensa. En Ecuador, la organización Transparencia⁸ reporta que “en la segunda vuelta electoral, los candidatos o pagan nada, o casi nada, por la publicidad televisiva”. Al asunto de los descuentos

hay que agregar el punto de partida favorable que representa para cualquier candidato el ser propietario de medios o favorecido por ellos. Esta situación genera, naturalmente, una serie de problemas de indeseable dependencia de los candidatos respecto de los medios, e incrementa su poder en desmedro del equilibrio democrático de las fuerzas sociales.

- (v) La gravitación de las encuestas se patentiza, como ya anotamos, en que todos los SFP en examen prohíben su divulgación, pero en Ecuador se llega al extremo de pretender impedir su divulgación hasta veinte días antes de las elecciones, lo cual luce exagerado.

Por otra parte, la polarización política venezolana obliga a plantear el tema del financiamiento a un nivel más básico de lo que ocurre en otros países. No se trata ya del financiamiento de una actividad política más o menos apacible, o que transcurre por los cauces conocidos, sino de grandes eventos de masas: las marchas, organizadas por el gobierno y la oposición; las cuales, en el primer caso, consumen ingentes recursos públicos en transporte y provisión alimenticia, y bonificaciones monetarias de los contingentes humanos que llegan de la provincia; o, también, aparatos oficialistas de formación cívica que parecen, más bien, otro disfraz del partido de gobierno; o el desarrollo frente a los medios privados –predominantemente opositoristas– de toda una red de medios alternativos; todo ello pese a la norma constitucional que prohíbe el financiamiento público. A su vez, los medios privados se han metido en serios problemas porque su orientación anti-Chávez los ha llevado a otorgar propaganda gratuita a los factores políticos de oposición en circunstancias críticas de rebelión y paro, violando, según el gobierno, las restricciones impositivas a las donaciones.

En todos los informes nacionales se confirman de una manera u otra los siguientes asertos:

- (i) Las pocas grandes contribuciones predominan sobre las muchas pequeñas. Lo ilustran los casos colombiano y boliviano, de los cuales tenemos más datos. En las elecciones presidenciales de 1997, en Bolivia, los partidos recabaron los aportes que el financiamiento estatal no suplía mediante simpatizantes e intermediarios de empresas, los cuales lógicamente hacen contribuciones significativas; para las

⁸ Ver <http://www.transparencia.org.pe/foro/docs/18b-luis-verdesoto.pdf>; consultado el 17 de mayo de 2004.

Cuadro 4
Región Andina: publicidad en los medios y aspectos relacionados

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
Bolivia	10 minutos diarios en TV y radio, a los cuales se pueden añadir 5 minutos en medios departamentales o locales.	No hay datos confiables sobre la radio.	US\$ 7.5	Prohibición de difundir desde 72 horas antes de las elecciones hasta las 18:00 horas del mismo día.	La radio y TV privadas deben inscribir sus tarifas 180 días antes de las elecciones ante la CNE y las Cortes Electorales Departamentales. Las tarifas no podrán ser superiores al promedio del primer semestre del año anterior a la elección. Los candidatos tienen prohibido contratar, producir, utilizar o dirigir programas periodísticos en los medios de comunicación.
Colombia	N/A	TV. Caracol: 30 segundos; noticiero de las 19:00 horas, día de semana (US\$ 4,200). RCN (US\$ 3,800). Radio. Caracol: aviso de 30 segundos, noticiero FM de la mañana, Bogotá (US\$ 68), AM (US\$ 137); cobertura extendida a 32 ciudades (US\$ 270). RCN: AM, Bogotá (US\$ 76).	US\$ 133	No se pueden publicar el día de las elecciones.	En época de campaña sólo los noticieros y espacios de opinión en TV pueden presentar candidatos. Los concesionarios de estos espacios deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad.
Ecuador	La publicidad sólo podrá realizarse durante los 45 días inmediatamente anteriores a la fecha del cierre de la campaña electoral.	TV. Promedio en telenovelas de gran audiencia, 30 seg. (US\$ 845); noticiero nacional, 30 seg. (US\$ 1,260); películas de largometraje, 30 seg. (US\$ 517). Radio. Promedio, cuña 30 seg. (US\$ 10). Prensa. Promedio ½ página, en blanco y negro, sección A (US\$ 1,808).	US\$ 29	Prohibición de difundir desde 20 días antes de las elecciones, o de referirse a sus datos.	Las tarifas no deben exceder de lo fijado para la publicidad comercial ordinaria, y deben ser participadas 30 días antes de la convocatoria a elecciones. También, notificación de las contrataciones publicitarias y de encuestas al organismo electoral competente.

Cuadro 4 (continuación)

País	Tiempo máximo de publicidad	Costos	Promedio del costo por segundo en TV	Encuestas	Otros aspectos
Perú	5 minutos diarios en TV y radio.	TV. Promedio de US\$ 1,214 por minuto. Radio. Promedio de US\$ 117 por minuto.	US\$ 20	Prohibición de difundir después del domingo anterior al día de las elecciones.	Los medios de comunicación deberán otorgar tarifas preferentes a todas las organizaciones políticas participantes en una elección, y no pueden ser superiores a las tarifas promedio cobradas para la publicidad comercial.
Venezuela	TV. Máximo 2 minutos diarios por canal, no acumulables. Radio. Máximo de 5 minutos diarios por emisora, no acumulables. Prensa. Para el caso de referéndum revocatorio de mandato de funcionarios de elección popular a nivel nacional, un máximo de 1/2 página en los periódicos tamaño “standard”, y una (1) página en los de tamaño “tabloide”; no acumulables tanto en prensa nacional como regional. Para el caso de referéndum revocatorio de mandato de funcionarios de elección popular a nivel regional, un máximo de 1/2 página en los periódicos tamaño “standard”, y una (1) página en los de tamaño “tabloide”; no acumulables en prensa regional. Para el caso de referéndum revocatorio de mandato de funcionarios de elección popular a nivel local, un máximo de 1/4 de página en los periódicos tamaño “standard”, y 1/2 página en los de tamaño “tabloide”; no acumulables, en prensa regional o local.	N/D	US\$ 127	Prohibición de publicar o difundir, con 8 días de antelación al acto de votación de los procesos de referéndum revocatorio de mandatos; y con 24 horas de anticipación a los actos de recolección de firmas, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias o intención de los electores.	Regulaciones más detalladas están pendientes en la legislación venezolana.

Fuente: Fichas nacionales y cálculos del autor. En el caso de Venezuela la información ha sido complementada con cálculos propios tomando las cifras para el año 2004 del canal televisivo con mayor *rating*, descontándoles 20% por cada año hasta llegar al año 2000, año de elecciones. Con este cálculo, se pretende dar una idea indirecta de la incidencia de la publicidad en los costos de campaña. Los años 1998 y 1999 fueron de intensa actividad electoral en Venezuela. En 1998 hubo, primero, elecciones regionales, y luego presidenciales; en 1999, referéndum consultivo constituyente y elección de la Asamblea Constituyente. Ciertamente que el aumento de la inversión publicitaria en estos años tuvo como uno de sus factores la publicidad electoral y, dentro de ésta, a la televisiva (ver Anexo 1).

elecciones legislativas, los candidatos tienen que aportar de sus propios bolsillos cantidades que van de los US\$ 20,000 a los US\$ 40,000.

- (ii) Los grandes donantes apuestan por todos, pero por unos más que por otros. Es expresivo el informe de De la Calle, según el cual en Colombia (en las elecciones de 2002) tal aporte forma el 25% de los gastos reportados en la campaña de Álvaro Uribe; el 11% para Horacio Serpa, y el 15% para Noemí Sanín. Continúa señalando que dos grandes grupos económicos contribuyeron a las tres campañas más grandes. El “Grupo Santo Domingo” donó exactamente la misma suma a Álvaro Uribe (elegido Presidente) y a Horacio Serpa (segundo en los votos): esto es, Col \$502 millones (US\$ 300,000), y Col \$ 100 millones (US\$ 40,000) a Noemí Sanín, tercera en votación. El “Grupo Antioqueño” aportó sumas casi iguales a las dos primeras campañas: Col \$ 477 y Col \$ 453 millones (US\$ 190,000 y US\$ 180,000), respectivamente, y Col \$ 290 millones a Sanín. Por su parte, los otros dos grupos económicos que, conjuntamente con los dos anteriores, integran el cuarteto más sólido de la economía colombiana, hicieron aportes al ganador Álvaro Uribe: el “Grupo Luis Carlos Sarmiento” dio Col \$ 400 millones (US\$ 160,000) y Col \$ 255 millones (US\$ 100,000) el “Grupo Ardila Lule”. Una fundación perteneciente a otro importante grupo empresarial donó Col \$ 413 millones (US\$ 165,000) a Álvaro Uribe y Col \$ 51 millones (US\$ 20,400) a Noemí Sanín.
- (iii) El *desideratum* de las pocas pero muchas contribuciones parece que sólo se da respecto de candidaturas cuestionadoras o marginales que producen una gran movilización contra el sistema establecido. Así, en Colombia la campaña de Luis Eduardo Garzón, de la izquierda, costó Col \$ 1,187 millones (US\$ 480,000) y recibió una sola donación en dinero de una fundación, además de Col \$ 370 millones (US\$ 148,000) de miembros del movimiento y Col \$ 634 millones (US\$ 250,000) en especie.

En Venezuela, la carencia de información no obsta a señalar que se confirma el fenómeno de los aportes distribuidos a los candidatos con mayor probabilidad de victoria. Así, en la campaña presidencial de 1998, los grandes donantes apostaron primero a Irene Sáez, de COPEI, para luego, ellos y los medios, trasladar el péndulo de los fondos hacia los dos finalistas, Chávez y

Salas Römer. Aunque este último obtuviera más, Chávez pudo darse el lujo de convocar a sus partidarios para recolectar los cuatro millones de bolívares de una multa que le impuso el CNE en la campaña de 2002. La suma resulta pequeña en términos de US\$ (poco menos de 6,000), pero es una buena pista sobre gran parte del financiamiento chavista, aunque éste nos sea desconocido en detalle.

La contribución de funcionarios elegidos a la maquinaria del partido al entregar, en forma más o menos voluntaria, cierta proporción de su dieta, no es discutida en los materiales utilizados, y sólo de pasada se mencionan las deducciones de nómina de otros funcionarios. Esta omisión puede querer decir que se da por sentado el fenómeno, o que en el caso de los funcionarios tiende a desaparecer. Si fuera así, constituiría un éxito a ser apuntado al haber del financiamiento estatal, puesto que, como en Bolivia, este posible efecto ha sido alegado para implantarlo. Probablemente, esta conclusión sea excesivamente optimista y se requiera más investigación sobre el tema. Sin embargo, hay que señalar con alarma que en Venezuela, pese a las disposiciones constitucionales, son insistentes las informaciones y rumores sobre la generalización de la práctica de exigir a los funcionarios su contribución al proceso revolucionario que el gobierno de ese país dice estar realizando. Por ejemplo, a mediados de 2002, la prensa informó que a notarios y registradores se les habría obligado a depositar en una cuenta del MVR el 15% de su sueldo “en favor de la revolución”, y a los jefes de servicio y asistentes de los registradores a aportar el 10% de su salario.

Una pregunta de la más alta importancia es la que interroga sobre la reciprocidad que generan las donaciones privadas una vez que los favorecidos por ellas alcanzan el poder. No parece que esto consista simplemente en obtener acceso al poder. En cuanto a decisiones de inversión, condonación o cancelación de deudas estatales, habría que añadir, a juzgar por el caso venezolano, también jugosas contrataciones o créditos blandos para auxiliar a empresas en precaria situación financiera; pero una cosa son estos “favores” y otra el secuestro de políticas públicas, respecto de lo cual no hay que caer en una visión reduccionista de la política como determinada por el financiamiento privado. Los decisores políticos, una vez elegidos, a menudo se desembrazan de lo que parecería que los ataba de manera definitiva. No hay que olvidar que, por más ayuda que hayan recibido de sectores poderosos, se deben ante



En todos estos sistemas, unos más y otros menos, se comprueba el efecto del sistema presidencialista, en el cual no sólo la forma de gobierno, sino también la campaña, están centrados en los aspirantes presidenciales.



todo a un electorado más amplio cuya “causa” siempre pueden enarbolar contra quienes los han favorecido financieramente. Es frecuente, así, el caso del político “desagradecido” que se vuelve contra sus promotores.

De todas maneras, el caso del financiamiento por empresarios de los medios —sobre todo, televisivos— tiene importantes diferencias respecto del que brindan otros sectores económicos. Efectivamente, ellos no desarrollan su actividad fuera del foco de la atención pública sino que, por el contrario, están inmersos allí. Es irresistible, por consiguiente, la tentación de convertirse en factores de influencia política porque, además, cuentan con medios de represalia con los que no cuentan otros empresarios. Al mismo tiempo, sin embargo, el caso de Fujimori y el de Chávez, así como el del régimen militar de Velasco Alvarado en Perú (1968-1975), revelan los límites de esa influencia.

Los países de la subregión andina han sido objeto de la acción de las fundaciones políticas extranjeras —sobre todo las alemanas—, y significativamente los ordenamientos de Bolivia y Perú permiten expresamente las contribuciones foráneas en asistencia técnica, capacitación e investigación; pero, aparte de este aspecto relativamente inocuo, estos países cuentan con grandes recursos naturales, especialmente mineros y energéticos, que han atraído inversiones extranjeras. Sería de extrañar que de ellas no provinieran intentos de influencia política a través del financiamiento, o que éstas no fueran susceptibles a peticiones, por parte de eventuales beneficiarios nacionales, y que bordeen también la extorsión o la traspasen. En Perú se reporta la intervención del magnate George Soros, y en Venezuela se llegó a intentar un antejuicio de mérito contra el presidente Hugo Chávez Frías por haber supuestamente solicitado la dirección de su campaña a las empresas con presencia en el país —y, entre ellas, al grupo Banco Bilbao Vizcaya— para que contribuyeran a sufragar los gastos de la campaña de 1999. Esta entidad habría gira-

do US\$ 1.5 millones a través de un paraíso fiscal. El Tribunal Supremo desestimó el caso, pero lo interesante fue el alegato de la violación de normas sobre financiamiento establecidas en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Políticas, según las cuales es delito que los candidatos no declaren los fondos recaudados para una campaña electoral. Igualmente, causó escándalo la revelación de que en las elecciones de 1999 la compañía japonesa Kobe Steel habría contribuido a la campaña de los dos principales rivales de Chávez. El caso no pudo continuar en el Japón porque un funcionario de la misma compañía destruyó la evidencia. Independientemente de la veracidad judicial, estos hechos sugieren dos hipótesis: (1) que la solicitud de fondos se hace a todas las empresas y no sólo a las nacionales, y (2) que las empresas extranjeras son vulnerables a aparecer como poco cooperativas y que tratan de proteger sus inversiones a través de riesgosas operaciones de financiamiento.

Consideraciones finales: los controles del financiamiento político en la práctica y las perspectivas de reforma

El material proporcionado por los investigadores locales es rico en información sobre los controles del financiamiento partidista y electoral en la práctica, y de él se deducen importantes sugerencias para la reforma de los SFP. Para aprovecharlo al máximo hemos elaborado el Cuadro 5, donde además consideramos el papel de la sociedad civil.

Aparentemente la información resulta desalentadora. A lo largo de la subregión, encontramos constantes que alimentan tal juicio. En todos los SFP considerados se constata que los organismos de control carecen del financiamiento suficiente —salvo el caso de Ecuador— para el ejercicio de sus atribuciones sobre el amplio rango de sujetos bajo control, o de los adecuados recursos técnicos y de personal. El control se concentra sobre los recursos públicos a la vez que descuida lo que tiene más gravitación sobre el rumbo de la política, que es el financiamiento privado (un sesgo, por cierto, que también se da en la literatura analítica): los entes fiscalizadores están partidizados, la *disclosure* y la divulgación son insuficientes, y en la mayor parte de los sistemas considerados la cultura política no es activa respecto

Cuadro 5
Sistemas de control del financiamiento y el papel de la sociedad civil

País	Sistemas de control del financiamiento		Papel de la sociedad civil	
	Debilidades	Fortalezas	Debilidades	Fortalezas
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> No se ha logrado el objetivo de la transparencia del origen y uso de los recursos que los partidos obtienen de fuentes privadas: Falta de mecanismos legales e institucionales para fiscalizar los aportes privados. Partidos sin mecanismos internos adecuados y eficaces para registrar fidedignamente las contribuciones recibidas y la identidad de los contribuyentes. Capacidad limitada para supervisar el gasto de los partidos en actividades ordinarias, recursos que además son mal usados: reglamentos inadecuados tomados de los reglamentos de contraloría a las empresas públicas. Personal reducido: los casos ejemplarizantes tardan demasiado (CONDEPA, 4 años). 	<ul style="list-style-type: none"> Éxito en lograr rendición de cuentas en 1997 y 2002. Casos ejemplares llevados a juicio, o en cierne de ello. Experiencia institucional aprovechable para la “legislación interminable” sobre el financiamiento, y para la reforma paulatina. 	<ul style="list-style-type: none"> La opinión pública rechaza el financiamiento electoral, pero una vez establecido es indiferente a su control. 	<ul style="list-style-type: none"> No se menciona su participación. Organizaciones, que hoy son altamente cuestionadoras y subversivas, podrían convertirse en fuerzas constructivas.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> No existe límite máximo para cada donación. La dispersión de los destinatarios hace que en elecciones no presidenciales sea casi imposible un verdadero control. No se exige una tesorería unificada a las campañas. Insuficientes facultades de investigación y medios técnicos. Participación partidista en el órgano de control. No se aplican las sanciones de cancelación de la personería jurídica y privación de la financiación estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> Después del escándalo de 1994 (proceso 8000), se ha logrado respeto a los topes de gastos en las campañas presidenciales. Experiencia institucional aprovechable para la “legislación interminable” sobre el financiamiento y para la reforma paulatina. 	<ul style="list-style-type: none"> Cultura de permisividad en materias electorales, tanto respecto de la pureza del sufragio como de la financiación de las campañas. 	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones de la sociedad civil, visibles y actuantes. Surge un cierto grado de cultura ciudadana en los centros urbanos y sectores educados de la población. Otras organizaciones, hoy altamente cuestionadoras y subversivas, podrían convertirse en fuerzas constructivas.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> Legislación variada y dispersa dificulta el cumplimiento y la aplicación. Las prohibiciones y límites del financiamiento no están bien diseñados y no se cumplen de manera adecuada. Mediatización partidista en la aplicación de las multas. No se ha logrado el objetivo de la transparencia del origen y uso de los recursos que los partidos obtienen. No hay mecanismos preventivos para impedir fondos provenientes del narcotráfico. Control partidista del órgano de fiscalización. Falta coordinación entre los organismos de control. 	<ul style="list-style-type: none"> El organismo de control cuenta con recursos financieros suficientes. Experiencia institucional aprovechable para la “legislación interminable” sobre el financiamiento, y para la reforma paulatina. 	<ul style="list-style-type: none"> Existe información insuficiente en la página web del organismo de control. 	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones de la sociedad civil, visibles y actuantes: una de ellas hizo un seguimiento riguroso de los gastos de la campaña presidencial, presentó cifras cuestionadoras de las oficiales, logró amplios espacios en los medios y juntó a diez de los once candidatos presidenciales para un compromiso de transparencia. Otras organizaciones, hoy altamente cuestionadoras y subversivas, podrían convertirse en fuerzas constructivas.

Cuadro 5 (continuación)

País	Sistemas de control del financiamiento		Papel de la sociedad civil	
	Debilidades	Fortalezas	Debilidades	Fortalezas
Perú	<ul style="list-style-type: none"> Hasta la fecha de aprobación de la nueva Ley (octubre de 2003), el organismo de control no contaba con un presupuesto que le permitiera especializar personal, lo que incidía en un débil control y en la efectividad del régimen de sanciones (ahora cambió el órgano de control y no hay experiencia registrada en esta materia). 	<ul style="list-style-type: none"> Órgano de control de naturaleza técnica y no partidista. Experiencia institucional aprovechable para la “legislación interminable” sobre el financiamiento, y para la reforma paulatina. 	<ul style="list-style-type: none"> Cultura del secreto respecto del dinero recibido y gastado, la identidad de los donantes y el destino de los fondos. No hay un plazo para responder a las solicitudes de información genérica de los ciudadanos. El costo de reproducción de la información solicitada es elevado. Información insuficiente en la página web: no figuran los informes ni resúmenes de ellos. 	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones de la sociedad civil, visibles y actuantes, han logrado tener repercusión en los medios. Otras organizaciones, hoy altamente cuestionadoras y subversivas, podrían convertirse en fuerzas constructivas.
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> No implementación de la severa disposición constitucional que prohíbe todo financiamiento público. Falta de control del financiamiento gubernamental a las actividades de las organizaciones que lo apoyan. Aplicación de controles impositivos y reguladores –sesgados por la polarización– a los medios y empresas, como represalia a su orientación y actividades opositoras. Sanciones insuficientes, esporádicas e inefectivamente aplicadas. Completa opacidad para el público respecto de la información con que cuenta el organismo de control. 	<ul style="list-style-type: none"> Posibilidad de desarrollo de un modelo alternativo, centrado en la prohibición del financiamiento público distinto al resto de la región. Potencial inédito para una nueva forma de democracia participativa. 	<ul style="list-style-type: none"> Incumplimiento de las disposiciones de la Constitución, que le dan a la sociedad civil una fuerte beligerancia política en la postulación de candidatos para diferentes instancias del Estado –entre ellas, el organismo electoral–, aunque, también, se vean fuertemente afectadas por la polarización política y por la hostilidad gubernamental (si de alguna forma son críticas del gobierno). 	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones de la sociedad civil no sólo visibles y actuantes, sino numerosas y variadas. Ciudadanía movilizadora, ni apática ni indiferente, que constituye un capital político aprovechable en una situación política estabilizada.

del tema del financiamiento. No obstante, creemos que se puede sostener con fundamento una visión más equilibrada. A pesar de todas sus insuficiencias y limitaciones, los países de la Región Andina han ido acumulando una experiencia institucional que suministra lecciones aprovechables para la reforma. Con todas sus fallas, el financiamiento público y el control han presionado a los partidos políticos a establecer prácticas administrativas más gerenciales y, aunque éste sea escaso, no se

trata de un logro menor. Además, nuevos actores políticos han surgido y se han interesado por el tema del financiamiento, de lo que ha surgido un incipiente sistema de control social que podría llegar a ser muy efectivo: es lo que llamaríamos ‘la promesa de la sociedad civil’, y por eso hemos querido incorporar este factor al Cuadro 5.

En todos los países de la región la sociedad está en ebullición; y aun sus formas subversivas contienen un



La contribución de funcionarios elegidos a la maquinaria del partido al entregar, en forma más o menos voluntaria, cierta proporción de su dieta, no es discutida en los materiales utilizados, y sólo de pasada se mencionan las deducciones de nómina de otros funcionarios. Esta omisión puede querer decir que se da por sentado el fenómeno, o que en el caso de los funcionarios tiende a desaparecer.



potencial constructivo que hay que saber canalizar. La misma legislación ha contribuido a la activación social, lo que se comprueba en Colombia y Ecuador, donde el financiamiento público va más allá de las formaciones propiamente partidistas. El papel de los medios de comunicación no sólo tiene aspectos negativos sobre la política, sino también positivos, por el espacio que concede a la actividad e informaciones de las ONGs, en forma tal que no se puede hacer caso omiso de su labor fiscalizadora. Estas organizaciones desempeñan, y desempeñarán, un papel importante al cubrir las fallas de información de los entes públicos, sobre todo en cuanto a financiamiento privado e, incluso, gastos mediáticos de las fuerzas políticas.

Los datos recabados, y la elaboración conceptual sobre ellos, permiten alcanzar algunas orientaciones que nos parecen útiles sobre los rumbos de la reforma. En este sentido, como el financiamiento público y el control del financiamiento político también persiguen, además de objetivos de equidad, democratización y modernización, la prevención y el combate contra la corrupción, debemos tener en cuenta los aspectos establecidos por la teoría de la corrupción en relación con las políticas públicas que buscan enfrentarla.

1. La lucha contra la corrupción es una actividad que consume recursos escasos, es decir, representa un alto costo de oportunidad. Por lo tanto, es imposible eliminar completamente el fenómeno en el financiamiento político. La lección a sacar de aquí es, entre otras, que es necesario definir y precisar el nivel que se quiere alcanzar en la dotación técnica y financiera de los organismos de control. Este nivel debería encontrarse en una escala que no corres-

ponde al máximo posible, pero tampoco al pobre equipamiento actual.

2. La desregulación es preferible a una regulación excesiva pero irrealista. Sin embargo, la desregulación no es el ideal en este campo, ya que conduce al control de los partidos por una serie de indeseables fuerzas financieras, mediáticas e incluso delictivas. Sin embargo, la regulación requiere un *fine tuning* que no se practica. Este afinamiento incluiría que la legislación y la reglamentación estuviesen adaptadas a la realidad de los partidos y los movimientos políticos, y que no fuesen una copia servil de la que es apropiada para los entes que forman parte del aparato estatal. La normativa sobre financiamiento debe además optimizar objetivos difíciles de conciliar: no propiciar una excesiva fragmentación política, pero tampoco bloquear a fuerzas renovadoras; el control debe contar con sistemas de información gerencial, pero no debe gastar en información cuya utilidad y uso no están garantizados.

Esta consideración nos obliga a plantear nuevamente el caso venezolano. Independientemente de la grave crisis política que atraviesa esa nación y lo problemático de querer desterrar el financiamiento público, no pensamos tampoco que el sistema sea a priori rechazable. Bajo condiciones de mayor autenticidad constitucional, los venezolanos podrían desarrollar un modelo alternativo en que el ahorro del financiamiento público permita una concentración más eficaz en el control del gasto electoral y político, sus topes y límites.

3. Es preferible establecer sanciones no tan severas pero de alta probabilidad de aplicación, a sanciones severas pero de baja probabilidad de aplicación. Una pregunta de la más alta importancia es la que interroga sobre la reciprocidad que generan las donaciones privadas una vez que los favorecidos por ellas alcanzan el poder. Con todo, no parece que ésta consista simplemente en obtener acceso al poder. A lo señalado respecto de Centroamérica en cuanto a decisiones de inversión, condonación o cancelación de deudas estatales, habría que añadir –a juzgar por el caso venezolano– también jugosas contrataciones o créditos blandos para auxiliar a empresas en precaria situación financiera; pero una cosa son estos “favores” y otra el secuestro de políticas públicas, de lo cual, reiteramos, hay razones para dudar.

En la práctica, en los países andinos:

- Existen muy pocas regulaciones para el financiamiento privado y diversos grados de generosidad en la provisión de fondos públicos. En el caso venezolano la diferencia consiste en que esto se hace abiertamente en contra de la Constitución.
- No hay muchos controles del financiamiento político, ni es mucha su aplicación.
- A menudo, los controles de diferentes órganos se superponen ineficazmente entre sí.
- El financiamiento se verifica al margen de los organismos partidarios.
- Existe cierta debilidad de los controles parlamentarios y de prensa, pero hay que anotar la incidencia cada vez mayor de la sociedad civil.

Podemos convenir, además, que la tendencia a la reforma tiene como objetivos centrales:

- 1) Reducir la influencia del dinero mediante el acortamiento de las campañas y establecer topes de gastos.
- 2) Mejorar la orientación y el uso del financiamiento.
- 3) Disminuir el tráfico de influencias.
- 4) Fortalecer la publicidad, la divulgación y la transparencia.
- 5) Promover la competencia equitativa.
- 6) Fortalecer los órganos de control.
- 7) Hacer más eficaz el sistema de sanciones.

Pero, sobre todo, no hay que perder de vista la convergencia entre ética y política. A menudo los SFP parecen estar primariamente basados en una cierta debilidad ética que se pretende sustituir con aparatos burocráticos o intervención estatal. Se parte del supuesto de que si no se establecen subvenciones, los partidos caerán a merced de la corrupción y el delito. Mientras ello tenga un alto grado de probabilidad será muy poco lo que se pueda lograr, porque cualquier sistema estará minado en su base, que es el talante ético de los individuos que lo componen. Este talante ético tiene diversos ingredientes: uno de ellos es la integridad moral, el otro una disposición de servicio y de rendición de cuentas.



En todos los Sistemas de Financiamiento Político considerados se constata que los organismos de control carecen del financiamiento suficiente –salvo el caso de Ecuador– para el ejercicio de sus atribuciones sobre el amplio rango de sujetos bajo control, o de los adecuados recursos técnicos y de personal. El control se concentra sobre los recursos públicos a la vez que descuida lo que tiene más gravitación sobre el rumbo de la política, que es el financiamiento privado —un sesgo, por cierto, que también se da en la literatura analítica.



ANEXO 1

Venezuela: inversión publicitaria, años 1990-1999 (en bolívares y US\$)

Año	Inversión total (en bolívares)	Porcentaje de crecimiento (en bolívares)	Inversión total (en US\$)	Porcentaje de crecimiento (en US\$)
1990	20,020'000,000		424'152,542	
1991	31,760'000,000	58.64%	558'172,232	31.60%
1992	50,020'000,000	57.49%	731'286,550	31.01%
1993	70,000'000,000	39.94%	767'543,860	4.96%
1994	101,030'000,000	44.33%	678'509,066	-11.60%
1995	180,000'000,000	78.16%	1,058'823,529	56.05%
1996	384,660'000,000	113.70%	902'428,152	-14.77%
1998	698,300,000,000	81.54%	1,449'868,156	60.66%
1999	840,400'000,000	20.35%	1,378'518,470	-4.92%

Fuente: Ministerio de Hacienda de la República de Venezuela. También, Anuario ININCO (2000).

Bibliografía

- Anuario ININCO – Investigaciones de la Comunicación. 2000. “La estructura publicitaria en Venezuela. Los venezolanos ven más televisión”, en El Universal, sección Economía, cuerpo 2, (11 de junio). También en Innovatec – Innovarium Inteligencia del Entorno <http://www.innovarium.com/Publicidad/Publicidad%20Vzla99.htm>.
- De Freitas, Mercedes. 2003. *Venezuela. Estudio de caso nacional – Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*.
- De la Calle, Humberto. 2003. *Colombia. Estudio de caso nacional – Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*.
- Del Castillo, Pilar, y Daniel Zovatto (eds.). 1998. *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH – CAPEL.
- Green, Eric. 2004. “Explosivo aumento de remesas hacia América Latina y el Caribe. 25.000 millones de dólares desde Estados Unidos en 2002”. Redacción de servicio noticioso desde Washington (10 de marzo), tomada de <http://embajadausa.org.ve/wwwwh2413.html>
- Mayorga, René. 2003. *Bolivia. Estudio de caso nacional – Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*.
- Medina, Percy. 2003. *Perú. Estudio de caso nacional – Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*.
- Njaim, Humberto. 2003. *Venezuela. Estudio de caso nacional – Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*.
- Njaim, Humberto. 1998. “Una parte de la historia. El financiamiento de la política (partidos políticos, campañas electorales y otros aspectos) en Venezuela”, en Pilar del Castillo y Daniel Zovatto (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH – CAPEL.
- Njaim, Humberto. 1995. *La corrupción, un problema de Estado*. Caracas.

La representación política de las mujeres en la Región Andina*

KRISTEN SAMPLE

Introducción

El presente texto brinda un análisis comparado de la representación política femenina en los diferentes parlamentos nacionales de los cinco países andinos: Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela. No se aborda aquí, en detalle, el tema de la representación a nivel municipal. Por más que, para muchos, el gobierno local resulta un peldaño decisivo en la carrera política, este estudio se ocupa solamente de los legislativos nacionales por varias razones. En primer lugar, una curul en el Legislativo representa con frecuencia la culminación de una ardua lucha en la carrera de un político. Aparte de esto, en la Región Andina (como en la mayor parte de los países latinoamericanos) el quehacer político se encuentra sumamente centralizado, lo cual hace del Poder Legislativo –pero también del Ejecutivo– un lugar crítico a la hora de tomar decisiones políticas de orden nacional. Por último, la representación femenina en los parlamentos nacionales es ya una prioridad en la agenda internacional sobre la igualdad, la que incluye la Plataforma de Acción de Beijing adoptada por 189 países.

Iniciamos este capítulo con una mirada comparativa de la representación alcanzada por las mujeres en los parlamentos nacionales andinos a lo largo de los últimos veinte años. Dado que la representación femenina

está caracterizada por presentar un panorama complejo de desventajas, la mayor parte de este estudio se dedica a analizar los siguientes elementos determinantes y, por lo general, sistémicos¹:

- Los sistemas electorales, (incluyendo las cuotas, donde éstas existan).
- Los partidos políticos.
- La cultura política.
- Las campañas electorales.

El análisis concluye mostrando los principales resultados, y haciendo recomendaciones sobre temas que pueden ser investigados más adelante a partir del sondeo realizado en los cinco países andinos.

Contexto político

Veinticinco años después de la llamada “tercera ola de democracia”, los sistemas políticos de la Región Andina –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– se encuentran en una coyuntura crítica. Estos países se ha-

* Quisiera agradecer a Rosario Paz, Aracelis Maldonado y Ana María Arroyave, quienes me apoyaron con los cuadros y la información empírica de Bolivia, Venezuela y Colombia, respectivamente.

1 Estos elementos han sido adaptados a partir del análisis de Ballington y Matland (2004). Éste fue uno de los documentos presentados por la oficina especial de la ONU para temas de género y promoción de la mujer, en colaboración con el grupo de expertos en asuntos políticos, durante el seminario para fomentar la participación femenina en los procesos electorales de países postconflicto; (19 - 22 de enero, 2004; Glen Cove, New York, USA).



Será importante investigar si los ciudadanos se muestran más propensos a tomar contacto y comprometerse con aquellos políticos con los cuales pueden identificarse. Es decir, ¿afecta el perfil de la representante (de acuerdo con el género, la etnia o el nivel socioeconómico) a las percepciones que se tienen de la representación?



llan asolados por problemas que caracterizan a otras muchas regiones en vías de desarrollo, como una institucionalidad débil, inestabilidad política, un historial de “soluciones” autoritarias, pobreza, desigualdad y divisiones sociales. Durante el curso de los últimos años, las fallas se han ido incluso agrandando, al punto de acrecentarse la presión sobre las democracias andinas, como han puesto de manifiesto algunos datos recientes: a) desde el año 2000, son cinco los presidentes que no pudieron concluir su mandato constitucional; b) a la fecha hay cuatro presidentes “outsiders”; c) la ciudadanía presenta los niveles más bajos de apoyo a la democracia de toda Latinoamérica; d) la región ha experimentado el primer proceso (fallido, por cierto) de revocatoria de un presidente en el mundo.

En síntesis, las naciones andinas enfrentan serios desafíos en lo relativo a la profundidad y la calidad de sus democracias. Existe la creciente percepción popular de que los sistemas democráticos de gobierno no han sabido dar una respuesta efectiva a los agudos problemas, como son los económicos y los de la seguridad física. En este contexto, el tema de la participación política de las mujeres se presenta con una renovada urgencia. Tal como lo puso de manifiesto en su *Informe sobre la democracia* el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la mayoría de latinoamericanos se sienten marginados de los procesos políticos y las tomas de decisión; y una parte de sus frustraciones tiene que ver directamente con los partidos políticos. Tras estas frustraciones se hallan factores relativos a cuestiones de representatividad (o a la ausencia de ésta), que se encuentran actualmente en los partidos (personalismo, ausencia de democracia interna, carencia de plataformas político-partidarias, entre otras)².

2 Ver PNUD (2004, pp. 162-163).

Será importante investigar si los ciudadanos se muestran más propensos a tomar contacto y comprometerse con aquellos políticos con los cuales pueden identificarse. Es decir, ¿afecta el perfil de la representante (de acuerdo con el género, la etnia o el nivel socioeconómico) a las percepciones que se tienen de la representación? Con base en esta perspectiva, un estudio reciente arrojó que, en el Reino Unido, aquellos distritos donde había representantes femeninas parecían tener mujeres “más activas como ciudadanas, con muestras de mayor interés político y voluntad de ayuda en las campañas”³.

En el Cuadro 1, mostramos una breve síntesis de los principales argumentos y los beneficios que comporta un aumento de la representación política femenina.

¿Cuándo puede decirse que existe una representación “suficiente”? Mientras que muchos defensores de la igualdad presionan para que se establezca una paridad (50-50), los artículos del conocido especialista Drude Dahlerup sobre la “teoría de la masa crítica” pueden ser aplicadas para establecer un *mínimo* aceptable⁴. Según Dahlerup, el rol e impacto de un grupo minoritario o excluido se determina de acuerdo al peso relativo que tenga dentro de una sociedad más amplia. Una vez que el grupo alcanza determinado tamaño —o “masa crítica”—, este grupo minoritario estará en condiciones de imponerse e imponer cambios en términos de una cultura y unas normas institucionales más amplias⁵. Ha habido numerosos casos —el de mujeres “pioneras”, por ejemplo— ingresadas a la arena política, a menudo con mucha fanfarria y grandes expectativas públicas, pero que han conseguido poco en cuanto a impacto político demostrable. Esto no es de extrañar, de acuerdo a la teoría de Dahlerup, ya que el cambio es un proceso colectivo que requiere una masa crítica con una representación mínima de un 30%⁶.

3 Ver Norris (2004).

4 Ver Dahlerup (1998, p. 92).

5 Al parecer, la experiencia en la región avala esta teoría, y no sólo para el caso de las mujeres sino también de los sectores indígenas andinos. Como escribió Wighberto Rivero, “[a]unque los rostros de las democracias cambiaron, esto no fue suficiente para que también cambien las instituciones democráticas y la clase política que desde siempre se habían hecho al poder”.

6 Sólo dos países latinoamericanos han conseguido una “masa crítica” de representación femenina en el nivel legislativo: Costa Rica y Argentina.

Cuadro 1
Razones para la representación política femenina⁷

Igual derecho a representar (razones de justicia)	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a participar en las decisiones públicas • Derecho a no ser discriminadas por la estructura de la vida pública
Utilitarismo (razones de utilidad)	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el acervo de talentos • Ventajas partidarias
Mejora de los debates (razones de democracia deliberativa)	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de que el debate se enriquezca con la perspectiva de género o la experiencia femenina colectivamente mediatizada • Dar un tono más humano (“civilizing effect”) a los debates
Representatividad (razones simbólicas)	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia sobre el status del grupo • Influencia sobre sus aspiraciones • Dar más legitimidad a la institución • Ampliar la perspectiva cultural
Protección de intereses	<ul style="list-style-type: none"> • Las mujeres tienen, con respecto a los hombres, distintos intereses y/o valores que necesitan protección

Situación actual de la participación política femenina

Tal y como sucede en el resto del mundo, hace relativamente poco tiempo que las mujeres andinas han sido reconocidas como ciudadanas de pleno derecho, con derecho a voto. De las cinco naciones referidas, la ecuatoriana fue la primera en la región –de hecho, en toda Latinoamérica– en reconocer el derecho al voto de las mujeres. Los otros cuatro países extendieron el derecho femenino a sufragar entre 1947 y 1955.

Cuadro 2
Derecho al voto para las mujeres

País	Año de aprobación
Ecuador	1929
Venezuela	1947
Bolivia	1952
Colombia	1954
Perú	1955

Los niveles de representación femenina en los países andinos, en congresos unicamerales o en cámaras bajas, oscilan en la actualidad entre el 11% y el 19%. Ya que las cifras son muy variables en los 18 países que tienen establecidos procesos electorales democráticos, las cinco naciones de la Región Andina vienen a ocupar los rangos medios, situándose entre los puestos 5° y 14°. El promedio latinoamericano y mundial es de 17%, pero el andino es de 15%. Por otro lado, en los dos países con representación bicameral de la región, Colombia y Bolivia, la participación femenina en el Senado alcanza el 11% y 15%, respectivamente.

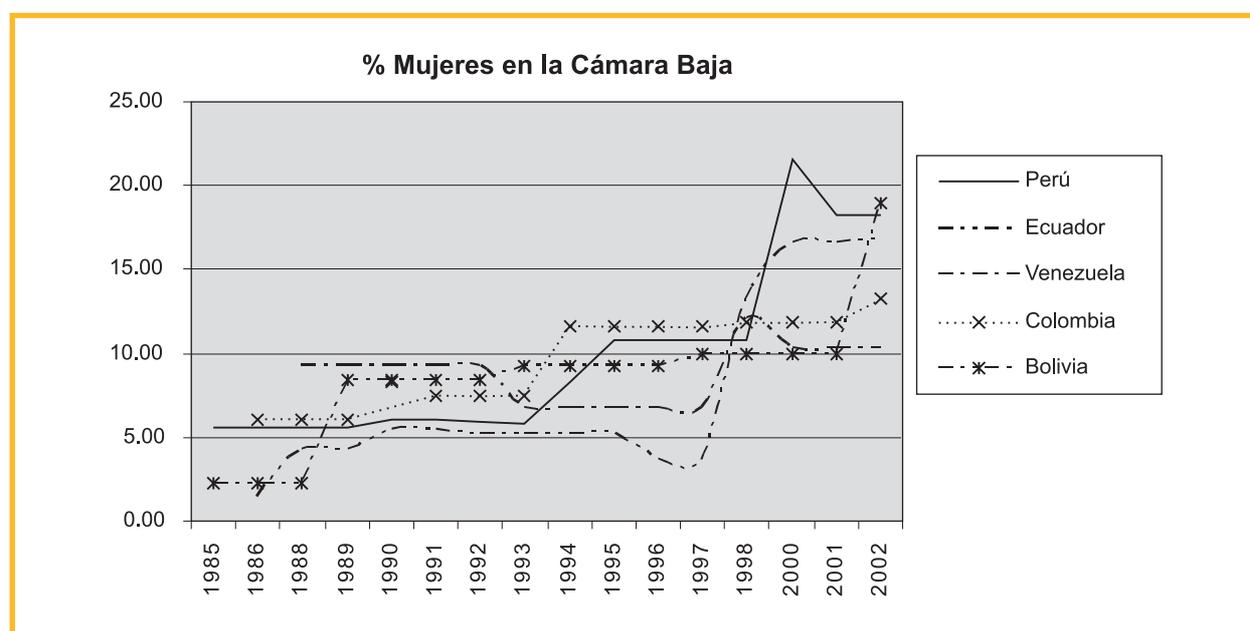
Para fines exclusivamente comparativos, se ha incluido información sobre dos clases de puestos no electorales: ministros de Estado y embajadores (ver Cuadro 3). La representación femenina en estos cargos difiere enormemente de uno a otro país; y –aún más interesante– no parece guardar relación alguna con el número de mujeres presentes en los parlamentos. De hecho, los dos países con menos mujeres en el Congreso, Venezuela y Colombia, muestran los más altos porcentajes de mujeres embajadoras y ministras. En este último caso, vale la pena notar que Colombia es el único país de la

⁷ Ver Sawyer, Tremblay y Trimble (2006).

Cuadro 3
Representación femenina en los países andinos

País	Senado	Cámara Baja	Alcaldesas	Ministras ⁸	Embajadoras ⁹
Bolivia	15%	19%	4%	7%	6%
Perú	—	18%	3%	13%	10%
Ecuador	—	18%	6%	13%	5%
Colombia	10%	13%	8%	46% ¹⁰	—
Venezuela	—	11%	5.5%	19%	14%

Cuadro 4
Porcentaje de mujeres en la Cámara Baja en la Región Andina



región que tiene establecida una cuota para los puestos de la administración pública.

Asimismo, los cuadros 4 y 5 muestran cómo ha evolucionado la participación política de las mujeres en los países de la Región Andina a lo largo de cerca de los veinte últimos años.

Aunque estas cifras se encuentran muy por debajo de las metas estipuladas en las cuotas legales (entre el 30% y el 40%), para no mencionar cifras estadísticas sobre población general y electoral, una visión optimis-

ta podría expresarse de la siguiente forma: por más que no llegue ni a la mitad, el vaso va llenándose *lentamente* cada vez más.

No forma parte del centro de atención en este trabajo, pero este tema de la representación femenina en la política debe ser considerado también dentro del contexto multicultural de cada región. De las cinco naciones, tres están compuestas de poblaciones indígenas cuyo número supera el 45%¹¹. El surgimiento de movimientos indígenas en Ecuador y Bolivia constituye un importante factor, y es preciso analizar su impacto sobre el sistema político partidario, y las políticas referentes al género y la igualdad entre sexos.

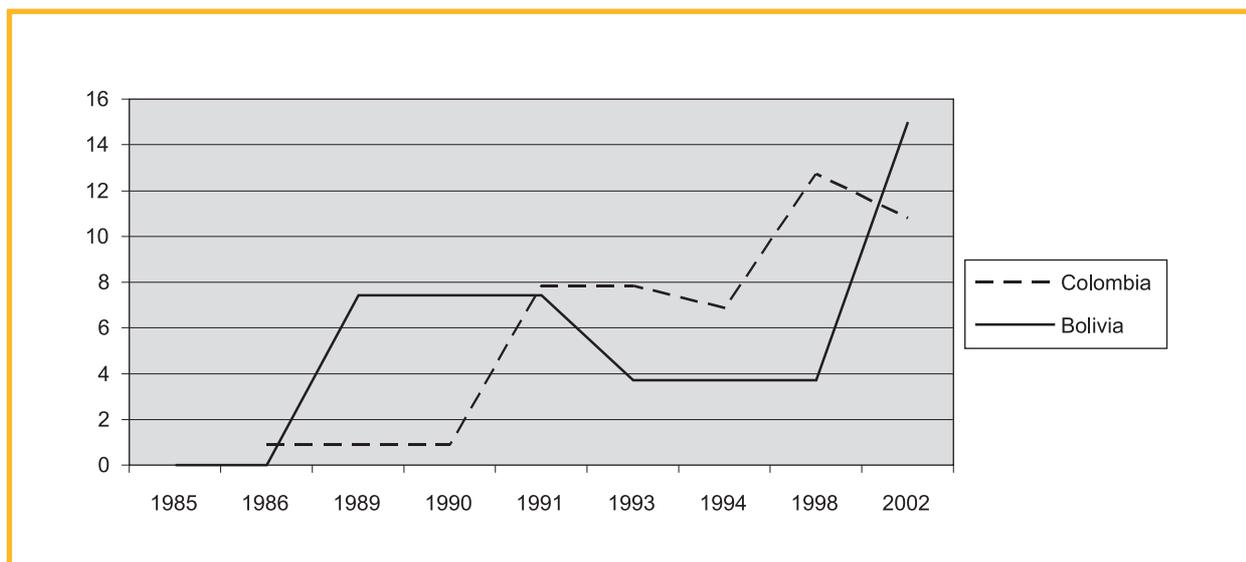
8 Datos tomados de Htun (s/f).

9 Ver ICRW (2004, p. 8).

10 En mayo de 2005, seis de trece ministerios –entre ellos el Ministerio de Relaciones Exteriores– tienen mujeres ministras.

11 Ver la estimación realizada en Rivero (2005).

Cuadro 5
Porcentaje de mujeres en el Senado en Bolivia y Colombia, 1985-2002



Factores

Sistemas electorales y cuotas

No cabe duda de que los ingredientes especiales –y su correspondiente combinación– que se encuentran en los sistemas y normas electorales, pueden afectar las posibilidades que tienen las mujeres para ser elegidas. Las investigaciones realizadas demuestran, por ejemplo, que las mujeres parecen tener casi el doble de posibilidades de ser elegidas en los sistemas de Representación Proporcional (RP) que en los recientes sistemas de mayoría¹². A nivel mundial, se han usado los sistemas RP en casi todos los países donde las mujeres han conseguido al menos el 30% de escaños en sus legislaturas. Con éste, los partidos se sienten incentivados a presentar candidaturas “balanceadas” en las que incluyen todos o la mayor parte de los sectores sociales, pues de esta manera convocan a un electorado más amplio. En los sistemas mayoritarios, los incentivos son otros; en cada distrito, los partidos han de buscar a *un solo* candidato, el que tenga más posibilidades de poder ganar, y éste resulta ser por lo general un varón.

Aunque los sistemas RP brindan a las mujeres candidatas mejores oportunidades que los sistemas

mayoritarios, existen variantes significativas dentro de esta categoría general, y cada una de ellas afecta a la elección femenina en los parlamentos. Al respecto, he aquí algunos de los factores críticos¹³:

- *Listas cerradas vs. listas abiertas*¹⁴. Por más que la evidencia esté lejos de ser incontrovertible, las investigaciones muestran casi siempre que los sistemas de lista cerrada propician la participación política de las mujeres, con tal de que sus nombres hayan sido ubicados en un lugar preferencial de la lista. Como argumentaremos en la sección siguiente, las listas cerradas resultan las más compatibles con las cuotas de género.
- *Dimensiones del distrito y del partido*. El número de curules que puede un partido ganar está estrechamente relacionado con el tamaño del distrito: más escaños significan más posibilidades para que los partidos políticos elijan a sus propios candidatos. Un

¹³ Ver Matland (2002, pp. 111-134).

¹⁴ Se entiende aquí por ‘listas cerradas’ cuando el orden de los candidatos es determinado por el partido y los electores no pueden expresar preferencias por candidatos en particular (también denominada lista cerrada y bloqueada); por ‘listas abiertas’, al sistema en el que los votantes, además de indicar su preferencia por un partido, también pueden votar al menos por un candidato de esa lista (o lista cerrada y no bloqueada, como también se le denomina). Esta terminología es la empleada en International IDEA (2000, p. 99).

¹² Ver Norris (2003).

Cuadro 6
Tamaño de las circunscripciones en la Región Andina

	Grande (10 ó más escaños)	Mediano (5 a 10 escaños)	Pequeño (5 ó menos escaños)
Bolivia	26 42%	16 26%	20 32%
Colombia	48 32%	39 26%	65 42%
Ecuador	32 32%	8 8%	61 60%
Perú	35 29%	48 40%	37 31%
Venezuela	49 30%	94 57%	22 13%

Fuente: Tuesta (2005).

sistema con una alta magnitud de partido disfruta de las mismas ventajas que ofrece un sistema con alta magnitud de distrito, porque beneficia significativamente a las candidaturas que ocupan las posiciones más bajas de las listas, que es precisamente donde usualmente se ubican las mujeres candidatas.

- *Umbral.* Los umbrales más altos benefician a las mujeres candidatas, ya que favorecen a los partidos grandes (usualmente más favorables para las mujeres). De igual manera, los umbrales altos evitan que sean elegidos los partidos pequeños, los que consiguen sólo uno o dos puestos que, por lo general, ocupan los varones. Si los partidos más numerosos ganan curules, acomodarán mejor sus listas de forma que incluyan en ellas a mujeres, en lugar de repartirse los votos con partidos menores.

Todos los países andinos funcionan con sistemas RP, pero con variantes importantes. Colombia, Ecuador y Perú emplean la forma más extensamente utilizada de proporcionalidad, los sistemas de lista RP, según los cuales los partidos presentan listas de candidatos al electorado y los electores votan por un partido; de esta forma, los partidos reciben un número de asientos proporcional al porcentaje de votos que obtuvieron del total. Bolivia y Venezuela utilizan sistemas proporciona-

les mixtos: la mitad de los legisladores son elegidos según el sistema uninominal y con el método de mayoría absoluta, mientras que el resto es elegido según los sistemas de lista RP.

A continuación, presentamos un recuento del tamaño de los distritos correspondientes a cada legislatura andina (ver Cuadro 6). Como podrá comprobarse, la mayor parte de legisladores elegidos en Venezuela y Bolivia provienen de distritos “grandes” o “medianos”.

Por otro lado, en cuanto al tema de la fragmentación partidaria, la región muestra grandes variantes. Colombia, por ejemplo, tiene un sistema sumamente fragmentado (ver Cuadro 7).

Ahora bien, en el caso de las cuotas, Latinoamérica experimentó la llamada “fiebre de cuotas” en la primera mitad de los años noventa. Entre 1991 y 1997, en 11 países de esta región, se dictaron leyes sobre cuotas para los procesos electorales. Aparte de esto, en aquellos países que no las habían adoptado, algunos partidos políticos incorporaron cuotas en sus normas internas. Así, éstas –llamadas a menudo “discriminación positiva”– obligaron a aquellos a incluir en sus listas de candidatos a un determinado porcentaje de mujeres (o, como se dice en algunos casos en género neutro, del “sexo minoritario”). Del mismo modo, su incumplimiento se convirtió en un posible motivo de sanción, lo que podría comprender la descalificación de las lis-

Cuadro 7
Número de partidos políticos en los parlamentos andinos

	N° de partidos representados en el Parlamento
Bolivia, Cámara de Diputados	8
Bolivia, Senado	5
Colombia, Cámara de Representantes	43
Colombia, Senado	47
Ecuador	13
Perú	10
Venezuela	19

Fuente: Información tomada de las páginas web de los congresos y organizaciones electorales.

tas o el retiro del financiamiento público para el partido y sus campañas.

El uso de las cuotas marca un implícito giro desde “la igualdad de oportunidades” a la “equidad de resultados”, desde la “participación equitativa” a la “representación equitativa”. Al obligar a los partidos a seleccionar e incluir mujeres en sus listas de candidatos, las cuotas han intervenido como un “acelerador” que ha hecho aumentar los niveles de representación política femenina en forma repentina, si bien ha sido en realidad forzada. En el ámbito mundial, 83 países han emitido leyes de cuotas; y resulta curioso notar que, de los 15 países que ostentan los más altos niveles de representación femenina en sus legislaturas, 4 tienen cuotas determinadas por ley mientras que, en 9 de ellos, las cuotas fueron establecidas por los mismos partidos.

Han transcurrido siete años desde que la fiebre de cuotas alcanzara su apogeo en la región, lo que permite a académicos y políticos la oportunidad de hacer un análisis sobre la eficacia de las mismas. Curiosamente, la experiencia ha resultado ambigua: en los países que adoptaron cuotas electorales el promedio de representación femenina es de 15.8%, mientras que en los países que no las tienen el promedio es de 12.6%¹⁵. ¿Por qué han funcionado las cuotas en algunos contextos y no en otros?

La eficacia de las cuotas electorales depende, al menos, de cuatro factores:

- El factor más importante es el tipo de sistema electoral, el cual determina en gran parte el modelo de cuotas. Por ejemplo, éste no puede ser implantado con facilidad en los sistemas uninominales –vigentes en Venezuela y Bolivia– como parte de un sistema mixto de representación proporcional (MRP).
- En sistemas RP también resulta importante el modelo de sistema de listas utilizado. Donde las cuotas resultan más efectivas es en el modelo de listas cerradas, cuando existe un mandato de posición que especifica la obligación de no relegar a las mujeres a los últimos lugares de la lista. En el sistema de voto preferencial, los electores toman su decisión final a favor de los candidatos varones, en especial si la inequidad de género (en términos de financiamiento, presentación en los medios o perfil del partido) fue la tónica durante la misma campaña.
- La eficacia de las cuotas tiene que ver también con la existencia de sanciones. Las leyes deben exigir que los organismos electorales tachen las listas que no hayan cumplido con ellas.
- La dimensión de los distritos es también un elemento que condiciona las posibilidades de las mujeres para ser elegidas, incluso en países que cuentan con una legislación que establece el uso de cuotas. Puesto que los varones suelen encabezar las listas, las mujeres tienden a beneficiarse cuando son más los candidatos elegidos en cada lista.

Han sido establecidas cuotas para las elecciones en tres de los países andinos: Bolivia, Ecuador y Perú¹⁶. Su incorporación en cada país es explicada en forma pormenorizada más abajo (ver Cuadro 8).

16 En el caso de Venezuela, el artículo 144° de la Ley del Sufragio y Participación Política (1997) estableció una cuota de 30% en toda elección, cuando el distrito sea plurinominal. Sin embargo, el Estatuto Electoral del Poder Público (2000) de aplicación para las primeras elecciones de cada estamento luego de la entrada en vigencia de la nueva Constitución (1999), no recogió esta cuota, lo que impidió su aplicación. Recientemente (abril, 2005) la Resolución N° 050401-179 del Consejo Nacional Electoral venezolano acordó exigir a organizaciones con fines políticos, grupos de electores y asociaciones de ciudadanos “a conformar la postulación de sus candidatas y candidatos a los cuerpos deliberantes nacionales, municipales y parroquiales de forma alterna y paritaria”. En las elecciones celebradas hasta el momento (gobernadores, diputados regionales y alcaldes), como lo reconoce la citada resolución, las mujeres sólo alcanzaron el 10.6% de los cargos.

15 Ver Peschard (2004, p. 28).

Cuadro 8
Cuotas para las elecciones en la Región Andina

	Fecha	Legislación
Bolivia	1997	Ley de Reforma y Complementación del Régimen Electoral (30%). Código electoral (alternabilidad en elecciones locales) y Ley de Partidos Políticos (50%) con paridad y alternancia para la participación en agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.
Ecuador	1997	Ley de Amparo Laboral (20%). Reforma Constitucional de 1998: participación equitativa. Ley de Elecciones de 2000: mínimo 30%, progresiva en 5% por cada elección hasta llegar al 50%.
Perú	1997	Ley Orgánica de Elecciones (26859) y Ley de Elecciones Municipales (26864) de octubre de 1997 (25% en elecciones parlamentarias y municipales, respectivamente). Ambas fueron incrementadas al 30% mediante las leyes 27387, de diciembre del 2000 para las elecciones parlamentarias, y 27734, de mayo de 2002 para las elecciones municipales. En marzo de 2002, la Ley de Elecciones Regionales (27683) estableció una cuota del 30%. Finalmente, la Ley de Partidos Políticos de octubre de 2003 estableció el 30% para las candidaturas internas y también para las listas a cargos de representación popular.

Fuente: Fundación Desarrollo Democrático Participación Ciudadana – fDDPC (2004).

Análisis por países

Bolivia

En sus reformas constitucionales de 1994, Bolivia adoptó un sistema MRP para su Cámara Baja, el cual incluye dos modelos paralelos de votación: de mayoría simple y de representación proporcional. De acuerdo con este sistema, 68 de 130 legisladores son elegidos por mayoría relativa en distritos uninominales, mientras que el resto resulta elegido en nueve distritos según listas de partido siguiendo el modelo de representación proporcional¹⁷. Por último, la distribución total de curules se decide mediante la aplicación de la fórmula de D'Hondt.

Por cada uno de los nueve departamentos de Bolivia son elegidos tres senadores con base en listas cerradas y bloqueadas; dos de estos senadores son elegidos de la lista mayoritaria, y, el tercero, de la minoritaria. En Bolivia, está vigente un umbral electoral fijado en 3% para los distritos plurinominales.

Después de la crisis de octubre de 2003 y el fin de la “democracia pactada”, se hicieron reformas constitu-

cionales en febrero de 2004 para abrir –o “desmonopolizar”– el sistema de representación política e incluir a las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas. El 5 de octubre de 2004, cuando fueron cerrados los registros, 320 de estas nuevas organizaciones políticas ya se habían registrado para participar en las elecciones municipales.

Las cuotas fueron introducidas en el Código Electoral de 1997, fruto de los esfuerzos conjuntos de los grupos de la sociedad civil (entre los cuales, se cuentan la Coordinadora de la Mujer y la Plataforma de la Mujer, la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia, la Subsecretaría de Asuntos de Género y la asociación multipartidaria Foro Político de Mujeres). Las cuotas fueron ratificadas en una serie de enmiendas acordadas en 1999, año en que el “principio de alternancia” fue aplicado también a los puestos de los concejos municipales. Curiosamente, las reformas políticas de 2004, pensadas para “desmonopolizar” el sistema de representación política, establecieron una cuota del 50% para las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas, pero las cuotas de los partidos políticos siguen estancadas en el 30%.

Las cuotas de género se aplican de manera diferente en Bolivia, según se trate de la Cámara Alta o de la Baja.

¹⁷ Ver Mayorga, René (2002).

Cuadro 9
Elecciones nacionales, 2002: diputadas plurinominales y uninominales¹⁹

Elecciones de 2002	Total de candidatos titulares	Candidaturas de mujeres titulares	Titulares mujeres elegidas	Total de candidatos suplentes	Candidaturas de mujeres suplentes	Suplentes mujeres elegidas
Diputados plurinominales	540	175 (32%)	17 (27%)	520	249 (48%)	18 (29%)
Diputados uninominales	616	91 (15%)	8 (12%)	591	120 (20%)	10 (15%)

En los distritos plurinominales de la Cámara Baja, está estipulado que al menos una mujer sea incluida en cada una de las agrupaciones de tres candidatos. Por otro lado, no se aplican las cuotas en los 68 distritos uninominales del país. Las listas partidarias para el Senado contienen cuatro candidaturas, dos para “titulares” y dos para “suplentes”. Debido a que el Congreso se opuso a la paridad 50-50 para las listas de candidatos para el Senado (consecuencia fáctica de aplicar el 30% sobre cuatro candidaturas), las cuotas fueron reducidas del 30% al 25%, lo que significa que una de cada cuatro candidaturas debe ser femenina.

El impacto de las cuotas en los distritos plurinominales y en el Senado, se puso en evidencia de inmediato en las elecciones bolivianas de 1997. Desde 1993 a 1997, por ejemplo, la representación femenina en las candidaturas para “titular” en el Senado fue más que duplicada, del 8.5% al 18%, mientras que las candidatas a la Cámara Baja aumentaron del 11% al 22%¹⁸. Con todo, su impacto se hace aun más notorio cuando se comparan los distritos plurinominales con los uninominales (ver Cuadro 9). Con la adopción del sistema de cuotas, las diputadas titulares provenientes de los primeros representaron el 27%, mientras que de los segundos alcanzaron sólo el 10%.

La correlación entre el tamaño del distrito y el nivel de representación femenina está lejos de ser inequívoca. En el distrito con mayor número de escaños, La Paz, las mujeres alcanzaron sólo el 26.7% de representaciones, cifra más o menos igual a la obtenida como promedio en el ámbito nacional (Cuadros 10 y 11).

¹⁸ Ver Zabala *et al.* (2000).

La experiencia boliviana en los últimos años pone de manifiesto que existe la siguiente relación entre sistema electoral, cuotas y representación política de las mujeres²⁰:

- Las cuotas han tenido un impacto significativo en la representación femenina en la Cámara Baja; y uno menor –pero igualmente importante– en el Senado.
- El sistema MRP boliviano ha resultado un límite para la aplicación de las cuotas y, en consecuencia, para la representación política femenina. La representación de las mujeres (como titulares) en los distritos uninominales, en las elecciones del 2002, llegó sólo al 10%.
- Las mujeres compiten más como “suplentes” que como “titulares”. Las suplentes se encargan generalmente de las relaciones con sus electores; esto quiere decir que su liderazgo y sus compromisos se concentran en las políticas de ámbito local y regional.
- El partido que aplicó más temprano la cuota –el MNR, en 1997–, hoy cuenta, en sus Estatutos, con mayor número de mujeres en el Congreso (ver Cuadro 12).

¹⁹ La información consignada en los Cuadros 9, 10 y 11 ha sido trabajada por la autora con ayuda de Rosario Paz, coordinadora del Foro Político de Mujeres. Algunos datos fueron obtenidos de la página web de la Corte Nacional Electoral.

²⁰ Por más que no corresponde al tema de este trabajo, será oportuno advertir que la adopción de cuotas hizo aumentar el nivel de representación femenina en los concejos municipales desde el 8.3% (1995) hasta el 32% (1999). También es digno de atención el hecho de que al menos 140 varones (llamados “travestis” en los medios bolivianos) compitieron en las justas municipales; al registrarse como mujeres, permitieron que los partidos “cumplieran” con las cuotas.

Cuadro 10
Elecciones, 2002: desglose de cantidad de mujeres diputadas según distritos

Departam. /Distrito	Nº total de diputados plurinominales para titulares y suplentes, 2002	Nº de plurinominales titulares mujeres, 2002	% de titulares mujeres	Nº de plurinominales suplentes mujeres, 2002	% de suplentes mujeres
La Paz	15	4	26.7%	6	40%
Oruro	5	2	40%	1	20%
Cochabamba	9	3	33%	3	33%
Potosí	7	2	28.6%	1	14%
Tarija	4	1	25%	1	25%
Santa Cruz	11	4	36%	3	27%
Beni	4	0	—	0	—
Pando	2	0	—	1	50%
Chuquisaca	5	1	20%	2	40%
Total	62	17	—	18	—

Cuadro 11
Elecciones, 2002: senadores elegidos por distrito

Departamento	Nº total de candidatos titulares	Candidatas titulares	Senadoras titulares elegidas
Pando	11	0	0
Beni	13	2	0
Santa Cruz	20	5	0
Tarija	16	2	1
Potosí	18	3	0
Oruro	19	4	2
Cochabamba	20	7	0
La Paz	19	5	1
Sucre	18	5	0
Total	154	32	4

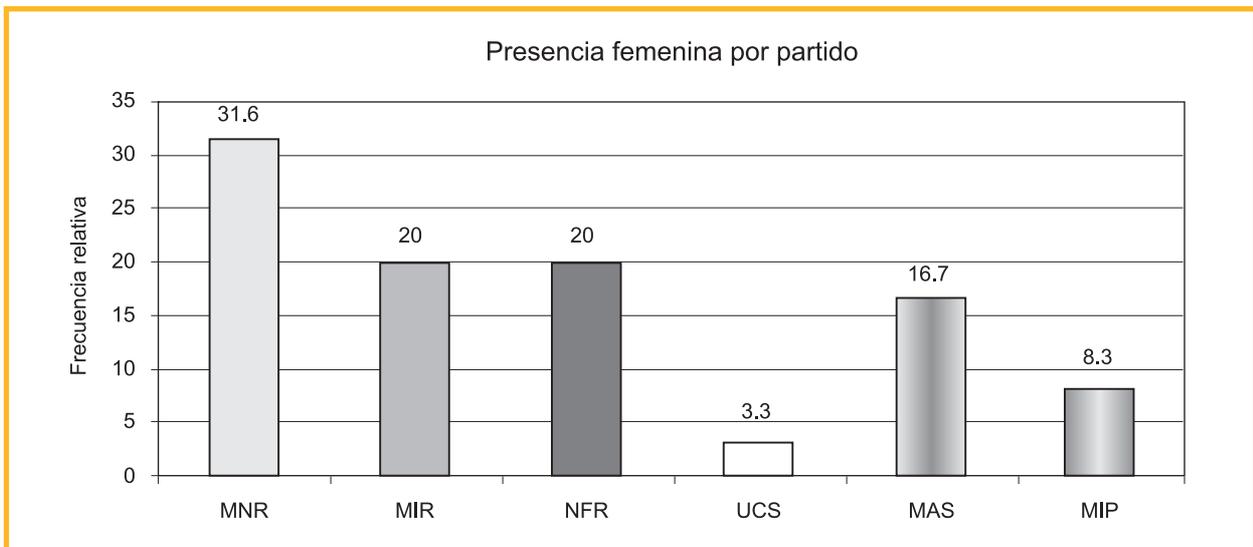
Colombia

Colombia cuenta con el Senado más numeroso de Latinoamérica, con 102 senadores elegidos a través del sistema de distrito único – y dos de sus escaños están reservados a representantes de las comunidades indígenas. El hecho de tener un distrito único tan grande –sin “barrera mínima”– así como la gran flexibilidad que brindan las normas electorales para la organización de partidos, ha tenido como consecuencia que muchos

partidos políticos se hallen siempre presentes en el Senado. Los 156 miembros de la Cámara Baja en Colombia proceden de 33 distritos y son elegidos siguiendo el método de “cociente y residuo”.

De acuerdo a las disposiciones electorales vigentes en las últimas justas electorales para congresistas, se permite a los partidos presentar listas múltiples, lo cual dio lugar a lo que se llamó la “operación avispa”. De esta forma, el número de listas para la elección de senadores se incrementó de 143 (en el año 1991) a 323 (el

Cuadro 12
Presencia femenina por partido, Bolivia



Fuente: Costa (2003).

año 2002). En las elecciones para el Senado de 2002, una abrumadora mayoría de listas de candidatos (el 90%) fue encabezada por varones. De las 31 listas encabezadas por mujeres, el 51% eran del Partido Liberal y el 12% del Conservador; el resto se repartía entre otras nueve agrupaciones. Como dato interesante, diremos que a las mujeres que encabezaban listas les fue ligeramente mejor que a sus contrapartes varones: 35% resultaron elegidas entre las 31 candidatas, mientras que, de sus opositores, sólo el 31% obtuvo la victoria.

Según al análisis elaborado por Bernal y Wills, el tamaño del distrito no desempeña un papel decisivo para la representación femenina en la Cámara de Diputados²¹. Los resultados arrojados por los dos distritos más extensos, Bogotá y Antioquia, no muestran señales de tener una gran representación femenina. Las mujeres ganaron el 16% de los escaños en Bogotá (3 sobre 18), y solamente el 5.8% (3 sobre 17) en Antioquia.

La “reforma política” del año 2003 ha supuesto revisiones importantes para el sistema electoral colombiano. Las recientes reformas han sido diseñadas sobre todo para reducir la severa fragmentación existente a partir de la Asamblea Constituyente de 1991 –puesta en evidencia, por ejemplo, por la presencia de 49 partidos en el Senado. Las reformas incluyen: listas partidarias únicas, un umbral de 2%, cifra repartidora, y la eli-

minación del sistema de lista cerrada para favorecer el voto preferencial. Además, las nuevas reformas eliminaron la posibilidad de que se presenten candidatas independientes; es decir, sólo serán aceptadas listas partidarias. El impacto de estas reformas en el Congreso no se conocerá hasta las elecciones para el Legislativo de 2006²².

En cuanto a las cuotas, Colombia mantiene dos características. En primer lugar, es el único país de la Región Andina que nunca estableció cuotas para las elecciones. Y, en segundo término, es el único país andino –de hecho, latinoamericano– que ha impuesto cuotas (del 30%) para los cargos de la administración pública en los “niveles decisivos”.

Por más que sea irrelevante para este informe –ya que nuestro tema es el de la representación femenina en cargos sujetos a elección, principalmente los de legislador–, la experiencia de Colombia en el establecimiento de cuotas para los puestos de la administración pública no es deleznable y merece un estudio más detenido. Un trabajo donde se analizaban los tres años pos-

²² En las elecciones locales de 2003, las listas inscritas al Concejo de Bogotá se redujeron de 270 a 70. Algunos analistas coinciden en que la “reforma política” incidirá en una reducción ostensible de las listas inscritas para el Senado. En la Cámara de Diputados si bien se espera una reducción de listas, las dinámicas regionales y el tamaño de las circunscripciones provocará una menor reducción con relación al Senado.

²¹ Ver Bernal y Wills (2003, p. 161).

teriores a la entrada en vigor de la Ley de Cuotas indicaba que, mientras la representación femenina en el Gabinete Ministerial ha alcanzado su punto más alto con un 46% en 2002 y 2005, la Defensoría del Pueblo había llamado a la creación de una “red de información” para hacer el seguimiento y garantizar el total cumplimiento de las cuotas en todos los ámbitos, incluyendo el nacional, departamental y municipal²³.

Ecuador

Los 100 legisladores del sistema unicameral del Ecuador son elegidos mediante lista abierta con votos provenientes de 22 distritos provinciales plurinominales. Cada provincia de las 22 elige dos diputados, más uno por cada trescientos mil habitantes, como lo muestra el Cuadro 13.

Cuadro 13
Número total de diputados y de representantes mujeres por provincia

Provincia	Nº de diputados	Nº de mujeres	Total en %
Azuay	5	2	40%
Bolívar	3	0	0%
Cañar	3	1	33.3%
Carchi	3	0	0%
Chimborazo	4	0	0%
Cotopaxi	4	0	0%
El Oro	4	1	25%
Esmeraldas	4	1	25%
Galápagos	2	0	0%
Guayas	18	7	38.88%
Imbabura	3	0	0%
Loja	4	2	50%
Los Ríos	5	0	0%
Manabí	8	0	0%
Morona/Santiago	2	0	0%
Napo	2	0	0%
Orellana	2	0	0%
Pastaza	2	0	0%
Pichincha	14	3	21.43%
Sucumbíos	2	0	0%
Tungurahua	4	1	25%
Zamora Chinchipe	2	0	0%
Total	100	18	18%

23 Ver Moreno Villamizar y Quintero García (2003).

De acuerdo al sistema ecuatoriano de lista abierta, los electores pueden optar por un candidato en particular o votar por la “plancha”. Como señala un reciente estudio de FLACSO, el puesto que se ocupa en la lista partidaria resulta fundamental. Casi el 94% de las mujeres ecuatorianas elegidas en las contiendas electorales, a nivel nacional y local, detentaban el primer, segundo o tercer puesto en su lista partidaria²⁴.

Según Simón Pachano, la provisión de umbral en Ecuador es laxa, hasta tal punto que resulta inefectiva. “A pesar de que, a lo largo de gran parte del periodo (1979–2002) ha tenido vigencia un umbral mínimo de votación (entre el 4 y el 5% por ciento), éste no actúa como barrera de representación sino de registro. Un partido puede ser borrado del registro legal en caso de que, en dos elecciones consecutivas, no supere el mínimo establecido, pero durante ese tiempo (es decir, hasta la conclusión del periodo abierto con la segunda elección) sus representantes elegidos pueden ejercer sus funciones”²⁵.

La reforma de la Ley de Elecciones, aprobada por el Congreso ecuatoriano el 18 de febrero del año 2000, incluye algunas de las disposiciones más avanzadas de la Región Andina en lo referente a cuotas. En su intención se tiene en cuenta tanto la legislatura nacional como los concejos municipales provinciales y locales, así como también las “juntas parroquiales”. Los principales artículos de la mencionada ley ordenan²⁶:

- Incrementar la cuota, en la lista para las elecciones generales, del 20% al 30%.
- Incrementar en un 5% la cuota en cada proceso electoral hasta alcanzar el 50%.
- Una “alternancia y secuencia”, en las listas, basada en el sexo.
- Reforzar las regulaciones para exigir al Tribunal Electoral que retire las listas donde no se haya cumplido con las cuotas.
- Que los partidos impartan capacitación a los miembros femeninos.
- Proporcionar información sobre los procesos electorales, en la que se trate expresamente del componente sexual.

24 Ver Herrera *et al.* (2004).

25 Ver Pachano (2004).

26 Ver Herrera *et al.* (2004, p. 22).

Con todo, no han sido cumplidas a cabalidad estas avanzadas disposiciones legales, debido a la limitada y cuestionada interpretación por parte de la autoridad electoral de los términos “alternancia y secuencia”. En el año 2002, el Tribunal Supremo Electoral emitió una instrucción en la que estipulaba que la secuencia podría entenderse de agrupamientos, y así echaba abajo la interpretación común de varón-mujer – varón-mujer. Basándose en esta interpretación, los cuatro primeros puestos podían ser ocupados por varones, y el 5° y el 6° por mujeres²⁷. En las elecciones municipales de 2004, por ejemplo, el Tribunal transfirió la responsabilidad de interpretación de las cuotas y su cumplimiento a los partidos políticos:

“La alternabilidad y secuencia en la ubicación de los puestos de mujeres y hombres será definida por la organización política en el momento de la presentación de la lista, la que contendrá la aceptación de dicha ubicación por parte de todos y cada uno de los candidatos y candidatas” (Resolución RJE-PLTSE, del 16 de julio de 2004).

Perú

Los 120 legisladores peruanos son elegidos según una representación proporcional utilizando la norma de D’Hondt. En el año 2001, fueron constituidos 25 distritos electorales, lo que dio por terminado ocho años de experimento con el distrito único a nivel nacional. Así pues, Perú está conformado por un gran distrito (Lima, con 35 escaños), dos distritos de tamaño medio (La Libertad con 7 y Piura con 6) y 22 pequeños distritos (los que representan el 60% del total).

Desde 1985, Perú ha utilizado un sistema de lista abierta en las votaciones para el Legislativo, por lo que los electores podían votar sólo por una lista partidaria o bien emitir además sus “votos preferenciales” en favor de dos candidatos de esa lista. El número de curules que una lista partidaria obtiene guarda proporción con los votos recibidos, pero los candidatos electos se determinan tomando como base la cantidad de votos

27 Según el artículo 18, inciso 4, “secuencia es la serie de combinaciones que pueden realizarse en la lista, saltando los lugares de inscripción de la lista, al tratarse de representaciones de 3 a 5 dignidades, saltando uno o dos puestos; de 6 dignidades en adelante, pasando entre dos y tres puestos y así sucesivamente”.



Ha habido numerosos casos de mujeres ingresadas a la arena política, a menudo con mucha fanfarria y grandes expectativas públicas, pero que han conseguido poco en cuanto a impacto político demostrable. Esto no es de extrañar, de acuerdo a la teoría de Dahlerup, ya que el cambio es un proceso colectivo que requiere una masa crítica con una representación mínima de un 30%.



preferenciales obtenidos. Este sistema de “doble voto preferencial opcional” ha provocado la tendencia a que se incremente la competencia entre candidatos de un mismo partido.

Por más que muchos analistas sostienen que los sistemas de lista cerrada favorecen a las mujeres candidatas, lo investigado en el Perú está lejos de darles la razón en forma definitiva. Según Schmidt, las congresistas peruanas se hallan bastante bien en el sistema actual porque “son populares y pueden competir con los hombres para lograr los votos preferenciales”. La comprobación de que los más pobres emiten solamente uno de los dos votos preferenciales o ninguno, puede ayudar a explicar por qué el triunfo de las mujeres candidatas fue muchísimo mayor en Lima y el Callao –donde se decide el 29% de los escaños– que en el resto del país. En efecto, según Schmidt, “un sub-electorado de más cultura y con más medios escoge qué candidatos ocuparán los asientos del Congreso ganados por sus partidos”²⁸. Es también plausible, según Schmidt, que la opción de utilizar *dos* votos preferenciales haya ayudado a las mujeres. Reconociendo que parece mejor para las mujeres un “sistema de candidaturas balanceadas”, la ONG peruana Movimiento Manuela Ramos acuñó astutamente el eslogan “de tus dos votos preferenciales, dale uno a la mujer”.

La reciente reforma electoral peruana permite también hacer interesantes comparaciones en base al tamaño del distrito. La representación femenina alcanzó su más alto nivel durante el breve periodo que duró el Congreso en los años 2000-2001, gracias a la poderosa combinación del distrito único nacional y una flamante ley de cuotas entonces aprobada. La siguiente elección –fundada sobre distritos determinados por las demar-

28 Ver Schmidt (2003, pp. 120-133).

Cuadro 14
Representantes mujeres electas en las elecciones de 2000

	Total de candidatos	Candidatas mujeres	% de candid. mujeres	Nº de curules	Mujeres elegidas	% de mujeres elegidas
Distritos plurinominales	180	20	11%	27	4	14.81%
Distritos uninominales	633	48	7.5%	73	7	9.5%

Cuadro 15
Representación de las mujeres congresistas por distritos

Estado	Nº total de escaños /diputados plurinominales en la circunscripción	Nº de mujeres diputadas plurinominales en la circunscripción	% de mujeres diputadas en la circunscripción
Aragua	2	0	0%
Barinas	2	0	0%
Bolívar	3	1	33%
Carabobo	3	0	0%
Lara	5	1	20%
Miranda	2	0	0%
Monagas	2	1	50%
Sucre	2	0	0%
Vargas	2	0	0%
Zulia	4	1	25%
Total	27	4	—

caciones departamentales– vio cómo disminuían los asientos destinados a las mujeres del 22% al 18%. La diferencia entre distritos es también chocante. Mientras que las congresistas conforman el 31% de la representación total de Lima y el Callao, constituyen sólo el 12% de legisladores en el resto del país.

Las cuotas ingresaron por vez primera a la legislación peruana en 1997, mediante la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Elecciones Municipales. En el año 2000, se elevó la cuota al 30% a través de las modificaciones que se hicieron a la Ley Orgánica de Elecciones para las elecciones generales de 2001.



El uso de las cuotas marca un implícito giro desde “la igualdad de oportunidades” a la “equidad de resultados”, desde la “participación equitativa” a la “representación equitativa”. Al obligar a los partidos a seleccionar e incluir mujeres en sus listas de candidatos, las cuotas han intervenido como un “acelerador” que ha hecho aumentar los niveles de representación política femenina



Venezuela

Al igual que Bolivia, Venezuela sigue un sistema MRP que se basa en el modelo alemán, donde más de la mitad (60%) de los 165 miembros de la Asamblea Nacional es elegida por mayoría, mientras que el resto (40%) es elegido mediante listas PR. De los 100 diputados elegidos en los distritos mayoritarios, 27 son elegidos en distritos plurinominales y los otros 73 provienen de distritos uninominales. Por otro lado, en la Asamblea Na-

cional venezolana las mujeres constituyen el 10.5% de representantes elegidos. Como era de esperar, a éstas les va mejor en los distritos plurinominales que en los uninominales, como quedó demostrado en los comicios del año 2000²⁹ (ver cuadros 14 y 15).

Venezuela adoptó un sistema de cuotas por medio de la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política, promulgada en 1997. Según esta ley, los partidos políticos debían conformar por lista la postulación de sus candidatos a los cuerpos deliberantes estatales, municipales o parroquiales, de manera que se incluyera un porcentaje de mujeres equivalente al 30% del total de candidatos postulados³⁰. A pesar de todo, ni el código electoral del año 2000 ni el de 2004 incluyeron disposiciones referentes al asunto, con lo cual negaron de hecho lo legislado sobre las cuotas. Esto ha sido revertido recientemente, el 1 de abril de 2005, con la Resolución No. 050401-179 del Consejo Nacional Electoral, la cual establece una cuota del 50% exigida a toda organización con fines políticos, grupos de electores y asociaciones de ciudadanos.

Partidos políticos

La investigación de los sistemas electorales se ha de completar, necesariamente, con una mejor comprensión de lo político en tanto oportunidad u obstáculo para la representación femenina. Antes de que el electorado tenga la oportunidad de emitir su voto, es el partido político el que decide qué candidatos postularán a las elecciones y cuál será su emplazamiento en la lista del mismo³¹. Por consiguiente, el proceso de nominación partidaria es objeto de creciente atención por parte de aquellos analistas que investigan la equidad de género.

El papel preponderante de los partidos como paso obligado para la función política, no ha sido tradicionalmente positivo para las mujeres. Los partidos son típicamente un sólido bastión del llamado “modelo masculino” de una política que tiende a ser tradicional, jerárquica y sumamente patriarcal. Aunque se supone que las mujeres representan una proporción significativa de militantes en el partido, están indudablemente mal

29 No se incluye a los parlamentarios elegidos a partir de listas partidarias cerradas.

30 Ver Kornblith (2004).

31 Como ya quedó dicho, el lugar que se ocupe en la lista viene a ser particularmente decisivo en los sistemas de lista cerrada, pero es también un factor importante en los de lista abierta.



Por más que muchos analistas sostienen que los sistemas de lista cerrada favorecen a las mujeres candidatas, lo investigado en el Perú está lejos de darles la razón en forma definitiva. Según Schmidt, las congresistas peruanas se hallan bastante bien en el sistema actual porque “son populares y pueden competir con los hombres para lograr los votos preferenciales”.



representadas en los niveles partidarios superiores y no presiden las comisiones importantes. El caso de las Secretarías ocupadas por mujeres es tal vez el más emblemático; estas comisiones se utilizan con frecuencia para servicios tales como movilizar a los miembros o conseguir fondos destinados a los candidatos (varones, por lo general).

Cuadro 16
Dirigencia de los partidos políticos

	Cantidad de partidos políticos registrados	Cantidad de partidos políticos cuya Presidencia o Secretaría General la ocupa una mujer	%
Bolivia	22	1	4.5%
Colombia	61	6 ³²	10%
Ecuador	28	0	0%
Perú	27	1	4%
Venezuela	80	N/D	--

Tal como ha sido planteado por Flavia Freidenberg en este libro³³, los mecanismos que cada partido utiliza para el reclutamiento difieren sustancialmente entre un país y otro, y al interior mismo de cada uno. Pese a esta diversidad y a la reciente aprobación de reformas en muchos de los países, Freidenberg mantiene su posición y dice que la “política informal” y el acceso a los

32 Cantidad estimada en base a las consultas hechas a cada uno de los partidos registrados. Advertimos que algunos partidos han resultado inaccesibles, al no haber podido ser ubicados en la dirección o por el número registrado en el Consejo Nacional Electoral.

33 Ver Freidenberg (2005).



El papel preponderante de los partidos como paso obligado para la función política, no ha sido tradicionalmente positivo para las mujeres. Los partidos son típicamente un sólido bastión del llamado “modelo masculino” de una política que tiende a ser tradicional, jerárquica y sumamente patriarcal. Aunque se supone que las mujeres representan una proporción significativa de militantes en el partido, están indudablemente mal representadas en los niveles superiores partidarios y no presiden las comisiones importantes.



recursos financieros continúan desempeñando un papel crucial a la hora de reclutar candidatos: “Las redes clientelares y los arreglos entre elites condicionan de manera directa las posibilidades de democratización de los partidos”³⁴.

Aunque la del reclutamiento partidario representa tal vez la etapa más decisiva para quienes aspiran a la política, es importante recordar que la influencia de un partido, en la perspectiva de una figura política femenina, se extiende por un período de tiempo especialmente prolongado. Antes del proceso de nominación, un partido influye también en las oportunidades del aspirante para ir ganando en experiencia de liderazgo, en relacionarse con redes de ámbito local y nacional, y en lograr hacerse con un perfil. Después de la nominación, el éxito del candidato en la campaña sigue dependiendo también de otros elementos que el partido maneja, como son el financiamiento y el acceso a los medios de difusión. También, se cree que el nivel de disciplina partidaria marca una diferencia para las mujeres en la política. Según Sawyer, Tremblay y Trimble, una disciplina partidaria severa favorece a las mujeres³⁵. “Una vez incluidos los derechos de la mujer en el programa del partido, los congresistas están estrechamente obligados a defenderlos, sean cuales sean sus opiniones personales”³⁵.

Al reafirmar el crítico papel de “puerta de entrada” que desempeñan los partidos, Joni Lovenduski identifica en sus análisis tres clases de estrategias para incre-

mentar la representación femenina. En primer lugar, las *estrategias retóricas*, mediante las cuales se exige formal y explícitamente una equidad de género a través de las normas y programas partidarios. Segundo, puede haber algunos partidos que vayan más allá de esta etapa y adopten *estrategias positivas de acción*, tales como capacitación, metas voluntarias y alcance público concertado para potenciales mujeres candidatas. Por último, una tercera estrategia es la *discriminación positiva*, la cual convierte en un mandato el seleccionar mujeres. Por lo general, esto se traduce en cuotas obligatorias para las listas de candidatos y para los puestos directivos del partido.

A continuación, ofrecemos una visión general de la situación de las mujeres en los partidos políticos de los países andinos, en la que aplicamos los tres aspectos del análisis de Joni Lovenduski³⁶.

Bolivia³⁷

Las *estrategias retóricas* de los partidos bolivianos registrados muestran considerables variantes. Apenas si alguno va más allá de afirmar principios de “no discriminación” respecto a género, religión, situación económica, y otros. El compromiso retórico expresado por un partido –Movimiento sin Miedo (MSM)– excede con mucho a los demás al establecer que considera “esencial para el cambio de la vida pública y privada la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación de las mujeres, construyendo equidad de género, creando en todos los niveles del Estado y la sociedad igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, desterrando la visión machista y patriarcal de la convivencia humana y promoviendo, así, activamente el protagonismo de las mujeres como factor irremplazable de renovación, de ética y fortalecimiento de la comunidad”. Este compromiso explícito recorre por entero sus Estatutos, donde se incluyen objetivos que buscan una efectiva y equitativa participación para “bolivianos y bolivianas”.

En el ámbito de las *estrategias positivas de acción*, el MSM merece de nuevo una mención especial. Además de crear un Consejo Político Nacional de Mujeres –común, con una u otra variante, en la mayoría de partidos bolivianos–, este partido fiscaliza también las actividades de capacitación en equidad de género y promueve activa-

34 Como los tres países andinos que tienen cuotas establecidas hacen progresos en cuanto a democracia interna se refiere, los dirigentes de partidos tienen que lidiar con el desafío de garantizar que las elecciones internas sean compatibles con el mandato de las cuotas. Las experiencias de Argentina y Costa Rica proporcionan posibles fórmulas electorales e interesantes lecciones que aprender.

35 Ver Sawyer, Tremblay y Trimble (2006).

36 Ver Lovenduski (1997).

37 Fundación Desarrollo Democrático Participación Ciudadana –FDDPC (2004).

mente los contactos entre mujeres militantes y otras redes, como el Foro Político de Mujeres y la Plataforma de la Mujer.

Al establecer cuotas de paridad de sexos en la elección de los dirigentes del partido, el MSM, la Unidad Nacional (UN) y el Movimiento al Socialismo (MAS) han optado por *estrategias de discriminación positiva*. Estas cuotas han sido aplicadas por UN y MSM, pero no por el MAS. Inclusive, UN y MSM han ido más allá de la legislación vigente que establece una cuota de género del 30% para los partidos políticos: han determinado la paridad de género en las listas partidarias para elecciones generales.

Son solamente dos los partidos políticos que no introdujeron la cuota en sus actuales Estatutos para las elecciones generales: el PS, que perdió su personería jurídica en 2002 y que mantiene un solo representante uninominal en la Cámara Baja; y el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP).

Con todo, conviene advertir que las referidas determinaciones de estos tres partidos en favor de las cuotas de paridad para ambos sexos datan del año 2004; se tomaron poco después de la renuncia de Gonzalo Sánchez de Losada y en medio de la crisis del sistema político partidario en Bolivia. Puesto que estos cambios se dieron en reacción a un contexto político tumultuoso, esto lleva a pensar si las crisis políticas ofrecen tal vez nuevas oportunidades para la participación de las mujeres y su liderazgo en los partidos políticos.

Colombia

Los partidos tradicionales colombianos, el Liberal y el Conservador, han ofrecido las mejores muestras en cuanto a representación femenina se refiere. En las justas de 2002 para el Senado, por ejemplo, a estos dos partidos correspondió el 63% de las listas encabezadas por nombres de mujeres candidatas; el restante 37% pertenecía a otros nueve partidos o movimientos. En este sistema colombiano, que alcanza niveles extremos de fragmentación política partidaria, los movimientos políticos locales tienen limitado el acceso a la Cámara de Diputados en muchos distritos. Según Bernal y Wills, “prejuicios y rezagos de estructuras políticas partidistas regionales (...) limitan la entrada de nuevas personas como relevos de los políticos habituales”³⁸.

38 Ver Bernal y Wills (2003, p. 147).

En su estudio sobre la participación política de la mujer colombiana, Patricia Muñoz analizó las estrategias de género de 12 partidos políticos³⁹. En cuanto a las *estrategias retóricas* de estos partidos, Muñoz encontró que los Estatutos de tan sólo cinco de ellos incluían mención explícita al tema de género o a la participación de la mujer. Respecto a las *estrategias de acción positiva*, Muñoz resalta “la existencia de Oficinas de Asuntos de la Mujer o de Género, las cuales se han convertido, en un alto número de casos, en centros de atención de una mayoría anónima que básicamente se dedica a diversas actividades descuidando muchas veces el tema que da su nombre”⁴⁰. En este contexto, cabe destacar el Programa Mujeres al Gobierno del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA), el cual tiene el objetivo explícito —y evidentemente exitoso— de fortalecer la participación política de las mujeres. Según las estadísticas brindadas por Muñoz, de un total de 144 cargos alcanzados por el MIRA en las pasadas elecciones locales y de consejos de juventudes, 88 son distribuidas por mujeres⁴¹.

Acerca de las *estrategias de discriminación positiva*, Muñoz destaca el compromiso del Partido Liberal, el cual ha adoptado una cuota de 30% para las listas de candidatos a las elecciones generales y para los órganos directivos y plurales del partido. El Movimiento Sí Colombia incluye mujeres en “el proceso de toma de decisiones”. Por su parte, en sus directorios nacionales, departamentales, municipales y distritales, el Partido Conservador ha establecido que “estarán integrados hasta por 9 miembros principales... [y] habrá representación femenina y de la juventud”. Para las comisiones de delegados para la Consulta Popular Interna —cada una con cinco integrantes— se establece que deberán contar con al menos una mujer y un joven.

Ecuador

En un estudio que elaboró sobre los cinco principales partidos políticos de Ecuador⁴², Giaconda Herrera descubrió que tres de ellos —Democracia Popular (DP), el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP) y la Izquierda Democrática (ID)— han adop-

39 Ver Muñoz *et al.* (2005).

40 Ver Muñoz *et al.* (2005, p. 63).

41 Ver Muñoz *et al.* (2005, p. 57).

42 Ver Herrera *et al.* (2004); estos seis partidos políticos cuentan con el 69% de los escaños en el parlamento ecuatoriano.



En cuanto a *estrategias retóricas*, los siete principales partidos de Venezuela se muestran menos específicos que los partidos analizados en los otros países andinos. Si bien todos los partidos venezolanos mencionan el principio de equidad y no discriminación, hacen poca (o ninguna) referencia que los comprometa específicamente con la equidad entre los sexos o la promoción de la participación política de las mujeres.



tado *estrategias retóricas* a favor de la equidad de género. Otros dos partidos no aluden a esta equidad en sus Estatutos, mientras que otro (el PSP) incluye un principio en el que afirma la “no discriminación” por razón de género, raza, religión o situación socioeconómica. El estudio de Herrera da cuenta también de los bajos niveles de representación femenina en las dirigencias partidarias, con la única excepción de DP, donde hay cuatro mujeres en el Comité Ejecutivo Nacional. DP y MUPP han adoptado también un interesante *mecanismo de acción positiva*, gracias al cual se lleva a cabo un congreso nacional de mujeres del partido inmediatamente antes de que se celebre la Asamblea Plenaria. De esta manera, se da oportunidad a las militantes para que lleguen al congreso con propuestas y en mejor pie para las negociaciones que tuvieren lugar. Cabe señalar que el estudio de Herrera no consigna *estrategias de discriminación positivas* en los partidos políticos ecuatorianos.

Perú

Ninguno de los principales partidos políticos peruanos incluye, en sus Estatutos, referencias explícitas a la equidad de género, con la excepción de una cláusula sobre “no discriminación” en los del partido Somos Perú. Es interesante hacer notar que dos agrupaciones políticas –en sus sendos procesos de elaboración estatutaria– se pronuncian en forma decidida a favor de la equidad entre ambos sexos. El Partido Demócrata Descentralista (PDD) establece que “la igualdad de oportunidades con equidad de género, dentro del respeto a las diversidades, es una condición de la justicia y la verdadera democracia”; del mismo modo, el Partido por la Democracia Social (PDS) declara: “El PDS reconoce en nuestra sociedad la tradicional marginación de la mujer. Por eso, afirmamos el derecho de las niñas a la educación y a la recreación, de las jóvenes a la mejor preparación para el

trabajo, de las mujeres a la participación plena en la economía y en la política (...)”.

En el ámbito de los *mecanismos de acción positivos*, un estudio de Alicia del Águila⁴³ identificó los siguientes ejemplos:

- Preferencia especial –cuando no cuotas expresas– para la participación femenina en las oportunidades de capacitación del partido.
- Exigencia de que sea incluida al menos una mujer en cada uno de los 22 comités regionales que participan en la asamblea partidaria.
- Creación de una Comisión de Equidad de Género integrada por 4 varones y 2 mujeres.

En cuanto a *discriminación positiva*, Del Águila resalta la decisión tomada por al menos dos partidos (PPC y APRA) de establecer una cuota del 30% para la participación femenina en los puestos de dirección del partido; decisión que fue tomada *antes de* que esta medida fuera exigida por la legislación peruana⁴⁴. A la luz de la nueva Ley de Partidos Políticos, los partidos se encuentran en plena revisión de sus estatutos y de los procesos electorales, de manera que puedan cumplir con las cuotas prescritas.

Venezuela

En cuanto a *estrategias retóricas*, los siete principales partidos de Venezuela se muestran menos específicos que los partidos analizados en los otros países andinos. Si bien todos los partidos venezolanos mencionan el principio de equidad y no discriminación, hacen poca (o ninguna) referencia que los comprometa específicamente con la equidad entre los sexos o la promoción de la participación política de las mujeres. Una agrupación, el partido Movimiento al Socialismo (MAS), se compromete a “garantizar por todas las vías a su alcance la participación activa de la mujer en todas las tareas de su vida interna”.

El único *mecanismo de acción positiva* identificado en los partidos venezolanos es la creación de las “secretarías de mujeres”, encargadas de planificar, coordinar y supervi-

43 Ver Del Águila (2004).

44 La Ley de Partidos Políticos, aprobada en octubre de 2003, estipula que “el sexo minoritario” debe contar con un mínimo del 30% de las candidaturas en la lista general de elecciones y en los puestos directivos de los partidos.

sar los planes, programas y actividades de los partidos. En el ámbito de las *estrategias de discriminación positiva*, tres partidos al menos han adoptado el sistema de cuotas voluntarias. El partido Demócrata Cristiano ha establecido una cuota de género del 30% en las listas para las elecciones generales (no las de nivel nacional) y para los puestos de dirigencia. El partido Acción Democrática y el MAS han adoptado sendas cuotas para los puestos directivos internos del 30% y el 25%, respectivamente.

Cultura política

Desarrollo y cultura política

Una revisión a los dos factores societales de mayor envergadura –desarrollo y cultura– indica que las cifras tienden a volverse contra las mujeres, al menos en tres de los indicadores. En primer lugar, como sucede en gran parte del resto del mundo, las mujeres andinas se sitúan en los niveles de bajo desarrollo socioeconómico y, por lo general, padecen de pobreza extrema y cuentan con menos años de educación. En segundo lugar, las mujeres de la región han de soportar una doble carga, como hace evidente su permanente necesidad de mantener simultáneamente responsabilidades laborales asumidas en diferentes empleos, con sus roles reproductivos y de crianza de niños. Por último, hay muchos sectores de la población que discriminan a las mujeres de forma negativa en la política y –en forma más general aún– en el mundo laboral.

Desarrollo y representación política

Por más patente que sea el hecho de que las mujeres se enfrentan a mayores desafíos en el desarrollo que los varones, la relación entre la situación socioeconómica de éstas y su representación política en los niveles de responsabilidad, está lejos de ser evidente. De acuerdo a lo que acabamos de decir, del universo de los 15 países más citados en lo que a representación política femenina se refiere, 9 de ellos son considerados “desarrollados” y los restantes 6 “en vías de desarrollo”. El caso de los Estados Unidos ilustra bien similares contradicciones. Aunque éste figura como el octavo país en el mundo en cuanto a equidad de género⁴⁵, las mujeres

45 Ver “índice de desarrollo con base en el género”, en PNUD (2004a).

constituyen sólo el 14% de su Senado y el 15.6% de la Cámara de Diputados, con lo que Estados Unidos ocupa el puesto 57 entre los 183 países del mundo.

En la Región Andina, la relación directa entre niveles de desarrollo –desagregado incluso el factor género– y las ventajas femeninas respecto a la representación política, está lejos de quedar demostrada. Como aparece en el Cuadro 17, Venezuela y Colombia gozan de los mejores niveles de desarrollo en términos de equidad de género, pero son también los dos países andinos de niveles más bajos en lo referente a representación femenina en sus parlamentos.

Cuadro 17
Indicadores de equidad de género

	Índice de desarrollo humano	Índice de desarrollo respecto al género ⁴⁶
Bolivia	0.681	0.674
Colombia	0.773	0.77
Ecuador	0.735	0.721
Perú	0.752	0.736
Venezuela	0.778	0.77

Fuente: PNUD (2004a).

Cultura y representación política

Otro factor digno de ser analizado es la cultura política y su impacto en la participación política femenina. Como señalan Norris e Inglehart:

“Las teorías sobre socialización han insistido mucho en la importancia de los roles de género, en particular la predominancia de las actitudes igualitarias o tradicionales para con la mujer en la esfera privada y en la pública (...). En las culturas que mantienen actitudes tradicionales respecto al papel de la mujer en el hogar y la familia, muchas mujeres se resisten a desempeñar una profesión y, si lo hacen, pueden no encontrar apoyo suficiente como para lograr éxito (...)”⁴⁷.

46 Según el PNUD, este indicador es un “compuesto conformado por el promedio de logros conseguidos en los tres rubros recogidos en el índice de desarrollo humano –vida longeva y saludable, conocimientos y niveles decorosos de vida– en el que se consideran las diferencias existentes entre varones y mujeres”.

47 Ver Norris e Inglehart (2001).

Cuadro 18
La opinión pública

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
<i>Es mejor que la mujer se concentre en el hogar y el hombre en el trabajo (Respuestas: “muy de acuerdo” y “de acuerdo”)</i>	46%	48%	42%	40%	36%
<i>Si la mujer gana más que el hombre es casi seguro que tendrá problemas (Respuestas: “muy de acuerdo” y “de acuerdo”)</i>	52%	58%	47%	50%	48%
<i>Los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres” (Respuestas: “muy de acuerdo” y “de acuerdo”)</i>	31%	32%	37%	23%	35%

Fuente: Latinobarómetro, 2004.

En resumen, Norris e Inglehart sostienen que la estructura social y la cultura política influyen en un doble sentido:

- Como un sustrato que determina si las mujeres deciden desempeñar o no una profesión (de propia elección).
- Como una exigencia que puede inducir a los electores a votar por mujeres candidatas.

Asimismo, una reciente publicación de la CEPAL resalta también los obstáculos que encuentra la participación política femenina, e identifica cuando menos cuatro desafíos inherentes a la cultura política dominante⁴⁸:

- “La democracia, en su aspecto formal, implica un imaginario de actores limitados, lo que dificulta la apertura necesaria para considerar la inclusión de colectivos como el de las mujeres, entre otros, en los espacios de poder político.
- La política (...) y los partidos políticos (...) se manejan mediante códigos y prácticas que no siempre son accesibles ni visibles para las mujeres (...).
- La existencia de una relación difícil de las mujeres con el poder, al que se le atribuye una connotación negativa y represiva.

⁴⁸ Ver Bareiro *et al.* (2004, p. 21).

- La dificultad en aprehender el concepto de igualdad de oportunidades como igualdad de partida.”

Es posible que el mejor baremo para la medición de la “cultura” sea la utilización de los datos que ofrece la opinión pública. Aunque en cada uno de los países andinos existen datos obtenidos mediante encuestas significativas sobre el tema, no se acostumbra a hacer el cruce de estos datos entre los cinco países. Los datos ofrecidos por el Latinobarómetro, que presentamos a continuación, representa una de las pocas excepciones (ver Cuadro 18).

¿Qué conclusiones se deducen de las respuestas dadas a esta encuesta? A la primera pregunta (sobre si el lugar de las mujeres está en el hogar), Venezuela es la que muestra una actitud más progresista, al tiempo que todos los colombianos entrevistados manifiestan que lo mejor es que las mujeres se ocupen de su casa y de los varones, antes que al trabajo. Por otro lado, en la cuestión que se refiere más directamente al tema de este informe (si los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres), los datos obtenidos muestran variantes significativas en los cinco países. Perú y Bolivia –los países con mayor representación política femenina– presentan las actitudes más favorables a la equidad, mientras que en el resto de países esa actitud es menos evidente. Por ejemplo, Ecuador es el que muestra las actitudes menos progresistas, por más que este país ocupe el lugar medio en cuanto a niveles de representación femenina.

Siguiendo el rastro a la campaña: finanzas y uso de los medios

Hasta aquí, el presente trabajo ha venido analizando los sistemas electorales y los partidos políticos, así como la cultura política y de desarrollo, como factores que pueden determinar la representación política femenina. Pero hay dos elementos adicionales que pueden también influirla, especialmente durante la etapa de campaña y, en menor grado –aunque igualmente significativo–, durante el proceso de nominaciones. Estos elementos, las finanzas y el uso de los medios masivos de comunicación, están íntimamente relacionados, habida cuenta del vuelo que han tomado últimamente las campañas electorales, las cuales van de la mano con la siempre creciente importancia de la propaganda política.

El financiamiento de las campañas

Varones y mujeres no gozan por igual del acceso a los recursos económicos. De los mil trescientos millones de personas que viven en pobreza extrema en el mundo, el 70% tiene sexo femenino. En términos globales, los ingresos que perciben las mujeres vienen a ser algo así como el 75% de los percibidos por los varones. Es cierto que no resulta claro cómo estas desventajas repercuten en lo referente a las campañas, pero una sana experiencia enseña que las mujeres deben enfrentar mayores obstáculos durante el curso de una campaña, debido a una limitación en los recursos económicos. Esta apreciación queda confirmada cuando se analizan otras regiones⁴⁹. Los mayores niveles de pobreza que afectan a las mujeres se ven agravados por otros factores adicionales que contribuyen a ponerlas en desventaja: los típicos obstáculos que ha de afrontar un “advenedizo”, la socialización del “rol femenino”⁵⁰ y su menor capacidad de acceso a los medios adinerados.

Investigaciones de orden mundial y regional ponen de manifiesto que el margen de maniobra alcanza su grado máximo cuando se establecen reales reformas respecto al financiamiento de las campañas; es entonces cuando las mujeres encuentran más facilidad para

contar con recursos. Éstos son los factores que fomentan el equilibrio:

- El financiamiento público, ya sea directo o indirecto.
- Los topes al gasto
- Los límites a las contribuciones
- La rendición de cuentas
- Los sistemas electorales RP, en particular los de lista cerrada⁵¹.

Aunque la evidencia es escasa, parecería que el financiamiento público de las campañas tiene un impacto positivo para las mujeres candidatas, en cuanto que ayuda a que se haga parejo el terreno para la lid electoral, de manera que las “advenedizas” estén en condiciones de competir eficazmente con los candidatos tradicionales y las alianzas que cuentan con poder económico. Teniendo esto en cuenta, al poder acceder al erario público, las mujeres candidatas de Bolivia, Colombia y Ecuador encuentran mayor apoyo. En Perú, sólo existe financiamiento a actividades partidarias, mientras que en Venezuela el financiamiento con fondos públicos se encuentra prohibido por la Constitución.

Abundando en el tema, parece que las candidatas –con frecuencia “advenedizas” y con poco acceso a las fuentes financieras– se benefician cuando se imponen límites a gastos y contribuciones. Entre los cinco países andinos, Ecuador es el que ha establecido topes más estrictos a los gastos. En Bolivia y Perú existen también, pero sólo en forma de *máximos* a la publicidad electoral (en todos los medios y sólo en la TV, respectivamente). Esos dos países son menos duros en cuanto a los límites de las contribuciones: en el primero está fijado en relación al presupuesto anual de la organización política (10% si son partidos y 100% del financiamiento público en el resto de casos), y en Perú existe un tope para el contribuyente individual de aproximadamente \$60,000 anual. En Colombia y Venezuela, las nuevas disposiciones constitucionales permiten límites (tanto al gasto como a las contribuciones), pero están pendientes de un desarrollo legal que los precise.

Los métodos de rendición de cuentas son importantes para las candidatas mujeres, pues ayudan a empa-

49 Ver Ballington (2003).

50 Ballington sostiene que las mujeres deben superar altas barreras de orden psicológico, debido a la socialización de este rol femenino, la que les hace aún más difícil solicitar (y, por tanto, conseguir) fondos para sus campañas. Ver Ballington (2003, p. 159).

51 Aunque no se trate de una reforma de orden financiero, parece que los sistemas de lista cerrada reducen los niveles de competencia intrapartidaria, lo cual hace que disminuyan los costos para las campañas.

rejar las reglas de juego al desalentar las prácticas de financiamiento inescrupulosas. Todos los países andinos tienen establecidos dispositivos legales que exigen la publicación de las cuentas. Finalmente, cabe señalar que se considera que las recientes reformas en lo referente al financiamiento de las campañas constituyen un paso en la dirección correcta, pero la eficacia de tales reformas todavía no ha sido comprobada. Como señala Zovatto⁵², la política está repleta de ejemplos de candidatos y partidos que burlan las disposiciones legales que imponen límites a la contribución, los gastos y el acceso a los medios, y que norman la rendición de cuentas.

Cobertura mediática de las mujeres candidatas

Tal y como sucede en otras regiones, los medios de comunicación masiva desempeñan un papel crucial en la vida y el quehacer políticos de Latinoamérica. Un sondeo reciente a líderes latinoamericanos situaba a los medios como el sector más poderoso de la región después de los intereses económicos, con mucho más poder que el detentado por quienes desempeñan funciones de gobierno⁵³.

Sin duda, se dan importantes diferencias dentro de la extensa categoría de “medios”. Por ejemplo, la televisión es considerada como un medio cada vez más poderoso y que ocupa el segundo lugar –después de la Iglesia– entre las instituciones que gozan de mayor credibilidad en América Latina⁵⁴. A la pregunta “¿cuál es la fuente de información en la cual Ud. confía más cuando se informa de la política?”, el 53% de los andinos responde que “la televisión”, mientras que sólo el 17% y el 8% señala a la radio y a la prensa escrita, respectivamente⁵⁵. Cuando se trata esta materia, hay la creencia implícita de que la mayoría se forma sus propias opiniones a partir de los medios, y no tanto a través de una experiencia política directa. Al propio tiempo, los medios son selectivos respecto a lo que exponen –informan sobre algunos sucesos y omiten otros– y a la manera como presentan la información. Por consiguiente, bien puede decirse que los medios *configuran* la opinión pública, y no se limitan a reflejar los acontecimientos. Por esta ra-

52 Ver Zovatto (2003).

53 Ver PNUD (2004, p. 161).

54 Ver Latinobarómetro (2004).

55 Ver Latinobarómetro (2003).



Perú y Bolivia –los países con mayor representación política femenina– presentan las actitudes más favorables a la equidad, mientras que en el resto de países esa actitud es menos evidente. Por ejemplo, Ecuador es el que muestra las actitudes menos progresistas, por más que este país ocupe el lugar medio en cuanto a niveles de representación femenina.



zón, conviene averiguar si los medios presentan de diferente manera a los políticos, según pertenezcan éstos a uno u otro sexo.

Lamentablemente, hasta donde esta autora alcanza a conocer, no hay una investigación disponible en los países de la Región Andina que se ocupe de la cobertura dada, por sexos, a actores y candidatos políticos. Investigaciones de este tipo abundan en otras regiones –particularmente en Norteamérica. Un análisis sobre la cobertura dada a los debates por la televisión canadiense, por ejemplo, dio como resultado importantes asimetrías de género –respecto a la magnitud y clase de cobertura conferida– en la línea de una “estructuración dominante masculina de los noticieros televisivos”⁵⁶. Asimismo, un comentarista del Reino Unido aludía a una constante duplicidad en la cobertura dada por los medios, y hacía notar que las mujeres candidatas tienen que “arreglárselas con astucia para lograr una imagen autoritativa que no sea en exceso agresivamente asertiva; los varones cuidan la primera imagen, pero se permiten desatender la segunda. Ella es bien consciente de esa duplicidad, debido a la cual una mujer es tildada en forma condescendiente como ‘impulsiva’ o ‘fogosa’, al tiempo que, con características similares, su homólogo podría ser considerado como ‘infatigable’, ‘forense’ o ‘persistente’ ”⁵⁷.

Si existen prejuicios de género en los medios norteamericanos, ¿qué decir cuando se habla de Latinoamérica, una región con una institucionalidad política menos estable? Una evidencia anecdótica nos ofrece un cuadro poco optimista. ¿Acaso podemos esperar, por ejemplo, una cobertura con equidad de género en un semanario periodístico –nada menos que la

56 Ver Gidengil y Everitt (2003, p. 573).

57 Ver Buntin (2004).

revista política más leída del Perú⁵⁸ – que publica cada semana fotos de mujeres desnudas? O ¿en un contexto cultural donde un entrevistador se siente autorizado a preguntar a una candidata política (soltera) si se mantiene virgen⁵⁹?

Conclusiones

Antes de proceder a extraer conclusiones sobre los factores que intervienen en la representación política femenina, es preciso hacer un comentario sobre esta “fotografía instantánea” de la situación actual. En ese sentido, debe hacerse notar que, mientras la causa de las mujeres ha hecho progresos en los cinco países andinos, este progreso resulta lamentablemente limitado cuando se trata de un determinado número de medidas objetivas: “masa crítica” de 30%, cuotas y –aún más– una “paridad” de 50-50. En suma, estamos hablando todavía de una política de minucias: la diferencia que media entre proporciones, una mujer por cada 10 legisladores o bien una mujer por cada 5.

Dicho esto, son dignos de mención los relativamente notables avances de Bolivia, Perú y Ecuador, en particular cuando se comparan con los muchos más lentos y titubeantes progresos que muestran Venezuela y Colombia. ¿Qué ha hecho posible que tres países andinos aumenten el número de mujeres presentes en sus parlamentos entre 11 y 13 puntos porcentuales desde 1992, al tiempo que los otros dos han aumentado sólo entre 1% y 6%? Es muy simple: sus sistemas electorales y la inclusión de cuotas de género están en la base de gran parte del éxito conseguido en Bolivia, Perú y Ecuador. Desde que fueron aprobadas las leyes referentes a cuotas en 1997, la representación femenina en los parlamentos nacionales (no incluyendo a los Senados) aumentó en esos países en 10, 14 y 8 puntos, respectivamente. Durante el mismo periodo, los niveles de representación femenina en Colombia y Venezuela aumentaron no más de 4 puntos porcentuales.

Como queda dicho más arriba, las cuotas son efectivas sólo en el caso de que sean parte de un sistema electoral que considere lo siguiente:

- Los distritos plurinominales favorecen a las mujeres candidatas, no así los uninominales. En Bolivia, las mujeres constituyen el 27% del número de diputados titulares en los distritos plurinominales, mas sólo el 10% en los uninominales. En Venezuela, llegan al 15% las mujeres diputadas en los distritos plurinominales, mientras que en los uninominales constituyen el 10%. Asimismo, cabe mencionar que el notable caso de Bolivia, con un 27% en circunscripción plurinomial frente a un 10% uninominal, es probablemente el efecto de la aplicación del sistema de cuotas en los distritos plurinominales bolivianos.
- La experiencia de Bolivia, Perú y Ecuador pone de manifiesto que a las mujeres les va proporcionalmente mejor cuando los distritos electorales son grandes. Esta relación proporcional no funciona en los casos de Venezuela y Colombia.
- Un factor que puede también influir es la altísima fragmentación partidaria que aparece en Colombia, Venezuela y Ecuador, pero no existe probablemente una relación de dependencia tan sólida de este factor. Colombia, por ejemplo, es un caso extremo en cuanto a fragmentación partidaria, con 47 partidos representados en el Senado; con todo, las consecuencias de esta situación apenas difieren del caso venezolano, donde 19 partidos tienen presencia en la Asamblea Nacional.
- El Senado boliviano y el Congreso colombiano utilizan sistemas de lista cerrada, a pesar de lo cual su potencial impacto positivo queda atenuado por otros componentes del sistema electoral. En el caso colombiano, hay dos elementos por lo menos dignos de mención. El primero consiste en que, al no existir sistema de cuotas, no está garantizada la presencia femenina en la lista para senadores de un partido. En segundo lugar, el sistema colombiano de lista múltiple trae como consecuencia que, para la mayoría de los partidos, sólo la persona que ocupa el primer lugar en la lista tiene oportunidad real de ganar la elección. En el caso boliviano, el efecto del sistema de lista cerrada, combinado con la cuota del 25%, es limitado si no se incluye alguna norma respecto al mandato de posición.

En cuanto a los partidos políticos, no es fácil dar con alguna diferencia considerable entre los cinco países. Es evidente que se necesita realizar más estudios,

58 La revista peruana CARETAS.

59 Entrevista de Jaime Bayly a Lourdes Flores durante la campaña electoral de 2001, en el programa *El Francotirador* que se difundía por Frecuencia Latina.

especialmente acerca de las prácticas que prevalecen en casi todos los partidos de manera informal o no recogida en los escritos. De la revisión de los Estatutos partidarios se desprenden dos conclusiones preliminares:

- Los partidos de izquierda son más propensos a adoptar estrategias retóricas y acciones positivas dirigidas a aumentar la participación de las mujeres.
- En los altos cargos directivos de los partidos hay todavía pocas mujeres, y no se avizora una mejor situación. El MNR boliviano y el PPC del Perú, ambos partidos políticos tradicionales, constituyen dos notables excepciones.

No aparece una clara relación entre los niveles de participación femenina, el desarrollo y la cultura. Los dos países de la región con más alto nivel de desarrollo socioeconómico, en general, y que consideran la equidad de género, son precisamente los que tienen menos proporción de mujeres en sus legislaturas nacionales. Si parece ser un poco más seria la relación existente entre cultura y representación política, pero aún está lejos de ser inequívoca. Perú y Bolivia, países que cuentan con los más altos niveles de representación femenina, muestran las actitudes más progresistas en cuanto a liderazgo político de las mujeres⁶⁰. Con todo, esta relación no funciona en Ecuador, ni existe allí una clara relación entre las actitudes respecto a lideresas políticas y las actitudes de género dominantes, las cuales quedaron expresadas en las cuestiones relativas a “mujeres en su hogar” y mujeres como fuente de ingresos económicos.

La relación entre el financiamiento y la participación política femenina se establece intuitivamente, pero no ha podido ser constatada⁶¹. Es decir, existe una aprehensión general de que las mujeres se benefician con las finanzas partidarias cuando el terreno de juego se encuentra en óptimas condiciones; como es el caso donde existen normas que garantizan la transparencia, se ponen límites razonables a los gastos, y se regulan la competencia intrapartidaria y el financiamiento públi-

60 Una interpretación alternativa podría ser que las actitudes son un resultado —no la causa— del éxito femenino en el terreno político. Es decir, tal vez la opinión pública se ha vuelto más favorable a las lideresas políticas, precisamente porque fue presentado al público un mayor número de ellas. Una investigación ulterior debería analizar cómo cambian las opiniones a través del tiempo y cuál es su relación con los cambios en la situación política.

61 Ver García Quesada (2004).



En síntesis, el tipo de sistema electoral, y especialmente la adopción de cuotas, parece ser el factor más determinante para la representación política femenina en la Región Andina. Las cuotas han funcionado como acelerador, pues han hecho avanzar la representación femenina aun cuando no se habían tomado todavía medidas de mayor amplitud y radicalidad.



co. Ahora bien, puesto que estas reformas son de reciente aprobación en casi todos estos países, es sencillamente demasiado pronto para analizar sus resultados o sacar conclusiones de importancia sobre el tema específico de género. Como en el caso del financiamiento, la relación entre cobertura de los medios y participación política femenina queda aún sujeta a la intuición. Es probable que la cobertura mediática influya en los electores, como lo es que trate de diferente manera, según su género, a varones y mujeres candidatas; pero es algo que no ha sido probado en América Latina, pues depende de los datos que se obtengan en toda la región y del riguroso análisis de los mismos.

En síntesis, el tipo de sistema electoral, y especialmente la adopción de cuotas, parece ser el factor más determinante para la representación política femenina en la Región Andina. Las cuotas han funcionado como acelerador, pues han hecho avanzar la representación femenina aun cuando no se habían tomado todavía medidas de mayor amplitud y radicalidad. Esta conclusión puede extraerse después de hacer comparaciones entre las naciones referidas, así como entre los distintos organismos (Cámaras Alta y Baja) y los tipos de distritos que funcionan en cada país.

Investigación futura

Como sucede en casi todas las investigaciones, este estudio ha levantado más preguntas de las que ha podido responder. Probablemente, lo más interesante sea analizar con prolijidad y cotejar el tema de la representación femenina con el contexto actual de crisis de representación que se da en los países andinos. ¿Qué esperan los ciudadanos de sus representantes? ¿En qué están fallando los legisladores? Y ¿cómo pueden modificarse las estructuras para garantizar la representación de to-

dos los sectores sociales, en especial los tradicionalmente excluidos —mujeres, indígenas y afrolatinos?

En cuanto a los temas tratados en este trabajo, se precisa sin duda contar con más información acerca de factores determinantes: las actividades políticas de cada partido y sus técnicas de selección de candidatos, las distintas maneras de financiamiento, la cultura política, las corrientes de opinión pública a lo largo del tiempo, y el papel de los medios de comunicación masiva. Una vez más, diremos que estos factores son determinantes, no sólo para la representación política femenina, sino también para la de todos los sectores y para lograr una perspectiva más amplia de gobernabilidad en la región. Habría también que documentar y probar estrategias —las que ya se utilizan y otras nuevas— destinadas a promover la participación política femenina. Las posibilidades son infinitas, pero algunas vienen a la mente: instrumentos de coordinación interpartidaria⁶², medios alternativos de comunicación, la elaboración y puesta a prueba de estrategias prácticas que conjuguen los dos mandatos de cuotas y democracia interna; y, también, mecanismos para controlar los medios, estrategias de comunicación de masas, y esquemas de financiamiento público con equidad de género.

Sucede con demasiada frecuencia que hablar de participación política femenina se convierte en un ejercicio de “misa entre curas”. Para que haya un cambio real hay que promover estrategias y alianzas que influyan en quienes tienen poder de decisión política. En este sentido, las estrategias del futuro han de concentrarse en generar la voluntad política a favor del cambio e incluir a las dirigencias partidarias y las elites políticas. Aunque los argumentos “centrados en la justicia” deberían bastar, en realidad no basta con ellos. Los líderes políticos reaccionan ante diferentes estímulos, y normalmente sólo se logran avances en la representación política femenina como resultado de algún tipo de presión, de la movilización de las mujeres dentro o fuera de los partidos, de las exigencias de la ley o de presiones populares para que haya cambios⁶³. Del mismo modo, otro campo potencialmente rico para el análisis lo constituyen las mu-

jerer en el gobierno local. Las reformas producidas para descentralizar los municipios han elevado el perfil e incrementado el poder de los gobiernos locales. ¿Cómo se encuentra la representación en estos niveles locales? ¿Tienen las mujeres representación y capacidad de participar en los gobiernos municipales?

El presente artículo ha intentado dar respuesta a la cuestión de cómo está cambiando la representación femenina, y, para hacerlo, ha identificado y analizado factores determinantes. La siguiente cuestión debería ser: ¿cuál es la diferencia que introducen las mujeres que tienen representación política?. Por ejemplo, el que haya más mujeres en la actividad política, ¿se traduce en una mayor atención a una agenda sensible a cuestiones de género? Desde la perspectiva colombiana, Angélica Bernal y María Emma Wills piensan que no es así: “Más mujeres en la política no han implicado que reivindicaciones políticas o iniciativas a favor de la equidad genérica se estén adelantando, o que despunte una opinión pública sensible al tema en el país”⁶⁴. Si esto es cierto, cabe pensar si la ausencia de relación directamente proporcional entre el número de mujeres legisladoras y la atención a problemas de género se debe más bien a la falta permanente de una “masa crítica”. Si así fuera, ¿cuáles son las estrategias y lecciones aprendidas por los legisladores procedentes de grupos minoritarios que pretenden influir en asuntos cruciales de la política?

62 Al respecto, Bolivia tiene diversas experiencias interesantes, como el Foro Político de Mujeres, la Unión de Mujeres Parlamentarias (UMAPOL) y la Asociación de Concejales de Bolivia (ACOBOL).

63 Por ejemplo, hay que conjugar más estrechamente los movimientos a favor de la igualdad con los que propugnan prácticas de buen gobierno dirigidas a reformar lo relativo al financiamiento de los partidos políticos y a promover medidas anticorrupción. Puesto que re-

formas tales como transparencia, publicación de las cuentas, limitaciones al gasto y al financiamiento público aumentan —al parecer— las oportunidades de las mujeres candidatas, es importante que los movimientos femeninos estudien estos temas con más detención y se comprometan con este tipo de medidas, asegurándose al mismo tiempo de que serán aplicadas con una perspectiva de equidad.

64 Ver Bernal y Wills (2003).

Bibliografía

- Ballington, Julie. 2003. "Gender Equality in Political Party Funding", en International IDEA (ed.) *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Estocolmo: International IDEA.
- Ballington, Julie, y Richard E. Matland. 2004. "Political Parties and Special Measures: Enhancing Women's Participation in Electoral Processes". Documento presentado por la Oficina Especial de la ONU para temas de Género y Promoción de la Mujer en el seminario sobre participación femenina en los procesos electorales de países post-conflicto, Glen Cove, N.Y., 19 al 22 de enero.
- Bareiro, Line, et al. 2004. "Sistemas electorales y representación femenina en América Latina", Serie Mujer y Desarrollo, no. 54 (mayo). Santiago de Chile: CEPAL.
- Bernal, Angélica, y María Emma Wills. 2003. "Mujeres y política: ¿en qué punto estamos?", en Gary Hoskin, et al. (comp.), *Colombia 2002. Elecciones, comportamiento electoral y democracia*. Bogotá: Uniandes – CESO y Departamento de Ciencia Política, Registraduría Nacional de Estado Civil, Departamento Nacional de Planeación.
- Buntin, Madeleine. 2004. "The Rise and Fall of Blair's Babes", en *The Guardian*, abril.
- Costa, Jimena. 2003. "Participación política de mujeres en Bolivia. Avances y obstáculos", en International IDEA (ed.) *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Estocolmo: International IDEA.
- Dahlerup, Drude. 1998. "Using Quotas to Increase Women's Political Representation", en International IDEA (ed.) *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Estocolmo: International IDEA.
- Del Águila, Alicia. 2004. *Mujeres en los partidos políticos del Perú: situación y mecanismos para su promoción*. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Freidenberg, Flavia. 2005. "Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos", en Ágora Democrática (ed.), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: International IDEA.
- Fundación Desarrollo Democrático Participación Ciudadana – fDDPC. 2004. "Mecanismos para promover y mejorar la participación de las mujeres en los partidos políticos en Bolivia". Documento preliminar de trabajo, setiembre.
- García Quesada, Ana Isabel. 2004. "Género y financiamiento de partidos políticos y campañas electorales en Latinoamérica", en International IDEA/ OEA (eds.) *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. Costa Rica: International IDEA.
- Gidengil, Elisabeth, y Joanna Everitt. 2003. "Convention Coverage/Unconventional Politicians: Gender and Media Coverage of Canadian Leaders' Debates, 1993, 1997, 2000", en *Canadian Journal of Political Science*. 36:3 (julio-agosto).
- Herrera, Giaconda, et al. 2004. *Las mujeres en los partidos políticos de Ecuador*. Ecuador: FLACSO.
- Htun, Mala. s/f. *Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America*. Texto inédito de próxima publicación.
- International Center for Research on Women – ICRW. 2004. *Women and Global Leadership — Report of the Women's Leadership*. Documento de la conferencia interamericana sobre el tema organizada por el ICRW (abril).
- International IDEA, 2000. *Manual para el diseño de sistemas electorales de International IDEA*. México DF: International IDEA – Tribunal Electoral de la Federación e Instituto Federal Electoral.
- Kornblith, Miriam. 2004. "Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: caso

- Venezuela”, en *Ágora Democrática* (ed.) *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: Internacional IDEA.
- Latinobarómetro. 2004. También disponible en (<http://www.latinobarometro.org>).
- Latinobarómetro. 2003. También disponible en (<http://www.latinobarometro.org>).
- Lovenduski, Joni. 1997. “Representación política: dinámica de género y partidos”, en E. Uriarte y Arantxa Elizondo, *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel.
- Matland, Richard. 2002. “Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento: el proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales”, en International IDEA (ed.) *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números*. Guatemala: International IDEA.
- Mayorga, René. 2002. “Bolivia: Electoral Reform in Latin America”, en International IDEA (ed.) *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Estocolmo: International IDEA.
- Moreno Villamizar, Zully, y Beatriz Quintero García. 2003. “Tercer aniversario de la Ley de Cuotas, abril de 2003: ¿en qué va el seguimiento de la Ley de Cuotas?”. *Observatorio Mujeres y Participación Política*, Boletín N° 4.
- Muñoz, Patricia, *et al.* 2005. “Mujeres en los partidos políticos de Colombia”, borrador del estudio de Transparencia, IDEA Internacional y la Pontificia Universidad Javeriana (febrero).
- Njaim, Humberto. 2005. “El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela”, en *Ágora Democrática* (ed.), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: International IDEA.
- Norris, Pippa. 2004. “One Expert’s Opinion: Pippa Norris on Gender and Voting”. Entrevista publicada en la página web de la Escuela Kennedy de Gobierno el 17 de mayo (<http://www.ksg.harvard.edu/news/experts/>).
- Norris, Pippa. 2003. “Increasing Women’s Representation in Government: What Strategies Would Work Best for Afghanistan?”. Documento preparado para el Proyecto de Reconstrucción de Afganistán del Center on International Cooperation – New York University, julio.
- Norris, Pippa, y Ronald Inglehart. 2001. “Cultural Obstacles to Equal Representation”, en *Journal of Democracy*, Vol. 12, N° 3 (julio).
- Pachano, Simón. 2004. “El territorio de los partidos. Ecuador, 1979–2002”, en *Ágora Democrática* (ed.) *Los partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International IDEA.
- Peschard, Jacqueline. 2004. “El sistema de cuotas en América Latina: panorama general”, en International IDEA (ed.) *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Estocolmo: International IDEA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. 2004. *Informe sobre la democracia*. Buenos Aires: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. 2004. *Informe de desarrollo humano*. Buenos Aires: PNUD.
- Rivero, Wigberto. 2005. “Participación política y empoderamiento indígena en la Región Andina”, en *Ágora Democrática* (ed.), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: International IDEA.
- Sawer, Marian, Manon Tremblay y Linda Trimble. 2006. *Representing Women in Parliament: A Comparative Study*. En prensa; Routledge.
- Schmidt, Gregory. 2003. “Unanticipated Successes: Lessons from Peru’s Experiences with Gender Quotas in Majoritarian Closed List and Open List PR Systems”, en International IDEA (ed.) *The*

Implementation of Quotas: Latin American Experiences.
Estocolmo: International IDEA.

Tuesta, Fernando. 2005. “Sistemas electorales en la Región Andina”, en Ágora Democrática (ed.), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: International IDEA.

Zabala, María Lourdes, *et al.* 2000. “Participación política de las mujeres en el parlamento”. Documento elaborado para el Programa de Apoyo a la Representatividad Congresal (PARC-USAID).

Zovatto, Daniel. 2003. “The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America”, en International IDEA (ed.) *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Estocolmo: International IDEA.

Participación política y empoderamiento indígena en la Región Andina

WIGBERTO RIVERO PINTO

La Región Andina se caracteriza por su alta diversidad étnica. Así lo demuestra la presencia de una importante población indígena en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, países en donde ésta llega incluso a ser mayoritaria¹. Esta condición de Estados de matriz indígena, presente desde la época de la conquista española (hace más de quinientos años), no ha sido reconocida como tal. Por el contrario, los pueblos indígenas han padecido la secular exclusión de una minoría social que ha detentado el poder político y económico; y que ha impuesto modelos democráticos occidentales que son lesivos a la realidad multiétnica, o que ha relegado, mediante la violencia política y militar, a los originarios habitantes de los andes.

Ya desde la fundación de las nuevas repúblicas independientes, lo indígena fue considerado un “estorbo” a las pretensiones de crear una sociedad homogénea, a imagen y semejanza de las existentes en países desarrollados, por lo que las políticas de Estado y la acción de la sociedad y sus instituciones tendieron siempre a ignorar la latente y manifiesta situación indígena. Las for-

mas de trato y de relación a las que estuvieron sometidos los indígenas fueron triviales y tendenciosas, destinadas a relativizar la importancia que éstos tenían. En diferentes facetas de la historia, lo indígena fue considerado y asimilado como un hecho del pasado, donde lo importante era la recuperación de restos arqueológicos que constituían la herencia de pueblos ya desaparecidos. En estas circunstancias no importaron los guardianes actuales del conocimiento y el legajo cultural milenario, sólo contaban los monumentos y los monolitos.

En otro escenario, el indígena sólo sirvió como fuente de inspiración de poetas y músicos, quienes cantaban y rimaban al descendiente de la raza indómita, al que cuidaba la naturaleza y a los hombres y mujeres que eran diferentes; era considerado como algo más del folklore, y como un hecho pasivo de nuestra realidad cultural. Por otro lado, los indígenas fueron también tomados como la referencia de “lo inferior” en términos biológicos y culturales; se los trató, más o menos, como una escala intermedia entre lo humano y lo animal. Los originarios habitantes de la zona andina fueron culpados como responsables del atraso y la pobreza; a ellos no sólo se los explotaba como fuerza bruta de trabajo, sino que se los relegaba a una condición de vida inhumana. Durante el siglo XX, los países andinos desarrollaron importantes procesos de cambio social; sin embargo, el indígena siguió siendo objeto de negación en sus derechos. La nueva forma de ignorar la condición

1 La población indígena de los países andinos no sólo habita las regiones rurales, sino también las áreas urbanas de ciudades como La Paz (Bolivia), Quito (Ecuador) y Cusco (Perú). La definición de ‘indígena’ se refiere a los grupos humanos cuyo origen es anterior a la llegada de los europeos, y a aquellos que tradicionalmente han ocupado dichos territorios. Tienen una identidad cultural que los distingue, así como comparten idiomas, organización social, creencias religiosas y una historia común.

de los indígenas fue a través de la suplantación de sus estructuras de organización cultural y la imposición del sindicato agrario. Se concibió a los indígenas como una “clase social” y se les negó su identidad cultural; las autoridades tradicionales fueron ignoradas y, en su lugar, se erigieron liderazgos sindicales con formas de lucha diferentes a las practicadas desde la época precolombina.

En los albores de la recordación del sesquicentenario de la conquista española, surgió en los países de la región una fuerte corriente de defensa del medio ambiente, en la que a los indígenas se los consideraba en muchos casos como un elemento más de la naturaleza. Así, los territorios ocupados por comunidades indígenas fueron priorizados como áreas protegidas, limitándoles la fuente tradicional de alimentación que le proveía la naturaleza; se canalizaron importantes recursos técnicos y financieros para la preservación del medio ambiente, pero éstos no llegaron a promover el desarrollo sostenible y con identidad de los pueblos indígenas. Pero, pese a todos los hechos históricos que pretendieron ignorar y asimilar a la población originaria dentro de la cultura y la sociedad occidentales, hoy los pueblos indígenas son una realidad tangible y protagónica en los países andinos, generando incluso cambios en las estructuras políticas de los Estados y de sus sistemas democráticos.

Los ignorados de la sociedad y el Estado

En la segunda mitad del siglo XX, la Región Andina fue el escenario de importantes cambios políticos, en muchos casos precedidos por revoluciones que lograron avances en materia de reconocimientos de derechos ciudadanos pero que, lamentablemente, no resultaron ser lo más favorable para los pueblos indígenas; porque a éstos se los empezó a tratar como campesinos y desde una perspectiva clasista, la misma que intentaba atender las necesidades materiales pero que ignoraba la identidad cultural. Los indígenas fueron beneficiados con reformas agrarias, pero éstas los convertían en productores rurales parcelarios y los excluían de su universo sociocultural, que era el territorio. En algunos casos se les dio el derecho a votar, pero se les negó los espacios de participación política directa; hubo reforma educativa, pero se les impuso el español en desmedro de sus idiomas originarios.

Todavía persiste la tendencia de las políticas estatales —que desconocen el carácter multiétnico de los países andinos e imponen estructuras culturales contrarias a sus formas de vida— a considerar a los pueblos indígenas como sujetos pasivos. Es así que la organización territorial tradicional —en plena vigencia de sistemas democráticos— es sustituida por entidades estatales que no recogen, y aún menos asumen, la lógica organizativa en términos políticos y de administración territorial². También, es importante anotar que, durante los gobiernos militares que imperaron en el continente en la década de los setenta, se impusieron nuevas formas de tutelaje y se extremaron medidas represivas contra la población indígena. Se conoce de masacres impetradas contra indígenas de Perú, Colombia y Bolivia; y se sabe de acciones que se hacían en contra de las organizaciones indígenas, destinadas a ser controladas políticamente —no podían ser influidas por la izquierda— y a socavar la identidad cultural³.

Análisis aparte merece el rol de la Iglesia católica, que pese a su tradicional trabajo de evangelización con los pueblos indígenas y a la opción por los pobres que había tomado, demoró mucho (con raras excepciones) en involucrarse con la línea de defensa de los derechos indígenas. Ésta, que fue la primera institución en trabajar con las comunidades indígenas, no supo, en su momento, dirigir su acción pastoral hacia la interpelación de los gobernantes y clases dirigentes para que garanticen espacios de participación para los indígenas. Las organizaciones no gubernamentales (ONGs), desde su irrupción en las regiones más pobres de los países andinos, no manejaron adecuadamente su relación con las organizaciones nativas, y no priorizaron la promoción y defensa de los derechos étnicos y políticos de éstas —debido, principalmente, a su afán de protagonismo institucional por lograr el financiamiento de sus actividades y a prestar mayor atención al fortalecimiento de las directrices de sus auspiciadores. Por otro lado, a nombre de la inclusión y la participación social indígena,

2 Las políticas de desarrollo que se implementaron en la Región Andina —con fuerte población indígena— desconocieron por completo las formas de organización tradicional. Las autoridades indígenas fueron sustituidas por representaciones sindicales y de carácter político que contradecían la lógica y la visión originarias.

3 Muy conocido fue el tristemente célebre “Pacto Militar-Campesino”, realizado en Bolivia por los gobiernos militares *de facto*, los que pretendieron desmovilizar las demandas indígenas y campesinas, y aislarlas de los movimientos sociales opositores.

estas ONGs se beneficiaron con muchos de los recursos provenientes de Europa y Estados Unidos.

En general, las legislaciones de los países andinos ignoraron los derechos de los pueblos indígenas, lo cual constituye una contradicción ya que en el caso de Bolivia, Ecuador y Perú sus poblaciones indígenas representan porcentajes importantes. Las normas legales de las naciones ignoraban siquiera la identidad indígena y reflejaban nítidamente la característica de Estados que renegaban de esta matriz, así como de una sociedad que apostaba a su “modernización” pero desconociendo su realidad multicultural. Tuvieron que desencadenarse muchas movilizaciones de las organizaciones indígenas para que los gobiernos y sociedades empiecen a darse cuenta de nuestra característica étnica. Particularmente en Ecuador y Bolivia, en la década de los noventa, se realizaron marchas que por primera vez interpelaban a sus Estados y exigían demandas concurrentes con sus derechos como pueblos diferentes; se exigían también acciones estatales en materia de reconocimiento de territorios indígenas, defensa de los recursos naturales y participación política y social. Estos hechos, que coincidieron con la recordación de los quinientos años de resistencia indígena, hicieron que los Estados comiencen a tomar en cuenta a los pueblos indígenas, aquellos que conforman el sector social más vulnerable de nuestros países. Ahora somos testigos de que los gobiernos, las instituciones sociales y las propias organizaciones denominadas populares, dan importancia y atención –aunque limitadamente– a los derechos y al bienestar de los ignorados de siempre.

Ya al inicio de este nuevo milenio emergieron con fuerza los movimientos indígenas rurales, esta vez apoyados por sus hermanos que habitan en las periferias de las ciudades populosas. Juntos, empiezan a sincronizar sus demandas con propuestas de mayor envergadura para lograr un empoderamiento político, el cual ya generó cambios profundos en el rostro y la esencia de la democracia en la Región Andina. En la actualidad, el tema indígena constituye parte ineludible de las agendas de los Estados: toda la dinámica social está transversalmente influida por él, mientras las políticas públicas se esfuerzan por incluir como prioridad las demandas emergentes de estos pueblos. Los últimos gobiernos de las naciones andinas no han escatimado esfuerzos para lograr concertar con estas organizaciones temas centrales para cada país; porque esta claro que la paz social depende –en gran parte– de la solución de

los problemas que afronta la población indígena y campesina.

Demandas indígenas: avances y limitaciones

Las movilizaciones de los pueblos indígenas, tanto en la Región Andina como en toda Latinoamérica, se han articulado a partir de un conjunto de demandas que, de acuerdo al país, han tenido características particulares. Pasamos a destacar sus principales manifestaciones.

Reconocimiento de la identidad cultural

Desde la conquista española el aspecto más agredido ha sido la identidad étnica de los originarios habitantes de América. Con la religión, la política y la economía, se ha atentado contra el universo intangible de los pueblos indígenas, aquello que los hace diferentes y que caracteriza su forma de vivir en relación a la naturaleza y al cosmos. Primero los conquistadores, que llegaron incluso a decir que los indígenas “no tenían alma”, y después las repúblicas independientes, nunca reconocieron que los originarios tenían el derecho a continuar desarrollando su vida en base al legado dejado por sus antepasados y que había pervivido, desde tiempo inmemorial, en armonía con el medio ambiente. La identidad cultural que defienden los pueblos indígenas tiene que ver con la conciencia colectiva de pertenencia a un grupo, cuyas características los hace particulares para participar en un espacio político y social. Esto tiene que ver con el conjunto de elementos socioculturales que se constituyen en un patrimonio heredado, el cual debe conservarse. Es por ello que la identidad “auto-identifica”, y expresa el sentimiento y la conciencia de pertenecer a una colectividad con características distintivas de un conglomerado más amplio, que se expresa con su sistema de valores asimilados de la cultura occidental.

La lucha para que los Estados reconozcan la identidad cultural indígena ha sido larga y difícil; las elites gobernantes relegaron a los indígenas a condiciones de marginalidad y les negaron sus valores tradicionales. Todavía la vigencia de los derechos a la identidad originaria está incompleta; se ha avanzado mucho en materia legislativa, pero es poco lo que se percibe en los hechos, porque la sociedad y las políticas de Estado conti-



Pese a todos los hechos históricos que pretendieron ignorar y asimilar a la población originaria dentro de la cultura y la sociedad occidentales, hoy los pueblos indígenas son una realidad tangible y protagónica en los países andinos, generando incluso cambios en las estructuras políticas de los Estados y de sus sistemas democráticos.



núan siendo excluyentes, integradoras y hasta cierta forma racistas.

Por ello, las movilizaciones indígenas en la región y en América Latina han apuntado a que los gobiernos y las instituciones sociales les reconozcan sus derechos a la identidad cultural, porque es a partir de ella que se posibilita la participación política, no sólo como un hecho de poder sino como una afirmación de lo propio y lo diverso.

Participación política

Desde la época de la independencia los destinos de las emergentes naciones libres han sido dirigidos por clases y partidos políticos que siempre ignoraron la presencia indígena y les desconocieron la importancia que ello trascendía para construir Estados sólidos y participativos. En un principio, a los indígenas ni siquiera se les permitía votar para elegir a los representantes de las instituciones públicas, y después, tomando en cuenta su valor demográfico y ya pasada la mitad del siglo XX, se les permitió votar pero no elegir; el sistema político funcionaba para que con el voto indígena se constituyan gobiernos de los “no indígenas”, que casi siempre se convertían en verdugos de los habitantes originarios del continente.

Los pueblos indígenas, cansados de que las clases dominantes sean los protagonistas políticos y que las democracias sólo sirvan para beneficiar a estos sectores minoritarios en desmedro de la mayoría indígena, plantearon de manera contundente su derecho a la participación política y social institucionalizada. Demandaron que sean los mismos pueblos indígenas los que elijan a sus autoridades, que constituyan libremente sus gobiernos y que definan su propio destino. Exigieron, también, su derecho a usar mecanismos tradicionales de inserción y de protagonismo en la democracia.

La participación política de los indígenas se entiende como el copamiento de los espacios de poder, donde su identidad y derechos guíen la capacidad de sus pueblos para definir autónomamente sus destinos. Esto conlleva a una participación en todos los procesos de toma de decisiones y a nivel de todas las instancias del Estado y la sociedad; y significa, además, la ocupación de espacios políticos que les garanticen su propio accionar en las dinámicas políticas actuales.

Territorio

El territorio es la demanda fundamental de los pueblos indígenas y ellos lo comprenden como *el espacio socioeconómico ocupado y poseído de forma tradicional, donde desarrollan su vida física y espiritual*; es el hábitat que les garantiza sus necesidades materiales y donde realizan sus tradiciones, costumbres, organización y conocimientos ancestrales. La concepción indígena del territorio comprende la propiedad de los recursos del subsuelo, del suelo, del sobresuelo y del vuelo; es, además, el lugar sagrado donde moran sus antepasados protegiendo a sus familias y a la naturaleza que les proporciona los medios para sobrevivir.

Por ello, se puede decir que el territorio es la base material y espiritual que garantizará la existencia de los pueblos indígenas y viabilizará su desarrollo económico, político y social. Sin embargo, la historia de la tierra, en tanto recurso, muestra hasta ahora una realidad conflictiva y de constante enfrentamiento entre los diversos sectores involucrados, a pesar de contarse en todos los países andinos con instrumentos jurídicos que protegen y garantizan la consolidación de los derechos de estos pueblos sobre sus tierras tradicionales. Los territorios indígenas son respetados en base al espíritu del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales –ratificado por todos los países del área andina–, por lo que no se considera a éstos una simple propiedad agraria, sino un conjunto de recursos que permiten la reproducción social, económica y cultural de un pueblo.

En la actualidad vemos que en la mayoría de los países puede haber suficiente tierra en relación a su población, pero el problema es que están mal distribuidas, y las que presentan mejor calidad para el desarrollo de la actividad agrícola y ganadera, así como una ubicación cercana a los centros urbanos, están en manos de sectores privilegiados. Para resolver este tema, los indígenas

piden políticas agrarias con equidad y oportunidad, que garanticen programas de asistencia técnica planificada, inversiones sostenidas en el área rural y el mejoramiento de las legislaciones sobre tierra y recursos naturales, que respondan al interés de cada país pero particularmente al de los indígenas. De esta forma, queda claro que la principal demanda es la de tierras o territorio; y ésta ha sido, en los últimos años, la bandera enarbolada por organizaciones indígenas y por campañas electorales de partidos con ascendencia indígena⁴.

Desarrollo con identidad

En la década de los sesenta, los países industrializados implementaron políticas de cooperación al desarrollo para la Región Andina y otros países del continente, las cuales tenían la característica de importar formas de producción, organización y distribución en base a lógicas extrañas y contrapuestas a las practicadas por las comunidades indígenas. Esta acción —que pudo ser de buena fe— desarticuló las formas tradicionales solidarias de producir y distribuir, atentó contra las tecnologías originarias que durante siglos garantizaron un desarrollo viablemente sostenible y de respeto a la naturaleza, y sirvió para desacreditar los conocimientos científicos utilizados desde siempre por los pueblos indígenas.

Esta realidad —en la que se ha impuesto la visión del desarrollo occidental— originó que los pueblos indígenas reaccionen y exijan respeto a sus formas de vida, a que no se les imponga modelos foráneos y a que se les permita a ellos mismos decidir sus propias prioridades; plantean un desarrollo que no se excluya de la dinámica mundial y globalizadora, pero que respete y promueva los valores tradicionales, que tienen mucho que aportar y poco que imitar, sobre todo en la perspectiva de la sostenibilidad y la equidad. Por otro lado, la exigencia indígena a que se respete su forma de desarrollo tiene que ver con la dramática situación de pobreza en que se encuentran; *indicadores económicos nos demuestran que la pobreza en los países andinos tiene cara de indígena, que las áreas habitadas por comunidades indígenas son bolsones de exagerada pobreza y marginación*. Hasta ahora las acciones empre-

4 Es ilustrativo lo que ha pasado en Ecuador y Bolivia, donde las organizaciones indígenas o los partidos con ascendencia indígena, en los diferentes procesos electorales, han hecho del tema de la tierra y el territorio uno de los puntos centrales de sus propuestas políticas.

didadas por los Estados para superar la pobreza han sido insuficientes y mal orientadas, debido principalmente a que han impuesto modelos de desarrollo exógenos orientados a la acumulación materialista en desmedro de las prácticas tradicionales indígenas, basadas en la armonía con la naturaleza y la sincronía con los elementos éticos de solidaridad y espiritualidad.

Defensa de los recursos naturales

Ante la depredación y el saqueo de los recursos naturales por parte de intereses transnacionales, los indígenas en los países andinos han abanderado la defensa de los recursos naturales⁵. Las organizaciones indígenas han incluido en sus plataformas políticas y económicas la defensa intransigente de los recursos naturales renovables (como la biodiversidad) y no renovables (como los hidrocarburos y los minerales).

Ha sido una constante que las clases dirigentes sean cómplices de políticas “entreguistas” de nuestros recursos naturales. Éstas han relegado las oportunidades de desarrollo de los pueblos indígenas, en cuyos territorios es donde se encuentran las mayores riquezas y reservas de recursos naturales. Por ello, otra de las demandas que ha merecido la prioridad de estas organizaciones es la defensa de los recursos estratégicos, como los hidrocarburos. En Bolivia, en el año 2003, se desató una revuelta popular liderada por indígenas rurales y de las ciudades en rechazo de las políticas de exportación de gas, que sólo beneficiaban a las transnacionales; la contundencia de las movilizaciones, que tuvieron su epicentro en las áreas rurales de La Paz y la ciudad aymara de El Alto, obligó a renunciar y salir del país al ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

De ahí que la defensa de los recursos naturales y su aprovechamiento a favor de los intereses nacionales ha sido liderada por los movimientos indígenas, y hasta la fecha vemos que los logros alcanzados son significativos. Estas movilizaciones indígenas se han entroncado con el conjunto de las demandas de los otros sectores de la sociedad.

5 Organizaciones indígenas de la región han realizado diversas marchas para defender los recursos naturales de sus países. En Perú como en Bolivia han existido movilizaciones para defender los recursos forestales y la biodiversidad, así como también han sido motivadas por el tema de los hidrocarburos. En Ecuador los indígenas han desarrollado contundentes acciones contra la presencia de empresas petroleras.

Garantías jurídicas

Hasta la fecha, todas las conquistas logradas por los movimientos indígenas han sido acompañadas por exigencias para que éstas sean incluidas en las legislaciones nacionales, ya sea con alcances constitucionales o en leyes especiales. Esto se ha logrado notoriamente en las reformas constitucionales que han llevado adelante los países andinos: Colombia (1991), Bolivia (1994-2004), Ecuador (1998), Perú (1993) y Venezuela (1999). Las cartas magnas de estas naciones han asumido el carácter multiétnico de sus Estados; y se han incluido derechos a la identidad cultural, la tierra, la educación, la salud y los recursos naturales, pero es aún muy incipiente el reconocimiento de los derechos políticos (participación y gestión del poder público).

Los avances legislativos en algunos países y en áreas particulares han sido sobresalientes, pero todo se ha visto perjudicado por la carencia de reglamentación y mecanismos operativos para el ejercicio de derechos ya legitimados⁶. Otra de las limitaciones del ejercicio pleno de los derechos indígenas conquistados ha sido que las leyes no se difundan entre los que administran justicia o ejercen jurisdicción y competencia; las autoridades nacionales, pese a existir dicha legislación, no la aplican o la ignoran deliberadamente. En otro escenario, también, las leyes existen pero se carece de institucionalidad para aplicarlas adecuada y oportunamente; en otras palabras, hay leyes que favorecen a los indígenas, pero no se las cumple.

El largo camino por la participación política

La emergencia de los movimientos indígenas y sus contundentes logros en Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Venezuela, ha hecho que la democracia, que hasta hacía poco sólo servía a algunos sectores sociales, empiece una progresiva inclusión de la población excluida. Esta conquista, que ha sido aun arrancada por lo general con sangre, posibilitó que las leyes que excluían cualquier forma de apertura democrática se modificasen a favor

—aunque tímidamente— de los diferentes sectores sociales y, en particular, de los indígenas.

Todo este proceso sostenido de reivindicación democrática fue acompañado con importantes movilizaciones indígenas contra el Estado, y fueron tan contundentes que obligaron a que los gobiernos asuman con amplitud su condición pluricultural. Esto nunca estuvo en los planes de las clases dirigentes que usufructuaron el poder; para éstos fue difícil asimilar la pérdida de los privilegios que habían detentado a costa de la conculcación de los elementales derechos indígenas.

Situaciones internas y externas que se dieron en la transición del siglo XX al XXI hicieron posible que nuestras sociedades muestren su verdadero rostro, que las instituciones se nutran de lo indígena y que el poder ya no exprese los intereses únicamente de las elites dominantes. Es importante recordar el proceso de acumulación social y política de los últimos años, cuando los pueblos indígenas despertaron después de más de quinientos años de silencio; los hasta ese tiempo “invisibles de la sociedad” se movilizaron y lograron de los gobiernos importantes avances en el reconocimiento de sus derechos; la lucha por la recuperación de sus tierras y la defensa de sus recursos naturales, además de la exigencia de participación política y social, articulan las demandas que fueron acompañadas de movilizaciones, como huelgas, marchas a las sedes de gobierno, bloqueos de caminos y hasta amenazas de alzamiento armado.

El empoderamiento indígena se expresa nítidamente en el progresivo avance jurídico en materia de derechos indígenas. En 1990, Colombia ratifica el Convenio 169 de la OIT⁷, que reconoce de manera irrestricta los derechos de los pueblos indígenas. Le sigue Bolivia, el año 1991, que hace de este instrumento internacional el mecanismo ordenador para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, pues posibilita la inclusión de derechos demandados sectorialmente en las diferentes leyes. En lo internacional, los movimientos de activistas por los derechos humanos y la ecología interpelan las políticas economicistas de países desarro-

6 En Colombia, la Constitución política del Estado reconoce las entidades territoriales indígenas, pero hasta la fecha no se ha podido reglamentar su vigencia con los alcances políticos autonómicos que las organizaciones indígenas han demandado permanentemente.

7 El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue aprobado en 1988. Este instrumento de derecho internacional ha sido ratificado por todos los parlamentos de las naciones andinas, y ha servido para introducir los derechos indígenas en las nuevas reformas constitucionales.

llados y organismos multilaterales de cooperación, logrando cambiarlas a favor de naciones pobres y con alta población indígena –como son los de la Región Andina. Además, el impacto de la globalización no es suficiente para destruir el valor principal de los pueblos, que es la identidad cultural; por el contrario, y en un escenario donde las esferas de la vida humana son afectadas por la dinámica mundial, lo único que afirman los pueblos es su derecho a ser diferentes. Aquí surge la estima por lo propio, por aquello que le diferencia a un pueblo de otro. Así emana la revalorización cultural, como proceso estructural de afirmación étnica.

La sintomática expresión del emergente poder indígena se empieza a dar en los procesos electorales, para constituir gobiernos locales (municipios, sección de provincias, parroquias) en donde esta participación se masificó; no sólo para elegir a sus representantes sino para que se los elija representantes o alcaldes. Ellos aprovecharon el espacio de apertura que propiciaron las reformas constitucionales en los diferentes países para convertirse en administradores del poder local, donde los recursos públicos empezaron a invertirse legítimamente en las obras priorizadas por la propia comunidad.

Otra clara señal del poder indígena se ha manifestado en los años noventa, cuando los pueblos indígenas empiezan a ganar espacios parlamentarios y se percibe que muchas cosas tienden a cambiar en nuestras democracias. Constatamos que los partidos que sostenían las democracias tradicionales perdían capacidad de convocatoria, y que los partidos con ascendencia indígena (así como sus organizaciones) emergían en el escenario político con un fuerte apoyo ciudadano; el cual incluso permitió que se elijan congresistas indígenas y, como en el caso de Bolivia, que se elija un Vicepresidente indígena en 1993 y que un candidato indígena disputase en 2002 la elección presidencial para el Congreso de la República.

Las grandes movilizaciones indígenas, que se expresaron en marchas y bloqueos de caminos poniendo en jaque a varios de los gobiernos e interpelando a la democracia de estos países, germinaron condiciones favorables para su posicionamiento político. La expresión contundente de este posicionamiento significó que las democracias ingresen a situaciones de crisis, y que en varias de las naciones andinas se tenga que convocar a asambleas constituyentes para reformar las constituciones que desconocían los derechos de los pueblos indí-

genas⁸. La secuela de conflictos indígenas que se dieron en el pasado reciente, motivada por la creciente movilización en pos de sus derechos, pudieron discutirse y resolverse en escenarios democráticos, pero lamentablemente los gobiernos no supieron aprovechar esta oportunidad. En la mayoría de los países primó la visión cavernaria de la política, donde la fuerza se imponía a la realidad y donde la gobernabilidad sólo se medía por los votos congresales que expresaban los partidos tradicionales⁹; los proyectos de ley que eran planteados por los parlamentarios indígenas, en consulta y participación con sus organizaciones populares y territoriales mandantes, ni siquiera eran considerados en las instancias legislativas, porque la única agenda que se trataba era aquella que imponía los intereses de las clases dominantes.

Aunque los rostros de las democracias cambiaron, esto no fue suficiente para que también cambien las instituciones democráticas y la clase política que desde siempre se habían hecho del poder. Por ello, los movimientos indígenas, que en un principio habían optado por su inclusión progresiva en los sistemas democráticos, tuvieron que salir a las calles y las carreteras para exigir a la sociedad y el Estado antiguos derechos que recurrentemente les eran negados. Los partidos indígenas definieron diversas estrategias electorales, que contemplaban la crítica sostenida al modelo económico y el cuestionamiento a las sociedades nacionales, consideradas racistas y serviles al imperialismo. En Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, además del elemento indígena, introdujo también en su estrategia la propuesta de los partidos de izquierda y el discurso antiglobalización. Felipe Quispe, del Movimiento Indígena Pachakuti, utilizó un discurso más étnico: reivindicó el aporte de los pueblos indígenas y el dere-

8 En 1997, a raíz de las movilizaciones indígenas que se dieron en Ecuador y que impugnaron al sistema democrático, se forzó la convocatoria a la Asamblea Constituyente. En Venezuela, el discurso populista del presidente Chávez, que tuvo apertura hacia los indígenas, reconoció importantes derechos a la población originaria del país. Por su parte, en Bolivia, en la agenda de octubre de 2003 –la cual se impuso después de que los movimientos populares indígenas derrocaran al presidente Sánchez de Lozada– se concertó la próxima convocatoria a una Asamblea Constituyente.

9 La crisis del sistema democrático representativo fue expresada en la inestabilidad de los gobiernos de la región. En Ecuador, los movimientos sociales echaron a dos presidentes elegidos democráticamente (Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad); en Perú pasó algo similar con la expulsión de Alberto Fujimori, mientras que, en Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, pese a tener respaldo congresal, tuvo que renunciar y autoexiliarse en los Estados Unidos.



Toda la dinámica social está transversalmente influida por el tema indígena, mientras las políticas públicas se esfuerzan por incluir como prioridad las demandas emergentes de estos pueblos. Los últimos gobiernos de las naciones andinas no han escatimado esfuerzos para lograr concertar con estas organizaciones temas centrales para cada país; porque está claro que la paz social depende de la solución de los problemas que afronta la población indígena y campesina.



cho a la participación plena. Ambos, sin embargo, explotaron hábilmente la acumulación política de movimientos sociales que, en tanto líderes de organizaciones sectoriales, habían logrado. Esta forma de graficar el país levantó sentimientos latentes de la población indígena —particularmente aymara y quechua—, la cual ve la llegada del “Pachakuti” (el retorno del tiempo y el espacio en el mundo andino) como la instauración de una nueva situación para el pueblo.

En este contexto de mucha significación étnica para el país es que los partidos indígenas manejaron su discurso de interpelación a la clase política tradicional. Evo Morales apeló a su origen aymara para reivindicar la participación de los indígenas en el poder, y utilizó la defensa de la hoja de coca incluso como un símbolo “anti-imperialista”. Felipe Quispe, por su parte, utilizó la acumulación social de las movilizaciones indígenas —las cuales cuestionaron la misma existencia del Estado boliviano— para desarrollar un discurso electoral orientado a recibir el voto y la preferencia de los aymaras y quechuas.

Asimismo, la experiencia de Ecuador tuvo que ver mucho con los permanentes levantamientos liderados por la CONAIE y la organización ECUARUNARI, pues el plan indígena además de sus planteamientos de carácter étnico introdujo demandas con connotaciones políticas, convirtiéndose en una fuerza movilizadora y propositiva del país. Desde las bases, los indígenas ecuatorianos tejieron redes de movilización que implicaron una nueva forma de presencia en la sociedad y el Estado, las cuales llevaban ineludiblemente hacia la construcción de un Estado plurinacional. Una característica del movimiento indígena en el Ecuador fue que, desde su nacimiento, ha mantenido una posición crítica e independiente ante los distintos gobiernos de turno y

partidos políticos, lo que le permitió afirmarse y obtener el apoyo de otras organizaciones no indígenas para alcanzar sus reivindicaciones. El movimiento indígena no sólo se caracterizó por su posición cuestionadora, sino por su participación social y política movilizadora, los únicos medios que tenían para hacer escuchar sus necesidades.

Sostenidamente, la búsqueda de nuevos espacios de poder hizo que los indígenas echaran del gobierno al presidente Jamil Mahuad en 2000, y que se posesionen —aunque sólo por unas horas— del Palacio de Gobierno; previo a ello, incluso, se habían implementado ya parlamentos populares que definían planes de autodeterminación. También, fue significativo que el movimiento indígena ecuatoriano llegase a experimentar por varios meses el ejercicio del poder junto al presidente Lucio Gutiérrez, ocupando incluso la Cancillería de la República a través de la líder Nina Pacari. Hoy, el movimiento indígena constituye una de las fuerzas de mayor oposición al actual gobierno, del que antes fue parte y al que ahora considera traidor. En este momento, los indígenas ecuatorianos han decidido mayoritariamente volver a sus bases para replantear sus estrategias políticas y reorientar sus acciones; buscan retomar el proyecto político original basado en el fortalecimiento de los poderes locales y la sincronía entre el discurso y los derechos a la identidad, el desarrollo, la equidad y la participación plena como sujetos diferentes de la sociedad.

En Colombia, que ha sido uno de los primeros países en propiciar políticas a favor de los pueblos indígenas después de las reformas constitucionales (1991), y en donde se introdujeron importantes avances en materia de reconocimiento de derechos, la aplicación y el ejercicio de los mismos fue sin embargo limitada; hasta ahora las entidades territoriales carecen de reglamentación para concretar los alcances autonómicos. Aunque la presencia indígena en este país no es preponderante, su importancia política en la década de los noventa ha influido y trascendido incluso en sus vecinos países andinos, particularmente por la capacidad organizativa y el liderazgo de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Pese a los avances que han logrado los indígenas colombianos, se han visto envueltos en un fuego cruzado entre la guerrilla y los grupos paramilitares. Desde hace muchas décadas Colombia se ha desangrado en una fratricida lucha de guerrillas, donde las comunidades indígenas han sido las más afectadas; permanentemente, las organizaciones indígenas han

invertido esfuerzos para aportar a que se logre una pacificación, pero como respuesta sólo han recibido agresiones y matanzas. La principal fracción guerrillera, las FARC, ha reclutado con amenazas y chantajes a miles de indígenas de las diferentes regiones, sirviendo éstos como “carne de cañón” a una causa extraña e incomprendida.

También, con el objetivo de atacar a la guerrilla, los gobiernos colombianos han militarizado los territorios indígenas y desplazado forzosamente a las comunidades, agrediendo sus formas de organización social tradicional y, lo peor de todo, mirando a los indígenas como objetivos militares, tipificándoles de cómplices y encubridores de los levantados en armas. Líderes indígenas han denunciado que en el escenario de conflicto en el que viven, no sólo la guerra los está matando, sino que la desnutrición, el hambre y las enfermedades están haciendo de las suyas con la población originaria. De esta forma, en Colombia, las demandas de participación indígena han sido subordinadas a generar condiciones de pacificación y eliminación de la insurgencia; y quizás sea éste el motivo por el que los avances en materia legislativa indígena no prosperen, al encontrarse el país, y en particular las áreas indígenas, en un estado de permanente conflicto armado. Los pueblos indígenas han sobresalido más intensamente en sus protestas en estas dos últimas décadas, planteando temas como la defensa del medio ecológico, la oposición a la explotación indiscriminada de recursos naturales y la afirmación de la identidad cultural.

La movilización étnica comienza a finales de los años sesenta e inicio de los setenta, en apoyo a un movimiento campesino que iba en contra de la falta de políticas para acceder a la tierra y de su deficiente distribución; frente a una situación que beneficiaba a unos pocos terratenientes y que más tarde distanciaría a campesinos de indígenas, debido a que éstos últimos tenían otra concepción y significación de la tierra, otra organización social y otra expresión cultural. Es así que la ONIC consolida su presencia con acciones reivindicativas e influencias políticas. El año 1991, a través de una Asamblea Nacional Constituyente, surge la oportunidad de cambiar la vetusta Carta política que desconocía los derechos indígenas. Como resultado de ésta, se obtiene el reconocimiento y la protección por parte del Estado a la diversidad étnica y cultural, el resguardo a la propiedad colectiva de la tierra, la conservación de los recursos naturales y el derecho a ocupar dos curules en el

Senado de la República. Pese a todos estos logros obtenidos por los indígenas colombianos, es evidente que siguen existiendo conflictos; si se considera la explotación de hidrocarburos y minerales, empresas agroindustriales y ganaderos que afectan a la propiedad de la tierra y a la calidad de vida. Es por eso que se hace necesario consensuar una Carta política más integral, que incorpore a los pueblos indígenas en la perspectiva de ampliar y consolidar sus derechos.

En el Perú, país andino en donde los avances en materia de derechos indígenas han llegado tardíamente, las organizaciones todavía no han encontrado espacios sólidos para la conquista de sus demandas en la perspectiva étnica. En la sierra, donde se concentra una importante población quechua, las organizaciones indígenas son representadas por estructuras sindicales que priorizan opciones de clase, muy lejanas de la auto-identificación cultural. Durante el periodo de la guerrilla maoísta de Sendero Luminoso, la población indígena de la sierra y la selva se vio envuelta en la vorágine de la violencia; muchas comunidades fueron víctimas de genocidio por las columnas insurgentes, o fueron agredidas por el ejército. Los indígenas vivieron situaciones críticas, siendo acusados por ambos bandos de “traición” en una guerra entre el Estado y la guerrilla en la cual no tenían parte, pero de la que lamentablemente padecieron sus consecuencias.

En los últimos años los indígenas aymaras y de la Amazonía, que son los que tienen el mayor nivel de conciencia sobre su identidad étnica, han sido protagonistas de importantes movilizaciones que han exigido participación política; en el sur andino las protestas han llegado incluso a situaciones de violencia por el control de los gobiernos locales. Sin embargo, en Perú, las movilizaciones no han tenido la contundencia vista en países vecinos como Ecuador y Bolivia, quizás debido a la inexistencia de una organización central indígena que dirija y “vanguardice” las movilizaciones con demandas de carácter político, económico y social. El gobierno del presidente Alejandro Toledo¹⁰, con el protagonismo de su esposa, la antropóloga Eliane Karp, abrió varios mecanismos para la participación indígena en los asuntos públicos; pero no hubo una respuesta adecuada de

10 El presidente peruano Alejandro Toledo en reiteradas oportunidades ha defendido su origen indígena quechua, y desde esta condición ha prometido reconocer los derechos y oportunidades de los pueblos indígenas.

líderes y organizaciones para avanzar en su posicionamiento político, e incluso esta apertura generó conflictos internos entre algunas entidades indígenas.

En Venezuela, con la llegada al gobierno del presidente Hugo Chávez, se dio un giro importante en el reconocimiento de los derechos indígenas. Pese a que la población indígena no supera el 2% del total del país, la nueva Constitución Bolivariana incluyó los derechos a la identidad, a tierras, a la cultura y a la participación; y, aun, una indígena llegó a ser vicepresidenta de la Asamblea Nacional. Así, los indígenas venezolanos fueron favorecidos por los cambios estructurales que se dieron en el país; sus demandas fueron incluidas dentro de las conquistas que los sectores populares lograron después de la realización de la Asamblea Constituyente. Pero, pese a la coyuntura favorable a los indígenas, todavía es limitada la capacidad de movilización de sus organizaciones, hecho que posterga la necesidad de una real participación en la dinámica política y en la institucionalidad democrática.

La globalización fue atacada por los movimientos y partidos indígenas, que la consideraron como una herramienta del “neoliberalismo”, que no concebía límites ni fronteras. Denunciaron que este proceso político y económico pretendía acabar con los derechos y valores de los pueblos indígenas, por lo que cuestionaron el modelo al considerarlo un mecanismo de constante aniquilamiento cultural y económico, donde los conceptos de oportunidad, igualdad y justicia sólo resultaban funcionales al sistema. Los líderes indígenas responsabilizaron al neoliberalismo de la pobreza de los indígenas, la cual es cada vez más crítica, y que, de continuar las políticas de libre mercado, los países con mayoría de población indígena no tendrán futuro. Una de las banderas enarbolada es la oposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que los gobiernos latinoamericanos están discutiendo con Estados Unidos y que los movimientos indígenas consideran que será nociva para las economías regionales, al existir una gran brecha entre los países en vías de desarrollo y el gigante del norte.

Otro tema abordado y definido como estratégico por los movimientos indígenas fue el referido a la corrupción imperante en nuestros países; así, se utilizaron casos bullados de corrupción para desprestigiar el accionar de los partidos políticos tradicionales, y se criticaron los discursos que planteaban grandes propuestas de cambio, “un mañana mejor”, y que quedaron en fal-

sas promesas; por ello, estos movimientos pusieron especial énfasis en el aspecto de la credibilidad. De hecho, el progresivo debilitamiento de los partidos políticos, a consecuencia de un sistema político maltratado y perturbado por un estado de corrupción a diferentes niveles, y a la poca capacidad de éstos para afrontar procesos de apertura democrática, generaron un sentimiento colectivo de desconfianza y resistencia de parte de los ciudadanos, el que fue hábilmente aprovechado por los partidos y movimientos indígenas.

La participación indígena y campesina en la política ha sido recurrente en la historia de los países andinos, pero nunca ha sido capaz de posicionarse en escenarios que les permita incidir en las acciones del Estado y la sociedad. Los movimientos indígenas que surgieron a partir de las repúblicas se han caracterizado por un contenido más ideológico que de convocatoria social, pues no han tenido capacidad para articular una estrategia emancipadora. Durante décadas, los pueblos indígenas se convirtieron en sujetos pasivos de políticas que desconocían el carácter multiétnico de las naciones en que vivían desde la colonia, y que imponían estructuras culturales contrarias a sus formas de vida. Es así que la organización territorial en la Región Andina¹¹ fue sustituida por instituciones modernas de corte sindical, cuyo eje articulador era el “salarialismo” de enfoque clasista. Las autoridades originarias, por ejemplo, como el *mallku* o el *jilakata*, fueron víctimas del tutelaje sindical y reemplazadas por el dirigente del sindicato agrario o de la cooperativa rural; en sus sitios sagrados, como la “waca” (santuario religioso andino), se erigieron capillas cristianas, y en la atención de salud se proscribió la medicina tradicional.

Avances constitucionales en el reconocimiento de los derechos políticos indígenas

En la Región Andina se reconoce constitucionalmente a los pueblos indígenas, en unos países en mayor medida que en otros. Todos los textos constitucionales corresponden a reformas constitucionales o Asambleas

11 Los países andinos forman parte de la amazonía, y todos son miembros del Pacto Andino y también de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. Bolivia, al tener el territorio de la Cuenca del Plata, es miembro especial del MERCOSUR.

Constituyentes de la última década del siglo XX. Los Estados empiezan a reconocerse como plurinacionales, plurilingües y multiculturales, y abren espacios políticos de participación que por lo general se dan en los ámbitos del poder local y regional. Es necesario precisar que en el tema de los derechos indígenas los avances son notorios, más aún en lo que corresponde a la identidad cultural y al territorio como espacio autónomo de gestión y desarrollo. En el orden internacional, han jugado papeles importantes los convenios y tratados, como el Pacto de San José sobre Derechos Humanos, el Convenio sobre la Biodiversidad y, en particular, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, que han sido instrumentos de apertura para los avances en materia de reconocimiento de los derechos indígenas; en todos los países, este convenio de la OIT ha servido para precisar los alcances de las reformas constitucionales y la inclusión de los derechos indígenas en el conjunto de las legislaciones.

Pero, una vez aprobadas las nuevas constituciones, las movilizaciones y acciones mediante las cuales los indígenas presionaron e hicieron conocer sus demandas perdieron mucho de su capacidad interpeladora, y sus conquistas —particularmente políticas— no lograron la contundencia y los objetivos que esperaban. Después de la inclusión de sus derechos, se vieron obligados a participar en procesos políticos dentro de sistemas democráticos que continuaron con el viejo estilo de poder y que desconocían las formas tradicionales de participación y ejercicio de la autoridad. Esto ha llevado a una situación de incompatibilidad de las propuestas indígenas con la visión del mundo occidental, porque esta última asume valores donde se privilegia el individualismo y la visión lineal de la historia, en contraposición de la lógica indígena fundada en la solidaridad y reciprocidad, además de su concepción cíclica del tiempo y el espacio.

Analizamos a continuación los logros que se han logrado en los países andinos en materia de reconocimiento constitucional de los derechos indígenas.

Colombia

La Asamblea Nacional Constituyente, realizada en Colombia en el año 1991, surge como una respuesta a un conjunto de hechos, presiones, marchas y bloqueos de los sectores sociales democráticos, entre los cuales se encontraban también los movimientos indígenas. Esta



El empoderamiento indígena se expresa nitidamente en el progresivo avance jurídico en materia de derechos indígenas. En 1990 Colombia ratifica el Convenio 169 de la OIT, que reconoce de manera irrestricta los derechos de los pueblos indígenas. Le sigue Bolivia, el año 1991, que hace de este instrumento internacional el mecanismo ordenador para este reconocimiento, ya que posibilita la inclusión de derechos demandados sectorialmente en las diferentes leyes.



iniciativa surge, fundamentalmente, en busca de una modernización y adecuación de las normas constitucionales a la realidad histórica que vivía Colombia. Entre los avances constitucionales que se han dado en este país, destacamos el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural (art. 7), la creación de dos senaturías elegidas en circunscripciones especiales indígenas (art. 171), el ejercicio de la autoridad tradicional con facultades de aplicar la justicia comunitaria, el reconocimiento del carácter no enajenable de los resguardos comunales y el gobierno de los territorios indígenas según usos y costumbres de sus comunidades, con capacidad de definir políticas de desarrollo autónomas (art. 330).

Si bien se obtuvieron grandes avances en materia de derechos en favor de los pueblos indígenas, estas normas fueron limitativas en relación a su concordancia con los derechos de los demás sectores sociales; los alcances constitucionales ubicaron el tema indígena como un régimen especial, e incluso aislado, ya que los beneficios sólo eran posibles en un ámbito únicamente indígena y muy distante del conjunto jurídico de Colombia. También es importante precisar que Colombia fue el primer país andino que introdujo en su Constitución los derechos indígenas. Esto quizás fue posible porque la población indígena del país es minoritaria en relación a la población nacional, y porque en las últimas décadas ha vivido en permanente conflicto bélico entre las guerrillas insurgentes y el Estado, donde los más damnificados han sido los pueblos originarios. En todo caso, son destacables los avances logrados en materia constitucional, a pesar de que la demora en la aplicación de leyes y normas puede generar un retroceso, y poner en riesgo la viabilidad política de los pueblos indígenas y su inserción plena en el sistema democrático.

Ecuador

En Ecuador se han logrado grandes avances en el tema reivindicatorio de los pueblos indígenas, esto gracias a sus permanentes movilizaciones y a su participación en la Asamblea Nacional Constituyente. El país, con una mayoritaria población indígena, ha incluido en su Constitución (1998) importantes garantías a los derechos de los pueblos indígenas; esto ha implicado una apuesta del Estado para hacer viable la participación de un sector social, que además de haber sido marginado históricamente expresa un potencial político importante en la sostenibilidad del sistema democrático y del futuro como país.

Los temas indígenas que se recogieron en la Constitución tienen que ver con el reconocimiento de lo pluricultural y multiétnico (art. 1), el derecho a la identidad cultural y al respeto a su condición humana (art. 24), la propiedad de sus tierras comunitarias de forma gratuita; el usufructo, la conservación y el aprovechamiento de sus recursos naturales (art. 84) y la creación de circunscripciones territoriales indígenas con representación política (art. 224). Estos avances concretos fueron complementados con otros de carácter social vinculados a la educación, la salud y los servicios básicos. Por otro lado, se obtuvieron avances en el proyecto político de tierras y territorio, así como en la recomposición territorial, la afirmación del concepto de nacionalidades indígenas, la consolidación de la participación política indígena y el derecho de consulta sobre temas relevantes a los pueblos indígenas, además de la aprobación de instrumentos jurídicos internacionales como el Convenio 169 de la OIT.

Venezuela

Los resultados importantes sobre derechos indígenas de la Asamblea Nacional Constituyente, en Venezuela, podemos sintetizarlos en el reconocimiento de la existencia de pueblos originarios, de sus derechos culturales e idiomas, y en la participación de indígenas en la planificación y coordinación de políticas del Estado; reconoce, también, el derecho territorial de los pueblos indígenas, así como la posibilidad de tener municipios indígenas en sus regiones; crea, bajo jurisdicción especial, la capacidad de aplicación de justicia en sus territorios y se dispone mandato especial al Defensor del Pueblo para que proteja los derechos indígenas.

La nueva Constitución venezolana establece tres regiones electorales donde se postulan candidatos indígenas de forma directa representando a sus respectivos pueblos y organizaciones; también ordena que se elaboren leyes especiales destinadas a promover el desarrollo indígena, y otorgarles garantías en sus derechos étnicos. De esta manera, Venezuela, con una población indígena no tan significativa, como en otros países andinos, dio un salto cualitativo en materia de derechos de su población nativa.

Perú

Los logros constitucionales a favor de los pueblos indígenas son todavía limitados en el Perú. La Constitución Constituyente realizada en 1993 otorgó el derecho de las personas a tener su propia identidad étnica y cultural, pero no reconoció explícitamente el carácter multiétnico del Estado. También, en lo referente a la denominación de pueblos indígenas, éstos son reconocidos como “comunidades campesinas y nativas” con derechos a tierras comunales y a formas autónomas de organización (art. 89), así como se les garantiza la utilización de sus propios idiomas y la expresión de sus manifestaciones culturales.

En el ámbito jurídico y político, las comunidades campesinas y nativas ejercen funciones jurisdiccionales dentro de sus tierras, donde aplican el derecho consuetudinario (art. 149) y pueden crear rondas campesinas para su defensa y la aplicación de sus normas¹². De esta forma, los alcances constitucionales no se alejan de la situación política que vivía el país en ese momento; se tenía temor de que las conquistas indígenas en materia política sean aprovechadas por los insurgentes, hecho que postergó un proceso importante de copamiento político con identidad, que se había dado en la región aymara y la selva amazónica. Perú todavía tiene pendiente incluir en su Constitución garantías más amplias a favor de su población indígena.

12 Las guerrillas que asolaron al Perú en la década de los ochenta y parte de los noventa, generaron inseguridad en la población indígena, la cual fue víctima de violencia –e incluso genocidio–, tanto de parte de los insurgentes como también de las fuerzas regulares de seguridad. Esto llevó a que en las comunidades se organizaran “rondas campesinas”, que constituían grupos comunales armados –precarriamente, y propiciados por el gobierno– para defenderse de las incursiones y excesos de la guerrilla.

Bolivia

La Constitución política del Estado, reformada en febrero de 2004, reconoce al país como multiétnico y pluricultural (art. 1); garantiza el derecho indígena a sus tierras comunitarias de origen, promueve sus derechos sociales, económicos y culturales, y otorga la capacidad a los pueblos indígenas a ejercer en sus jurisdicciones la justicia comunitaria como solución alternativas de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos tradicionales (art. 171). En materia de derechos políticos, incluye la existencia de las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, como entes con personalidad jurídica y habilitados para participar en la formación de la voluntad popular, postulando candidatos en todos los procesos electorales convocados para elegir representantes y constituir gobiernos en el marco del sistema democrático (art. 222).

Los alcances constitucionales previeron que sea una ley expresa la que norme el funcionamiento de estas nuevas entidades en los procesos electorales. De esta forma, el Congreso nacional ratifica la ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, donde se reconoce a los pueblos indígenas como organizaciones reguladas por sus usos y costumbres tradicionales, que deberían registrarse ante los órganos electorales para participar en todos los procesos electorarios que prevé la democracia. Por cierto, un aspecto notable en Bolivia es que la Constitución hizo que todas las leyes sectoriales (tierras, participación popular, educación, forestal, hidrocarburos, minería, medio ambiente y electoral) incluyan de manera transversal los derechos de los pueblos indígenas. El Congreso nacional elabora una ley de convocatoria a la Asamblea Constituyente, la que redactará una nueva Constitución donde el tema indígena será uno de los aspectos centrales del debate¹³.

Sindicalismo, lucha de clases e indígenas

A partir de los años sesenta y muy entrados los años ochenta, el modelo de desarrollo que se imponía en los

13 Está previsto para los años 2005 y 2006 la realización de una Asamblea Constituyente. En ella se estima que habrá una representación importante de los pueblos indígenas de forma directa, a través de la cual plantearán temas vinculados a las autonomías, territorios y jurisdicciones indígenas.

países de la región se basaba en la lucha de clases, considerado como el único camino que viabilizaría el cambio y la transformación de la sociedad. Al cuestionarse el modelo capitalista se afirmaba que la única alternativa revolucionaria de lograr justicia, igualdad y participación sería a través del socialismo y el comunismo; se luchaba por destruir el antiguo sistema e imponer una sociedad igualitaria liderada por las clases populares. En este auge de la lucha revolucionaria para lograr el empoderamiento de la clase obrera, los indígenas no fueron tomados en cuenta y, más aún, sus formas tradicionales de vida eran consideradas un estorbo para el avance socialista, por detentar estructuras contrapuestas al totalitarismo. Los países andinos vieron nacer importantes instituciones de carácter clasista; se organizaron las confederaciones de trabajadores campesinos, como movimientos políticos y sociales que expresaban —aunque con un modelo sindical— las demandas de los indígenas que históricamente habían sido excluidos de la dinámica del Estado y la sociedad.

Era éste el momento en que los movimientos mineros, petroleros y fabriles se constituían en el “contradiscursio” y, a su vez, en la contrapropuesta ante los planteamientos oficiales. Es así que el sindicato juega un papel decisivo en las demandas, resistencia y lucha por sus derechos; los hombres y mujeres indígenas del campo debían ser incorporados de alguna manera al desarrollo, donde la denominación de “campesino” toma fuerza, a pesar del carácter económico y en desmedro de lo cultural. A finales del siglo XX, los movimientos campesinos —que hasta ese entonces habían expresado formalmente las reivindicaciones étnicas— entran en decadencia debido a los conflictos internos y la crisis de liderazgo, mientras que los nuevos vientos que trae la globalización y el neoliberalismo económico terminan apabullando los derechos laborales y sindicales. El punto de ruptura se inició con la caída del Muro de Berlín y el desplome del sistema socialista en Europa, hecho que constituyó la pérdida de un referente ideológico y del mito de la revolución popular como medio para la toma del poder¹⁴.

14 Cuando termina la Guerra Fría y sucumben los regímenes socialistas, los militantes activos del marxismo se refugian en los movimientos ecologistas y de derechos humanos. En Bolivia, muchos militantes e ideólogos de los ex partidos comunistas se reubicaron en organizaciones no gubernamentales, las cuales trabajan con comunidades indígenas y en áreas dedicadas al cultivo de la coca; “de rojos se convirtieron en verdes”.



En Perú, las movilizaciones no han tenido la contundencia vista en países vecinos como Ecuador y Bolivia, quizás debido a la inexistencia de una organización central indígena que dirija y “vanguardice” las movilizaciones con demandas de carácter político, económico y social.



El espacio dejado por los movimientos sindicales rápidamente fue cubierto por un emergente movimiento indígena, que dejó atrás las formas líricas y discursivas de demanda, encaminándose a realizar planteamientos de concertación con los Estados a partir de un modelo con contenido étnico y con propuestas programáticas y propositivas. Se deja de lado la antigua idea sindicalista de “asaltar el poder por la fuerza” y se impone la estrategia de la “construcción sostenida del poder”, la cual implica nuevas formas de relación con los Estados y las sociedades, y la recreación de los alcances de sus demandas históricas. Los pueblos indígenas plantean plataformas que, partiendo de sus pedidos de carácter sectorial, expresan los intereses estructurales de sus países. En Ecuador, los pueblos indígenas han sido los exponentes de la resistencia a las políticas económicas de ajuste impuestas por el Fondo Monetario Internacional; en Perú, los indígenas de la selva han encabezado las movilizaciones en defensa del medio ambiente y, en Bolivia, las organizaciones indígenas y campesinas están a la vanguardia de la lucha por los recursos hidrocarburíferos, como es el gas natural.

Movimientos ecologistas y de derechos humanos

Los cambios producidos a nivel mundial sobre el futuro y la sostenibilidad del planeta generaron una nueva actitud de los países desarrollados hacia el aprovechamiento de los recursos naturales, el deterioro del medio ambiente y la pobreza creciente que padece la mayoría de la población. Estos problemas ambientales ocasionados por las naciones industrializadas, y sus efectos en los países con altos índices de pobreza, como los andinos, promovieron una conciencia denominada por los grupos ecologistas como “pensar globalmente y actuar localmente”. El estilo de desarrollo predominante

hasta hoy se basa en la extracción y explotación de los recursos naturales; esta tradición extractivista permanece hasta nuestros días, pese a los intentos de lograr un desarrollo sostenible y armónico.

Ante esta realidad, la relación hombre-naturaleza que caracteriza a los pueblos indígenas se consolida, ya que les permite desarrollar una economía de subsistencia libre de agresión al hábitat y al medio ambiente. Esta interrelación basada en términos de reciprocidad ha permitido la conservación y manejo de estos recursos, proporcionándoles insumos vitales a través de prácticas tradicionales de tipo extensivo, la cacería y la recolección de productos silvestres de la naturaleza. La lógica de ocupación espacial y la relación de los indígenas con su naturaleza, de esencia conservacionista, motivó el interés de los movimientos ecologistas europeos, que realizaron presión a sus gobiernos y a los organismos multilaterales para que se respeten los derechos de estos pueblos y se asignen recursos financieros y técnicos para apoyar su desarrollo. Desde entonces, la cooperación internacional juega un papel fundamental en el establecimiento de nuevas formas de relación con los pueblos y comunidades indígenas; actitud que para algunos responde simplemente a la dinámica de modernización de las agencias internacionales, públicas y privadas de asistencia, así como al debilitamiento de las capacidades financieras, normativas, técnicas y ejecutivas de los Estados para impulsar políticas autónomas.

Se evidencia que el acercamiento de la cooperación internacional a la temática indígena se dio a través de las vertientes medioambientales y de derechos humanos, situación que con el transcurso del tiempo se ha ido expresando en los programas y proyectos sociales, que tienen como objetivo combatir la pobreza de los sectores marginados, en donde los indígenas y campesinos expresan el límite extremo.

La derrota de los partidos

El deterioro de la economía, la corrupción de los gobiernos, el estilo soberbio de las instituciones partidarias y las insatisfechas demandas de los movimientos sociales han generado una crisis en los partidos políticos; más aún cuando los procesos sociales, políticos, económicos y culturales se han acelerado a un ritmo por encima de lo esperado, dejando poco margen a la hora de conocer sus síntomas y características. Proce-

sos que antes emergían en un tiempo de cincuenta años, en la actualidad sólo necesitan menos de un lustro para aparecer, ocasionando una confusión general en la comunidad política y social. La situación incierta de los partidos políticos está inmersa dentro de esta nueva lógica, que poco a poco estamos descubriendo. Las causas más comunes para esto son muchas, como la creciente pérdida de credibilidad en los políticos, el desprestigio social, la desvalorización de sus funciones y actividades en la opinión pública, y los juicios negativos sobre la ética que profesan; los privilegios de que gozan –los cuales contrastan con la situación de los países de la región–, el nepotismo a escala y la prepotencia injustificada de sus representantes; éstos y otros muchos aspectos son parte de un complejo fenómeno que ha llevado al cuestionamiento de los partidos.

Una aproximación sociológica para la comprensión de este fenómeno tiene que ver con la modernización, en la que los aspectos de la disminución de la población rural, la mayor alfabetización en la población, la cantidad de profesionales que provienen de estratos sociales marginados, la creciente cobertura de los medios de comunicación, la educación y la tecnología, han generado la necesidad de un sistema político más complejo y heterogéneo, que es consecuencia de los cambios cualitativos de la sociedad y su relación con un mundo globalizado. De esta manera, las instituciones políticas deben adaptarse a las nuevas necesidades, desafíos y formas de expresión social y cultural que exige esta nueva realidad. Estos requerimientos sociales precisan institucionalizarse. Para ello, es imperativo que se profundice en la creación de nuevas estructuras políticas, de donde surgirán modernos sistemas de partidos e instituciones ciudadanas, con una visión renovada de lo que es el Estado y la sociedad, y con exigencias precisas de la demanda de los sectores populares. No olvidemos que las demandas de los pueblos indígenas enfatizan, cada vez más, en su derecho de participación con identidad propia.

La política de desprestigio y el descrédito general que existe en contra de los partidos políticos y sus miembros, es otra causa muy importante que acentúa esta crisis partidaria, debido a los estereotipos que se les asigna y a la poca visión que tienen los representantes políticos para dar una solución real a este conflicto de intereses. Estos discursos antipolíticos y antipartidarios se repiten a lengua suelta, inclusive por la mayoría de los nuevos políticos, dejando entrever la falta de un cono-

cimiento cabal y una gran ingenuidad al desprestigiar aquello en lo que ellos mismos participan. El problema de los partidos nos muestra claramente la intención del pueblo de ignorar a sus representantes y buscar personalidades de liderazgos emergentes; para que éstos conduzcan las riendas del Estado, ante el fracaso de viejas estructuras caracterizadas por una inclinación “neoderechista”, donde se fusionaba lo político con lo empresarial, conculcándose la propiedad pública y relegándose el papel del Estado a una labor meramente regulatoria.

En Bolivia, estas causas contribuyeron al surgimiento de líderes emergentes con propuestas indígenas, los cuales sorprendieron en las últimas elecciones nacionales. Nos referimos a Evo Morales y Felipe Quispe, quienes obtuvieron una votación muy importante; pero –que se sepa– esta votación no fue estrictamente dirigida a los partidos políticos (MAS y MIP): los ciudadanos votaron preponderantemente por estos líderes y en menor medida por los partidos que ellos representaban, dejando ver con mucha claridad que la ciudadanía rechazaba las viejas estructuras políticas –las cuales le quitaban participación en las decisiones sobre la cosa pública. En los países andinos, y en aquellos donde la población indígena es importante, las cosas han cambiado diametralmente. Es el momento de quiebre en la vigencia de los partidos políticos tradicionales, un momento que da lugar a la emergencia de la participación indígena de una forma directa. *No más “blancos” que se lo hablen y se lo hagan a los indígenas, sino un proyecto de, por y para los indígenas.*

Democracia y desarrollo con identidad

Se han invertido ingentes recursos económicos para lograr los objetivos de superar la pobreza, integrar a los pueblos indígenas a la sociedad nacional, homogenizar la diversidad étnica y establecer el mito del desarrollo que tanto han pregonado los países industrializados; pero nada de esto se ha logrado en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Por el contrario, los resultados son inversamente contrarios. La pobreza ha ido en aumento y se ha ahondado a niveles críticos, al extremo que ‘indígena’ es sinónimo de pobreza y marginación. Es lacerante la comparación entre el desarrollo occidental moderno y pujante de nuestras metrópolis y la

paupérrima situación de las comunidades indígenas y campesinas condenadas a la exclusión.

A pesar de ello, las sociedades indígenas continúan manteniendo su fortaleza, han regenerado procesos de reivindicación de su propia identidad; las culturas originarias se están volviendo a reconstituir empezando por revalorizar su lengua, su derecho consuetudinario y el respeto de sus autoridades tradicionales; las demandas de reivindicación de sus tierras y territorios y, por último, un desarrollo propio con identidad, sostenibilidad y participación está en la estrategia indígena. Por ello, no sólo luchan por un desarrollo con identidad, sino por un desarrollo desde la identidad. La diversidad ya no se debe considerar un obstáculo para el desarrollo, sino un factor que guarda enormes potencialidades para el impulso del desarrollo social y cultural armónico de las comunidades indígenas y de las sociedades de los países andinos.

La democracia en la Región Andina se ha fortalecido, ya que políticamente está asumiendo la diversidad como un factor de unidad; y promueve que en el ámbito económico y productivo se considere la diversidad de modos de producción y sistemas económicos. La viabilidad de un modelo económico no radica en la eliminación de otros tipos de modelos productivos. Por el contrario, si quiere ser viable, es necesario que los incorpore en un diálogo permanente que, además, los redefina y rearticule; sólo así es posible generar procesos de desarrollo que introduzcan lo mejor de la tecnología occidental y de la tecnología productiva de las sociedades indígenas.

Históricamente, en todos los países —particularmente donde la población nativa es mayoritaria—, los prejuicios en contra de las culturas originarias han impedido revalorizar y aceptar que las sociedades indígenas son portadoras de un conocimiento, una ciencia, una economía, de tecnologías y de sus propios sistemas jurídicos; pero —para bien— esto está siendo revertido: ya se empieza a recuperar los valores tradicionales de los pueblos, los mismos que se constituyen en cimientos sólidos para generar procesos de desarrollo desde la identidad, que promuevan el desarrollo integral y sostenible a largo plazo. Destacamos algunos de estos valores, como la gran capacidad participativa de las comunidades y de la misma sociedad; la redistribución, mediante la lógica del don y de la reciprocidad, que no busca la igualdad sino la equidad, cuya máxima expresión se encuentra en la fiesta; la profunda religiosidad que rodea la rela-

ción entre las sociedades indígenas y la naturaleza; la notable capacidad organizativa al nivel *micro* y *macro* social; el profundo apego a la identidad y la tradición, pero al mismo tiempo con un ansia mesurada hacia lo moderno y el cambio, que no les afecte negativamente.

Todos estos factores, y muchos más, son bases sólidas para lograr un desarrollo desde la identidad indígena, que encamine hacia un verdadero desarrollo de la multiculturalidad de los países andinos. Los pueblos indígenas demandan hoy controlar su propio desarrollo y establecer sus prioridades. Su desafío es llevar adelante un desarrollo sostenible que permita lograr la conservación del medio ambiente y la naturaleza, y a la vez garantizar el mejoramiento de sus condiciones de vida. Es posible superar este desafío, siempre y cuando exista la participación de estos pueblos en todos los niveles de decisión. Sin la participación de las comunidades indígenas, sin tomar en cuenta su conocimiento secular, se estarían repitiendo los mismos errores que nos han llevado a esta situación de empobrecimiento y de enormes daños ecológicos.

Es en este contexto de emergencia de los pueblos que los países de la región deben encaminar acciones que permitan concertar políticas destinadas a desarrollar la naturaleza multiétnica y pluricultural de los Estados, especialmente en lo relativo a los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas; implementar planes y estrategias que observen y refuercen la identidad étnica, reconocida por todas las constituciones de la región, y principalmente que se garanticen mecanismos institucionales y democráticos de participación política. Todo esto deberá insertarse en un marco de seguridad jurídica y de políticas gubernamentales, que guíen el interés público hacia la participación protagónica de los indígenas y sus organizaciones de manera transversal en todas las esferas de la sociedad y del Estado.

Lo municipal en la estrategia política indígena

Después de muchos años de democracia en los que los gobiernos locales eran únicamente la expresión del poder de las elites, la consecuente demanda de las organizaciones indígenas para ser parte de las decisiones —al menos del escenario público en el que conviven diariamente— hace que las legislaciones de los países andinos empiecen a aperturar la participación de las comunida-

des en la gestión de los municipios. De esta forma, los indígenas y los campesinos que no eran atendidos por las alcaldías, empiezan a ser sujetos protagónicos de las políticas y servicios públicos. Vivimos momentos donde los Estados y las sociedades empiezan a replantearse los aspectos de gobernabilidad, buscando la mejor y más eficiente forma de contener el rebalse de las expresiones críticas hacia el modelo democrático; así, en todos los países se han realizado reformas estructurales, como los ajustes económicos, los procesos de descentralización, inclusión social, y lo que se ha denominado “la lucha contra la pobreza”.

Las nuevas políticas económicas han tendido a la redistribución de los recursos públicos para que éstos sean utilizados desde el nivel local o regional, con un acrecentado involucramiento de la ciudadanía y de las instituciones de la sociedad civil¹⁵. Estas formas de participación que se han abierto a los indígenas, han posibilitado también el reposicionamiento y fortalecimiento del proyecto de las comunidades, que de sujetos sociales se convierten en actores políticos con capacidades de gobierno. Aquí, los pueblos indígenas promueven un entronque entre las expresiones del gobierno formal institucionalizado con la visión de gestión autónoma del territorio y los recursos naturales. Ésta constituye la construcción de un modelo de participación de abajo hacia arriba, englobante y simétrico, que garantiza los derechos étnicos.

Es importante rescatar que en los países andinos se están desarrollando procesos políticos importantes en relación al empoderamiento indígena; entre los más notorios están a) la revitalización de sus estructuras organizacionales, que han fortalecido el ejercicio de la autoridad en los niveles territoriales de base; b) el progresivo y sostenido copamiento indígena de las estructuras en los gobiernos municipales, mediante la participación en procesos electorales y de elegibilidad; c) la incursión de líderes indígenas en las instancias legislativas y ejecutivas, a nivel regional y nacional; y d) la socialización y convergencia de sus demandas con la de otros sectores populares. Al concretarse la participación

15 Es cada vez más creciente la descentralización de los presupuestos públicos para que éstos sean administrados por los gobiernos locales. En Perú y Ecuador es notorio el avance en la participación de los “comunarios” en la planificación y fiscalización del presupuesto de los municipios; en Bolivia, con la ley de participación popular existe la coparticipación tributaria, que es manejada por los municipios, en su mayoría de carácter indígena.



El espacio dejado por los movimientos sindicales rápidamente fue cubierto por un emergente movimiento indígena que dejó atrás las formas líricas y discursivas de demanda, encaminándose a realizar planteamientos de concertación con los Estados a partir de un modelo con contenido étnico y con propuestas programáticas y propositivas.



en los espacios de acción municipal, se generan las necesarias condiciones políticas y sociales para que los pueblos indígenas participen de una forma directa y activa en la gestión de los servicios públicos locales, como saneamiento, energía, agua potable, educación y salud. Con las recientes legislaciones y aperturas institucionales, los pueblos indígenas logran también ser partícipes de los procesos electorales, hecho que les habilita a actuar en la priorización de las obras, la planificación de las actividades, la ejecución presupuestaria y la definición de políticas municipales; entre estas últimas, cabe mencionar la designación de autoridades administrativas (en coordinación con los representantes tradicionales) y la posibilidad de integrar las instancias de control y vigilancia.

Con la inclusión de indígenas en los gobiernos municipales la democracia local y regional empieza a reconfigurarse, y el interés se acrecienta cuando se pueden ver los beneficios, fruto de la inversión pública que se realiza con los recursos asignados por el Estado de forma directa. Las elecciones que se convocan para elegir autoridades locales encuentran a los pueblos indígenas con una enorme expectativa de participación, pues la exclusión política y social que habían padecido parece empezar a revertirse. Pero pese a esta apertura política, en algunos países todavía existen restricciones para los indígenas: las legislaciones electorales imposibilitaban la participación de candidatos indígenas y los obligaban a ser representados por el sistema de partidos políticos. Sin embargo, esta limitante no logra frenar el impulso que han adquirido los movimientos indígenas para ser parte de la democracia; prestando siglas y con alianzas circunstanciales con diferentes partidos, lograron detentar importantes espacios del poder local y regional.

En Ecuador y Bolivia, han surgido partidos políticos indígenas que han logrado canalizar una importante

votación electoral¹⁶. En este proceso de indigenización de los gobiernos locales ha sido notable la inversión pública en sus comunidades. Además, se garantizó un nexo positivo entre las organizaciones indígenas tradicionales y las autoridades elegidas en el marco de la democracia representativa; es una constante que los líderes indígenas se preparan y capacitan primeramente con el servicio a sus organizaciones, para luego saltar a las disputas por las instancias públicas de gobierno local. Este importante proceso de copamiento indígena de los espacios políticos locales ha tropezado con serias dificultades; la primera tiene que ver con la limitada capacidad de gestión de parte de los representantes indígenas, que no han sabido manejar adecuadamente los recursos públicos y se han visto involucrados en investigaciones financieras por parte de las entidades de fiscalización pública. Además, el hecho de que los municipios dispongan de recursos ha generado disputas entre los mismos integrantes de la comunidad, como sucedió recientemente en Ilave (Perú), donde se linchó al alcalde de origen aymara Fernando Cirilo Robles por supuestas irregularidades en su gestión municipal. También es ilustrativo lo acontecido en el municipio indígena de Ayo Ayo (Bolivia) con el alcalde Benjamín Altamirano Calle, quien fue quemado en plena plaza del pueblo en medio de conflictos internos entre sectores de la misma comunidad.

El posicionamiento político indígena

Con la experiencia lograda en las movilizaciones en pos de las demandas por sus derechos, el mundo indígena en los países andinos se fortalece y ya considera que está llegando el momento del retorno del Pachakuti. Ante la imposibilidad de poder participar de forma directa en los procesos electorales, las organizaciones han optado por crear movimientos y partidos políticos indígenas, de un lado, y se han asociado con partidos políticos tradicionales vigentes, del otro. De esta forma, han

16 En Ecuador ha surgido el Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País y, en Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP). Además, también en Bolivia, se ha aprobado una ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas que permite que las organizaciones y entidades indígenas se registren en la Corte Nacional Electoral, y que participen de todos los procesos electorales para formar la voluntad popular.

surgido muchos liderazgos locales y nacionales que van progresivamente logrando posicionamiento en los espacios democráticos.

Las organizaciones indígenas explotaron hábilmente la acumulación política de los movimientos sociales y económicos que habían logrado en los últimos años. La estrategia política indígena, y en varios países también campesina, utilizó un lenguaje “interpelador” al sistema democrático y a la misma estructura de los Estados; introducen el concepto de las dos naciones: una racista, opresora, excluyente, gobernada por “blancos” y mestizos antinacionales, básicamente urbana; y la otra, de indígenas y campesinos, pobres y marginados, excluidos e ignorados, principalmente rural pero también de la periferia de las ciudades. En este escenario adquirió una ubicación importante lo étnico; no sólo los partidos políticos de tendencia indígena, sino también las organizaciones tradicionales, incorporaron simbologías indígenas que iban desde las propuestas programáticas hasta la condición cultural de sus candidatos. Esto favoreció una actitud positiva del conjunto de la sociedad, que, cansada de promesas incumplidas y de las crisis generalizadas que padecen, empezó a reconocer la legitimidad y viabilidad de las demandas indígenas como nuevas figuras políticas. Los emergentes movimientos sociales indígenas, que habían sido protagonistas de marchas y bloqueos de caminos, que pusieron en jaque a varios gobiernos y a la economía, hallaron condiciones favorables para su posicionamiento político. La expresión contundente de este hecho la constituye la afirmación de reformas constitucionales y la apertura a espacios democráticos conquistada por los indígenas, lo cual posibilitó la elección de parlamentarios indígenas en los congresos de cada nación.

De esta forma se configura en la Región Andina una nueva expresión de democracia; ya no más la representación elitista: ahora también los indígenas entraron a formar parte del ejercicio del poder de los Estados. Con la presencia de parlamentarios indígenas con mandato de sus organizaciones naturales, y con la ubicación de representantes indígenas en varias instancias de los gobiernos y de la diplomacia, se ha iniciado un importante proceso político de participación indígena¹⁷. El des-

17 En los congresos nacionales de los países andinos hay una importante –aunque todavía no suficiente– presencia de parlamentarios indígenas. Ecuador y Bolivia han tenido carteras ministeriales destacables a cargo de indígenas; actualmente, la embajadora de Bolivia en Cuba es una indígena quechua.

gaste de los partidos tradicionales —encumbrados en el poder desde la creación de las nuevas repúblicas independientes—, la imposición de medidas antinacionales y la negación de los derechos indígenas, ha sido lo que ha motivado que las organizaciones indígenas salgan a las carreteras y calles para expresarse de forma directa, no sólo contra los gobiernos sino también contra las formas de hacer política en democracia. La presencia de parlamentarios indígenas en los congresos nacionales y de líderes en los gobiernos, no ha sido suficiente para canalizar la permanente demanda insatisfecha de participación directa de los pueblos indígenas; porque las iniciativas de los representantes originarios o eran ignoradas o sencillamente eran rechazadas por el sistema de partidos, que mediante alianzas imponían las decisiones de elites económicas y reproducían la forma tradicional de hacer política.

Así es como se van desarrollando condiciones para un desborde popular, que exigió cambios a la democracia para evitar que ésta sea bloqueada y eliminada como forma de vida política y social, la que, en su momento, después de superarse las dictaduras militares, se había convertido en una esperanza para los sectores sociales que siempre habían sido excluidos. La población indígena, que a consecuencia de las forzadas migraciones del campo a la ciudad había logrado concentrarse masivamente en las áreas urbanas y periurbanas, rearticulándose en instituciones sindicales, vecinales y cívicas, emergen como un factor de presión política contundente; las movilizaciones de los llamados vecinos —mayoritariamente de origen rural-indígena— dan el nuevo toque de gracia a los deslegitimados gobiernos.

Participación política de la mujer indígena

Las mujeres indígenas históricamente han sido excluidas de la participación pública. Este hecho quizás tenga su origen en el propio sistema de organización cultural de los pueblos indígenas, porque —hasta donde se conoce— la mayoría de las culturas de la Región Andina formalmente otorgan a la mujer un rol social que tiene que ver esencialmente con la familia; a pesar de que, en la cotidianidad, esté comprobada la gran influencia que las mujeres ejercen en relación a la economía y a los asuntos de la comunidad.



Los pueblos indígenas demandan hoy controlar su propio desarrollo y establecer sus prioridades. Su desafío es llevar adelante un desarrollo sostenible que permita lograr la conservación del medio ambiente y la naturaleza, y a la vez garantizar el mejoramiento de sus condiciones de vida. Es posible superar este desafío, siempre y cuando exista la participación de estos pueblos en todos los niveles de decisión.



Los prejuicios sociales y de género están bien enraizados dentro de la cultura dominante, los mismos que han sido reproducidos en las sociedades nacionales, donde incluso existe una fuerte presencia indígena. La inequidad de género ha acompañado todos los procesos de emergencia indígena, haciendo que las conquistas logradas por los movimientos originarios carezcan del protagonismo en igualdad de condiciones de las mujeres. Nuestras sociedades nacionales tienen hasta hoy una fuerte tendencia de discriminación a las mujeres, por su condición de género y aun por su carácter indígena, a pesar de que esto contrasta notoriamente con la práctica cultural y espiritual de relacionar a la mujer con la tierra y la naturaleza —en la Región Andina, las mujeres personifican a la “pachamama” (madre tierra), a la fertilidad y la abundancia.

Más allá de los simbolismos, las mujeres indígenas carecen aún de una presencia y participación efectiva en la política y el quehacer social. En países como Ecuador y Bolivia se conoce de la apertura de espacios donde la mujer indígena ha podido posicionarse, aunque de manera incidental. A la par que los pueblos indígenas y sus organizaciones fueron ganando espacios de participación política, las mujeres indígenas lograron tímidas posiciones, particularmente en los gobiernos locales y municipales. Así, la todavía pobre participación de la mujer indígena en los espacios públicos de los países andinos puede atribuirse a muchos factores, entre los cuales pueden contarse las legislaciones electorales cerradas, la discriminación contra la mujer (que limita las oportunidades políticas), la institucionalidad excluyente contra las mujeres, y la condición de que constituya una mayoría con escaso acceso a la educación; de hecho, en todos los países de la región, los más altos índices de analfabetismo se registran en la población femenina.

Pese a todo esto, han existido casos de participación política de la mujer indígena que merecen mencionarse: las ministras de Ecuador, o las parlamentarias aymaras y quechuas en Bolivia, que han inaugurado un nuevo escenario para estos dos países con mayoría de población indígena. Pero la tarea de abrir una real participación de la mujer indígena tiene por delante un largo y difícil camino: requiere que nuestras sociedades cambien estructuralmente y dejen de lado el lastre de discriminar a la mujer (y esto vale también para las propias organizaciones indígenas), que se concreten políticas amplias para su inclusión activa, con educación, capacitación y oportunidades. La participación de la mujer indígena cualifica la política, viabiliza la sociedad y garantiza la transparencia en la gestión de los poderes públicos. Más allá de la retórica, se puede decir que la marginación, la pobreza y la injusticia continuarán si nuestros países no integran de manera sostenida a la mujer indígena, que constituye el valor y la identidad de nuestras sociedades multiculturales.

Propuestas indígenas de participación democrática

Después del posicionamiento que lograron los movimientos indígenas en la última década, el copamiento de los gobiernos locales pasó a ser un objetivo estratégico. Desde hace tiempo, diversas asociaciones indígenas han venido organizándose con el fin de participar en las elecciones para la constitución de gobiernos municipales y promover a sus propios líderes como alcaldes, concejales, representantes en general, o presidentes de gobiernos locales y regionales; en el ámbito de las comunidades, el trabajo ha sido silencioso pero muy efectivo, puesto que estamos ante un escenario de copamiento indígena de las estructuras públicas territoriales locales.

Es pertinente destacar que, cualquiera sea la vía de participación electoral, los indígenas eligen a sus candidatos de forma democrática y aplicando sus usos y costumbres (reciprocidad, alternabilidad y servicio comunitario). En las comunidades indígenas es casi una norma hacer coincidir el rol de las autoridades tradicionales con las autoridades jurisdiccionales públicas; los *mallkus*, caciques y *jilakatas* generalmente forman una especie de concejo de vigilancia que define las prioridades de los gobiernos municipales. El otro gran objetivo

de los pueblos indígenas es su participación en las asambleas constituyentes y en todos los mecanismos de reformas constitucionales; ellos consideran las garantías constitucionales como una forma de participación directa en la formación de los nuevos Estados multiétnicos y pluriculturales, y como la manera de definir políticas que respondan al interés de la mayoría social de sus países. Por ello, las organizaciones campesinas e indígenas, en todas sus movilizaciones han planteado la instauración de la Asamblea Constituyente, como una forma de inclusión política en la deliberación y de redefinir los modelos de Estado que han imperado desde la conquista. En la perspectiva de los pueblos indígenas, las constituyentes no fueron ni serán el instrumento que resuelva los problemas heredados desde la colonia, pero se erigen como espacios democráticos donde por primera vez los originarios pobladores pueden expresar de forma directa sus propuestas y proyectos con contenido regional y cultural. El escenario político privilegiado por los movimientos indígenas está enfocado en las acciones de los Estados para revisar sus legislaciones (vía el Congreso o la Constituyente), porque es aquí que se juega la viabilidad de sus principales demandas, tales como el tema de la tierra, los recursos naturales –renovables y no renovables–, la justicia comunitaria, la apertura total del sistema político y el desarrollo desde la perspectiva indígena.

Los pueblos indígenas tienen una visión cíclica del espacio y el tiempo, la participación comunitaria es un servicio rotativo y los beneficios tienen un carácter colectivo mediante la reciprocidad. Por esto, la revisión de las leyes tiene que tomar en cuenta esta perspectiva y otras que emergen de las prácticas y el ejercicio de sus usos y costumbres, tal como lo garantizan las constituciones andinas y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas.

Hacia una democracia multiétnica

Los países andinos jamás imaginaron que, en la transición al tercer milenio, sus democracias cambiarían con el surgimiento de movimientos indígenas que tendrían tanta convocatoria y cuya condición multiétnica fuese admitida ampliamente por la sociedad. Esto nunca estuvo en los planes de las clases dirigentes que, desde que tomaron la posta de los españoles, usufructuaron del poder y desarrollaron mecanismos de perpetuación

de sus privilegios. Muchos todavía analizamos las causas que generaron estos cambios. Pensamos que factores como la crisis económica, el deterioro del medio ambiente, la violación de los derechos humanos, la pobreza extrema de la población indígena, la negación de la multiculturalidad y el descalabro de los sistemas democráticos inspirados en la lógica occidental, hicieron posible que nuestra sociedad muestre su verdadero rostro, que las instituciones se nutran de lo indígena y que el poder ya no exprese únicamente los intereses de las elites dominantes.

Los movimientos mundiales de activistas por la ecología y los derechos humanos interpelan las políticas economicistas de países desarrollados y organismos multilaterales de cooperación, logrando cambiarlas a favor de naciones pobres y con alta población indígena, como es el caso de las naciones andinas. Además, el proceso de globalización no logra destruir el valor principal de los pueblos, que es la identidad cultural. Por el contrario, *en un escenario donde las esferas de la vida humana son afectadas por la dinámica que trasciende fronteras, lo único que afirman los pueblos es su derecho a ser diferentes.* Aquí surge la estima por lo propio, por aquello que le diferencia a un pueblo de otro, y emana la revalorización cultural como proceso de afirmación étnica.

La democracia andina ha ido cambiando, se abrió a los ignorados de siempre. Ahora, necesitamos cambiar los ciudadanos; no importa si vivimos en el campo o en la ciudad, debemos buscar la unidad en función a intereses comunes. Nuestros Estados no sólo deben ser multiétnicos en sus constituciones, sino ante todo en la forma de desarrollarse, de organizarse y de ejercer la democracia. Para expresar sus intereses los indígenas no necesitan de la intermediación, pues ellos mismos son voz, oído y mirada para expresar lo propio en la perspectiva de su futuro. Esta realidad de incorporación indígena a la democracia es un hecho sin parangón en la historia latinoamericana, y debe alegrarnos de que haya ido progresando más allá de las dudas e impacto que ella signifique, porque es la única manera de darle viabilidad a nuestros países. De otra forma y de continuar las políticas de exclusión y de democracia elitista a espaldas de las mayorías que son indígenas, estaremos *ad portas* de desbordes masivos que cuestionarán la misma legalidad y existencia de los actuales Estados.

La irrupción de los movimientos indígenas en el escenario político y social constituye, de por sí, un hecho que trae situaciones conflictivas a los gobiernos y a las

clases dirigenciales. Pero, más allá de poder lograr precarias condiciones de gobernabilidad—incluso imponiéndola con mecanismos de fuerza—, hay otros factores que no pueden eludirse y que están relacionados al poder que han adquirido los movimientos indígenas en cada uno de los países de la región, capaces de desestabilizar los sistemas democráticos. Por ello, cualquier posibilidad de la democracia pasa necesariamente por la participación y el concurso indígena, de la manera más amplia. Los gobiernos garantizarán la gobernabilidad y la paz social de sus países sólo si saben asumir el mensaje de cambio que nítidamente expresan los movimientos emergentes y las propuestas indígenas. Es necesario que se erradique la soberbia que las clases dirigentes siempre han ejercido sobre los indígenas; que sepan que hay que atenderlos en sus demandas legítimas, como el territorio y la participación en los poderes públicos. *El espacio que los indígenas exigen y que ahora se convierte en plataforma política, implica constituir un nuevo pacto social que involucre a todos los ciudadanos sobre una agenda a desarrollar donde se respeten y promuevan los derechos de los pueblos indígenas.*

Es el momento de dejar atrás las contradicciones del pasado siglo, expresadas en la dualidad campo-ciudad, clase-etnia y marginación-desarrollo. Hay que encarar el nuevo milenio con la experiencia de un pasado ancestral y un futuro moderno que garantice la vigencia de países culturalmente diversos, pero políticamente unitarios. Esto es lo que buscan, y por lo que luchan, los pueblos indígenas; y esto se llama democracia multiétnica.

ANEXO

Población indígena en los países andinos



* Estimaciones realizadas por el autor en base a datos de censos nacionales, de organizaciones indígenas y de otras fuentes especializadas.

Bibliografía

- AAVV. 2001. *Crisis de los partidos políticos en la Región Andina: lecciones de la historia. Opiniones y análisis*. La Paz: Fundemos –ILDIS – FUNDAPPAC.
- Alta, V., Diego Iturralde y M. A. López-Bassols. 1998. *Pueblos indígenas y Estado en América Latina. Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe*. Quito: Editorial Abya-Yala.
- Cossio Díaz, José, et. al. 1998. *Derechos y cultura indígena: los dilemas del debate jurídico*. México: Editorial Porrúa.
- Degregori, Carlos Iván. 1998. “Movimientos étnicos, democracia y nación en Perú y Bolivia”, en Claudia Dary (ed.), *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*. Guatemala: FLACSO.
- Deruyttere, Anne. 2003. *Pueblos indígenas, recursos naturales y desarrollo con identidad: riesgos y oportunidades en tiempos de globalización*. Washington, D.C.: BID.
- Igidio Naveda, Félix. 2001. “Movimientos indígenas en los Andes: un aporte a la búsqueda de nuevos caminos para el cambio social”, en *Movimientos indígenas y la transformación del desarrollo y la democracia en América Latina*. N.J.: Princeton, marzo.
- Iturralde, Diego. 2001. *Gobernabilidad y reducción de la corrupción en gobiernos locales indígenas*. La Paz: Banco Mundial – Fondo Indígena.
- Ministerio de Asuntos Indígenas. 2004. *Memoria – Foro internacional: Participación Indígena y Formas de Representación*. La Paz: MAIPO – Fondo Indígena.
- Organización de Estados Americanos – OEA. 1997. *Foro Democrático: Democracia y Derechos Indígenas*. Washington, D.C.: OEA.
- Pacari, Nina. 2002. “La participación política de la mujer indígena en el Congreso ecuatoriano: una tarea pendiente”, en International IDEA (ed.), *Mujeres en el parlamento. Más allá de los números*. Lima: Internatoinal IDEA.
- Quijano, Anibal. 2003. “Notas sobre ‘raza’ y ‘democracia’ en los países andinos”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, n° 1 (enero – abril).

Sistemas electorales en la Región Andina

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA

La Región Andina

Los países andinos, que conforman una de las regiones más pobres del hemisferio, con más de siglo y medio de vida republicana, han visto pasar en diversos momentos de su historia sistemas políticos autoritarios y semi-autoritarios. En ambos casos, la mayoría ciudadana se encontraba excluida de los derechos políticos, y pequeños grupos oligárquicos alzaban en el poder a caudillos civiles y militares. Se desarrollaba así una semicompetencia política, o una carencia de competencia política. Si bien varía de país en país, en muchos casos los componentes comunes eran el caudillismo y el clientelismo presentes en la mayoría de los partidos. Si las instituciones políticas eran débiles y carecían de legitimidad, la ciudadanía, por su parte, no participaba ni de la elección de los representantes ni de los supuestos beneficios que los partidos ofrecían. La aparición de organizaciones políticas antioligárquicas y de extracción popular fue violentamente reprimida y, de paso, también lo fue un considerable segmento de la población. La baja participación electoral andina fue un síntoma inocultable de lo excluyente del sistema¹.

En los países más pobres de la región (Bolivia, Ecuador y Perú), los sistemas políticos formados tras la tran-

sición democrática de inicios de la década del ochenta intentaron crear el andamiaje institucional sobre la base de un sistema de partidos competitivos². Pero este proceso, con los partidos políticos como centro del mismo, no creó necesariamente la estabilidad deseada, ya que otros factores —entre los que se incluye a los institucionales— pasaron a cumplir un rol condicionante. De esta manera, la actuación de los partidos es un factor de extrema importancia en la estabilidad democrática de un país, así como en su desarrollo, para que los factores perniciosos no políticos puedan ser absorbidos adecuadamente. Si los partidos canalizaron y tuvieron cierta habilidad para ser actores principales de la transición, perdieron parte de ella en el proceso de consolidación y estabilización. La voluntad y el aprendizaje de las elites adquieren por eso especial significado, particularmente en los momentos de reforma.

Por largas décadas, en la Región Andina lo común fue que las instituciones políticas contasen poco, o nada, para los partidos políticos. Para ellos el interés radicaba exclusivamente en el poder, con el principal objetivo del reparto de prebendas estatales extraídas de la administración pública. Esto tuvo su correlato en la percepción de la ciudadanía, que vio en las instituciones políticas realidades carentes de sentido, más allá de la pugna de los partidos por coparlas en beneficio de sus líderes y diri-

1 Por ejemplo, si bien en Bolivia, en 1952, se otorgó el voto a los analfabetos, la inscripción electoral debía realizarse para cada elección, para lo cual se debía presentar un documento de identidad del que la mayoría de la población indígena carecía.

2 Colombia y Venezuela lo hicieron a través de acuerdos partidarios a fines de la década del cincuenta.



Los países miembros de la Región Andina ingresaron a la década del ochenta encuadrando sus marcos normativos e institucionales bajo el soporte de un sistema de partidos. Trataban de incorporar los más avanzados derechos ciudadanos en el marco de constituciones y leyes. Así, se sentenció en forma definitiva el derecho electoral activo de manera universal y, por lo tanto, finalizó el proceso de incorporación política a través del marco legal.



gentes. Es así que cuando los partidos políticos se preocuparon por la gobernabilidad, tuvieron que luchar primero contra sus propias prácticas y, segundo, con el descrédito de las propias instituciones que ellos alimentaron. Cambiar parte de esta característica fue un proceso que aún sigue en curso.

La Región Andina representa una comunidad de países con una larga historia de encuentros, en cuya base se observa un listado extenso de semejanzas mayor que en el resto de América Latina. Con dos países de mayor estabilidad política (Colombia y Venezuela) y tres con una inestabilidad histórica (Bolivia, Ecuador y Perú), comparten en conjunto la órbita de países democráticos desde la transición a la democracia de fines de la década del setenta.

En casi todos los casos, los países miembros de la Región Andina ingresaron a la década del ochenta encuadrando sus marcos normativos e institucionales bajo el soporte de un sistema de partidos. Trataban, asimismo, de incorporar los más avanzados derechos ciudadanos en el marco de constituciones y leyes. Así, se sentenció en forma definitiva el derecho electoral activo de manera universal y, por lo tanto, finalizó el proceso de incorporación política a través del marco legal³. La ciudadanía se formalizaba definitivamente y era el marco común en todos los países andinos. Esto ha permitido que, de una región que alberga a algo más de 100 millones de habitantes, 55 de ellos sean ciudadanos con derechos constitucionales plenamente reconocidos.

3 Sin embargo, en el Perú, recién en 1980 se otorgó el derecho de sufragio a los analfabetos. En cambio, en los otros países, los aspectos democráticos anteriores a la década del ochenta ya se habían desarrollado en condiciones de sufragio universal.

Pero, si bien el derecho electoral ha sido ampliado sin límites, y presenta una fisonomía común en los países aquí tratados, otro es el caso del sistema electoral. Como se conoce, éste permite convertir los votos en escaños o puestos de elección, por lo que configura un proceso gracias al cual se permite determinar a los titulares de los cargos unipersonales (Presidente, Alcalde, etc.) o cuerpos colectivos (Parlamentos, Consejos Municipales, etc.). El sistema electoral está conformado por una variedad de elementos, cuya posibilidad de combinación es muy grande. De ello resulta que aplicar un sistema electoral sobre una votación cualquiera tendrá un resultado distinto si se aplica otro sistema electoral sobre esa misma votación. Esto le confiere al sistema electoral una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político. Por lo tanto, escoger un sistema electoral determinado pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia para un país.

Sin embargo, si bien el sistema electoral tiene efectos en el sistema de partidos, la gobernabilidad y la legitimidad electoral, también es cierto que es condicionado por factores históricos, políticos y culturales; en otras palabras, es también el resultado de un proceso político y social. De hecho, gran parte de la valoración positiva de los sistemas electorales es que deben proporcionar gobernabilidad y una adecuada representación política. Sin embargo, éstos se estructuran no en abstracto sino condicionados por el contexto político y social, del que también son producto. Esto es lo que se mostrará en el siguiente capítulo.

Reforma electoral

Si bien muchos países lograron cambiar sus constituciones (Colombia, 1991) —y algunos lo hicieron camino a la transición democrática (Ecuador 1978, Perú 1979)—, la década del ochenta debe considerarse como de adaptación a los mecanismos democráticos basados en los partidos políticos. La frecuencia de los procesos electorales puso a prueba la consistencia de sus respectivos sistemas, los que fueron criticados tanto por su estructuración como por los efectos que producían. Sin embargo, los graves problemas por los que transitó el conjunto de América Latina en aquella década se situaron en el ámbito económico, que fue el principal factor de inestabilidad. Es decir, la democracia basada en partidos políticos difícilmente podía ser estable si los países no reducían la desigualdad e impulsaban el desarro-

Cuadro 1
Derecho electoral en la Región Andina

País	Derecho electoral activo	Derecho electoral pasivo	Constitución	Ley electoral
Bolivia	Voto U, O, D y S; 18 años.	D: 25 años S: 35 años	1967 (reformada en 1994)	Ley 1993 (modificada en 1996).
Colombia	Voto U, F, D y S; 18 años.	D: 25 años S: 30 años	1991	Ley 163 (1994).
Ecuador	Voto U, O, D y S; 18 años.	25 años	1998	Ley 1998
Perú	Voto U, O, D y S; 18 años.	25 años	1993	Ley Orgánica de Elecciones 26859 (1997).
Venezuela	Voto U, F, D y S; 18 años.	D: 21 años	1999	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1998) y Estatuto Electoral (2000).

Síglas: U= Universal, D= Directo, S= Secreto, O= Obligatorio, F= Facultativo.

llo. Si ello no ocurre, la democracia bajo presión económica puede fracasar, pues toda pobreza alimenta la ingobernabilidad. Es por eso que el debilitamiento de las democracias de la región obligó a reformar no sólo sus economías, sino también sus instituciones y sus reglas. En consecuencia, la década de los años noventa, que constituía una segunda oleada de reformas, fue testigo de cómo los países andinos cambiaron nuevamente sus leyes electorales y sus partidos políticos (ver Cuadro 1).

Si las preguntas claves eran *qué y cómo se reforma*, también lo es *cómo se llega a ella*. Es por eso que aquellos cambios constitucionales que fueron precedidos por convulsiones políticas en Ecuador (la destitución del presidente Bucaram), Perú (el golpe de Estado encabezado por el presidente Fujimori) y, de alguna manera, la Venezuela de Chávez, tendrán una resultante distinta de aquellos casos en donde la reforma es producto de concertados y dificultosos esfuerzos por crear nuevas reglas de juego (Bolivia y Colombia). En el primero de los casos, suelen presentarse situaciones de imposición de un sector político sobre otro, por lo que generalmente se observa sectores excluidos en la elaboración de las nuevas reglas. En el segundo caso, el intento de concertación hace de éste un proceso más inclusivo. Si la reforma electoral reviste una importancia singular en el diseño de un sistema político renovado, la experien-

cia internacional muestra contundentemente que para que se realicen reformas electorales exitosas, deben producirse consensos que involucren a un amplio espectro del abanico político, donde no sólo se encuentren presentes las organizaciones políticas sino también otros grupos sujetos de conocimiento y experiencia.

En las reformas electorales se pueden revisar todos los componentes del sistema; desde el tipo y el tamaño de la circunscripción electoral, pasando por la simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales, la forma de votación, el tipo de boleta, el número de votos, el umbral de representación, o la fórmula matemática de conversión de votos en escaños. Pero no existe ninguna prioridad ni preferencia o necesidad de cambiar todos los elementos. Es más, sólo en contados casos las reformas tocan todos ellos. El otro elemento fundamental para una reforma es el factor tiempo. Generalmente, la que se practica a las puertas de un proceso electoral está seriamente condicionada por la variable del cálculo político, situación que generalmente impide una adecuada y fluida discusión sobre la reforma electoral. A ello hay que agregarle que no siempre los actores de la reforma saben cómo realizarla o si realmente la desean.

Las rupturas que hemos destacado concentraban sus esfuerzos en Asambleas Constituyentes que generalmen-



El sistema electoral está conformado por una variedad de elementos, cuya posibilidad de combinación es muy grande. De ello resulta que aplicar un sistema electoral sobre una votación cualquiera tendrá un resultado distinto si se aplica otro sistema electoral sobre esa misma votación. Esto le confiere al sistema electoral una importancia vital en la estructuración de cualquier sistema político.



te eran compuestas por nuevos sectores políticos, los cuales expresaban, por un lado, la renovación de las elites pero también, por otro lado, la falta de experiencia en la tarea de concertar y reformar las instituciones. De esta manera, si Ecuador llamaba a una consulta popular en la que se trataba asuntos tan controvertidos y especializados de orden electoral, el Perú elaboraba una nueva Constitución y una ley electoral en donde se confundía hasta el propio concepto de sistema electoral; mientras, en el mismo sentido, Venezuela abría un camino de cambios profundos. Estos escenarios eran, a su vez, producto de crisis de representación partidaria, por lo que causas y efectos se interrelacionan de manera intensa, con mayor razón cuando en el caso peruano y venezolano eran el resultado de proyectos políticos altamente autoritarios. En cualquiera de los casos, la Región Andina intentó encaminar y mejorar su democracia introduciendo cambios institucionales que le permitieran enfrentar adecuadamente las tareas de la gobernabilidad, con métodos y resultantes diversos.

Sistemas electorales

Es necesario recordar previamente que a diferencia de los sistemas parlamentarios, los regímenes presidencialistas requieren efectuar dos procesos electorales paralelos que permitan elegir a los titulares del Ejecutivo y el Legislativo, es decir, al Presidente de la República y al Parlamento. Esto genera una doble legitimidad en la que el balance del poder se inclina, generalmente, hacia el primero. En pocas palabras, el Presidente de la República se constituye en el centro y eje del régimen político. Justamente, por ello, no es posible referirse al sistema electoral parlamentario sin hacer referencia al presidencial, que es el que concentra el mayor interés del electorado.

Sistema electoral presidencial

En todos los regímenes políticos presidencialistas latinoamericanos —y, por tanto, también en los de la Región Andina—, el Presidente de la República es elegido por sufragio directo⁴. El caso de Bolivia, si bien puede prestarse a confusión, no es igual al de los países en los que se desarrollan elecciones indirectas⁵. Todos los países andinos eligen a su Presidente bajo el principio de mayoría. Éste varía, sin embargo, entre los que exigen mayoría relativa o absoluta.

Venezuela es el único país que señala como requisito la mayoría relativa simple. Esto permitió a los venezolanos elegir al Presidente en una sola vuelta electoral. Lo interesante de Venezuela es que el efecto que se produjo es la concentración de los votos en las candidaturas favoritas, por lo que podría decirse que la elección de mayoría relativa simple tiene un efecto *concentrador* del voto presidencial. El largo bipartidismo venezolano (AD y COPEI), que duró alrededor de tres décadas, fue alimentado también por este tipo de elección. Distinto es el caso de Ecuador, que fue el primer país en introducir la mayoría absoluta con la segunda vuelta electoral o *ballotage*. El problema fue que a lo largo de cinco procesos electorales no sólo ningún candidato superó la valla de la mayoría absoluta, sino que estuvieron lejos de aquella medida; es decir, siempre se produjeron segundas vueltas. El multipartidismo ecuatoriano alimentó y fue alimentado por este sistema. Los cambios constitucionales de 1998 modificaron esta exigencia por la de mayoría relativa calificada; ésta se sitúa en el 40%, en una diferencia de 10% entre el primer y el segundo lugar para elegir al Presidente de la República.

Por su lado, Colombia, Perú y Bolivia han optado por exigir una mayoría absoluta. De ellos, los dos primeros se parecen, pues si ningún candidato logra superar este mínimo se enfrentan las dos primeras mayorías en una segunda vuelta electoral. En este punto, si Colombia y Perú realizan esto a través de elección directa, en el caso boliviano se realiza a través del Congreso, es decir, de manera indirecta. Sin embargo, los efectos en estos tres países son totalmente distintos. La segunda

4 Hasta la reforma de 1994, en Argentina se utilizaba el mecanismo indirecto del Colegio Electoral. Éste fue definitivamente suprimido aquel año.

5 En el país del altiplano, en caso de producirse una segunda vuelta electoral, la elección se realiza a través del Congreso.

Cuadro 2
Elección del Presidente de la República

País	Duración del mandato	Reelección	Permanencia máxima de un mandatario	Mayoría exigida	Vueltas electorales posteriores
Venezuela	6 años	Sí, una vez más.	12 años	Mayoría relativa	Ninguna
Colombia	4 años	Sí, una vez más.	8 años	Mayoría absoluta	2da. vuelta entre los dos candidatos más votados.
Bolivia	5 años	No, sólo después de un período.	5 años	Mayoría absoluta	2da. vuelta a través del Congreso entre los dos candidatos más votados.
Perú	5 años	No, sólo después de un período.	5 años	Mayoría absoluta	2da. vuelta entre los dos candidatos más votados.
Ecuador	4 años	No, sólo después de un período.	4 años	Mayoría relativa	2da. vuelta entre los candidatos más votados, si nadie supera el 50%, o el 40% con una diferencia sobre el segundo de más de 10%.

vuelta electoral, que inicialmente buscaba la amplia legitimidad para el ganador, no ha logrado su objetivo; por el contrario, ha polarizado la competencia electoral, en algunos casos de manera violenta. En cambio, a lo largo de casi dos décadas, la segunda vuelta a través del Congreso produjo en Bolivia un efecto concertador. Los partidos políticos no tuvieron sólo que negociar sus votos para elegir al Presidente sino que se vieron en la necesidad de establecer coaliciones o pactos para gobernar⁶.

Otro aspecto que es necesario destacar es la duración, y la duración máxima, de un mandato. La duración del mandato presidencial varía entre los cuatro años (Ecuador y Colombia), cinco años (Perú y Bolivia) y seis años (Venezuela). Sin embargo, esto está relacionado con la posibilidad de la reelección. Por ello, como muestra el Cuadro 2, en Venezuela Chávez podría mantenerse en el poder hasta por un máximo de doce años, el mayor de toda la región⁷; Colombia lo sigue con ocho

años –ambos, por cierto, han introducido la figura de la reelección al modificar sus respectivas constituciones. Los tres países restantes no permiten la reelección inmediata (Bolivia, Ecuador y Perú)⁸. El efecto mayor se produce en la disminución de la igualdad en la competencia electoral. Pero, no sólo eso, pues el tiempo máximo de un presidente venezolano en el poder puede ser tres veces mayor que el de uno boliviano.

Difícilmente, un candidato retador puede ganarle a un Presidente-candidato. En los últimos años, éstos han sido los casos de Fujimori (Perú), Menem (Argentina), Cardoso (Brasil) y Chávez (Venezuela, en 2000)⁹. Por lo demás, es un elemento altamente perturbador y somete a una alta polarización política, incluso en los casos en que el candidato reeleccionista gane por márgenes importantes.

6 Si bien es cierto que desde la caída de Sánchez de Lozada la inestabilidad se ha instalado nuevamente en Bolivia, los pactos de gobierno no dejan de ser importantes para la gobernabilidad.

7 Alberto Fujimori se presentó inconstitucionalmente y ganó las elecciones del año 2000, permaneciendo en el poder once de los quince años posibles, ya que fue destituido por el Congreso luego de fugar

al Japón. En Venezuela, el presidente Hugo Chávez hizo que la Asamblea Nacional Constituyente –la cual controló con mayoría absoluta– introdujera en la nueva Constitución la figura de la reelección presidencial y extendiera el período de gestión a seis años.

8 Colombia, en 2004, aprobó la posibilidad de la reelección presidencial, después de ser uno de los pocos países que prohibía esta posibilidad de manera absoluta.

9 En dos casos no se cumplió esta regla: Ortega en Nicaragua, y Mejías en República Dominicana.

Cuadro 3
Relación de electores y parlamentarios en la Región Andina

País	Población, 2004 (en millares de personas)	Electores, 2004	Número de habitantes por parlamentario, 2004	Número de electores por parlamentario, 2004
Perú	27,546	15,289,237	229,550	127,410
Colombia	42,310	25,249,546	160,874	96,005
Ecuador	12,952	8,542,126	107,041	70,596
Venezuela	23,054	13,893,322	139,721	84,201
Bolivia	8,724	4,458,289	55,567	28,396
Comunidad Andina	114,586	67,432,520	126,335	81,637

Nota: En el caso de Ecuador, Perú y Venezuela se trata de la Cámara Única.

Cuadro 4
Características de los parlamentos andinos

País	Senado	Cámara Baja	Cámara Única	Total	Período	Reelección
Colombia	102	161 representantes*		263	4 años	Indefinida
Venezuela			165	165	5 años	Máximo dos períodos consecutivos
Bolivia	27	130 diputados		157	5 años	Indefinida
Ecuador			*121	121	4 años	Indefinida
Perú			120	120	5 años	Indefinida
Total	129	291	406	826		

*Número de representantes variable.

Todos estos mecanismos constituyen el denominado sistema electoral presidencial, el cual tendrá una influencia fundamental sobre el sistema electoral parlamentario, así como en los efectos totales sobre el sistema de partidos y el sistema político (ver Cuadro 2).

Sistema electoral parlamentario

Como ya se señaló líneas arriba, los regímenes presidencialistas requieren de dos sistemas electorales tanto para elegir al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo. Sin embargo, el formato de los parlamentos no es igual en toda la Región Andina. A lo largo de la historia parlamentaria andina, todos los países contaban con dos

Cámaras. Sin embargo, Ecuador (1977), Perú (1993) y Venezuela (1999) cambiaron esta tradición. De esta manera, sólo Colombia y Bolivia estructuran actualmente sus legislativos a través de dos Cámaras, el formato *bicameral*. Por el contrario, Ecuador, Perú y Venezuela, modificaron sus parlamentos y los convirtieron en *unicamerales*. Si bien no es éste el espacio para discutir la pertinencia o no de cualquiera de los dos formatos, se podría señalar que, generalmente, se encuentran parlamentos unicamerales en países pequeños; éste era el caso de varios países centroamericanos¹⁰. De estos tres países, Ecuador convierte su parlamento en unicameral,

¹⁰ Son los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Cuadro 5
Elecciones en la Región Andina desde 1978

País	Presidenciales	Legislativas	Municipales	Referéndum/ Plebiscito	Otras	TOTAL
Bolivia	1984, 1989, 1993, 1997, 2002	1984, 1989, 1993, 1997, 2002	1979, 1980, 1985, 1987, 1989	2004		11
Colombia	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002	1978, 1982, 1986, 1990, 1991, 1994, 1998, 2002	1988, 1990, 1992, 1994, 1997	2003	1978, 1980, 1982, 1984, 1986, 1988, 1990	26
Ecuador	1978, 1979, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998, 2002	1979, 1984, 1986, 1988, 1990, 1994, 1998, 2002		1978, 1986		6
Perú	1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001	1978 ¹ , 1980, 1985, 1990, 1992 ² , 1995, 2000, 2001	1980, 1983, 1986, 1989, 1993, 1995, 1998, 2002 ³	1993	1997, 2001	22
Venezuela	1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000	1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000		2004	1995, 1992, 1999	12

1 Se trata de la Asamblea Constituyente.

2 Se trata del Congreso Constituyente.

3 Se desarrollaron simultáneamente elecciones municipales y regionales.

pero manteniendo cierto grado de relación entre el número de electores y el de parlamentarios; en cambio, bajo la Constitución de 1993, Perú lo convierte también en unicameral pero reduciendo ostensiblemente el número de parlamentarios de 240 a 120, e incrementando de esa forma la relación de electores y parlamentarios –la mayor de toda la región (ver Cuadro 3).

Si bien no existe un número exacto que exprese de mejor manera la relación entre electores y parlamentarios, quizás la única relación es aquella que señala que, a mayor tamaño poblacional del país, mayor será el tamaño del parlamento. Esto hace que el parlamento chino sea más grande que el español, y que éste sea de mayor tamaño que el colombiano, que a su vez es más grande que el chileno y éste lo sea con relación al de Mónaco. Esta relación no es exacta, pero más o menos se cumple, pues tiene que ver con el hecho de que los parlamentos expresen la representación política, lo que motiva que crezcan conforme crecen sus poblaciones. Las reformas que se introdujeron en los países andinos, en la estructura de sus parlamentos –salvo en Perú–, respetaron los incrementos poblacionales que se presentaron. En la Región Andina, Perú es el segundo país en

población pero el último respecto al número de parlamentarios, con lo cual ha reducido su capacidad de representación política¹¹. En cuanto al período del mandato legislativo, todos los países, excepto Venezuela, coincidieron en otorgar el mismo número de años en el Ejecutivo; es decir, cuatro años en Colombia y Ecuador, y cinco años en Bolivia y Perú¹². Pero, en este caso, todos los países –salvo Venezuela– permiten la reelección indefinida de los parlamentarios, al igual que la tradición norteamericana y la de casi todos los países¹³ (ver Cuadro 4).

Elección del Senado

Los dos países con parlamentos bicamerales son Bolivia y Colombia, por lo tanto tienen Senado. Inicialmente, más allá de las características de sus funciones, la

11 Actualmente, el Perú ocupa el puesto 15 (de 19 países latinoamericanos) con relación al número de sus parlamentarios, pese a que es el quinto país con mayor población de Latinoamérica.

12 En Venezuela el mandato presidencial es de seis años, y de cinco el de los congresistas.

13 Uno de los pocos países que no permiten la reelección parlamentaria es Costa Rica.

Cuadro 6
Tamaño de las circunscripciones en la Región Andina

País	Cámara Única	Senado	Cámara Baja	G	M	P
Bolivia		9 trinominales	66 uninominales 9 plurinominales	26 42%	16 26%	20 32%
Colombia		Única (2 indígenas)	33 plurinominales (departamental)	48 32%	39 26%	65 42%
Ecuador	21 plurinominales (101 escaños) + Única (20 escaños)			32 32%	8 8%	61 60%
Perú	24 plurinominales y 1 uninominal			35 29%	48 40%	37 31%
Venezuela	24 plurinominales + 3 indígenas uninominales			49 30%	94 57%	22 13%

Nota: Número y porcentaje de escaños en circunscripciones de tamaño: G = Grande (10 y más escaños), M= Medianas (entre 5 y 10 escaños) P= Pequeñas (menos de 5 escaños).

Cámara Alta o Senado tenía como objetivo asegurar la representación de los estados o entidades (departamentos, regiones, etc.), es decir, la representación territorial en contraposición a la representación poblacional de la Cámara Baja. Esto hizo que, por lo general, se estableciera un número igual de escaños para cada una de las unidades en que se divide políticamente el país es el caso de Bolivia, en donde sus 27 senadores están distribuidos tres por cada uno de los nueve departamentos, es decir, bajo circunscripciones trinominales. Otro es el caso de Colombia, que establece una *representación fija* con sus 102 senadores, los cuales son elegidos a través de una circunscripción única. Por lo tanto, los senadores no representan entidades territoriales sino al conjunto de la nación, con la particularidad de que existen dos distritos nacionales; uno en donde se eligen 100

senadores y otro –de alguna manera compensatorio– en donde se eligen 2 representantes de las comunidades indígenas. Colombia tiene un Senado muy numeroso, el mayor de la región, más grande aun que el argentino, que es de mayor magnitud poblacional. Esto se debe, en parte, a que la representación no se encuentra condicionada a su división territorial.

En los dos casos, el principio de elección varía. Bolivia establece la elección de sus senadores a través de lista incompleta por mayoría relativa. Al partido mayoritario se le asigna dos senadores, y uno a la segunda mayoría, como sucedía antes en México. El resultado de este procedimiento consiste en una *alta desproporción* entre votos y escaños, facilitando la construcción de mayorías. El caso colombiano es totalmente distinto. En él, la circunscripción única permite el ingreso de un número alto de partidos políticos. El distrito único sin barrera mínima genera también la más *alta proporción* entre votos y escaños. La fuerte presencia de dos partidos políticos en Colombia (el Liberal y el Conservador) y el método de padrínazgo de candidaturas, evita una importante dispersión que propicia el distrito nacional¹⁴.



El formato de los parlamentos no es igual en toda la Región Andina. A lo largo de la historia parlamentaria andina, todos los países contaban con dos Cámaras. Sin embargo, Ecuador (1977), Perú (1993) y Venezuela (1999) cambiaron esta tradición. De esta manera, sólo Colombia y Bolivia estructuran actualmente sus legislativos a través de dos Cámaras, el formato *bicameral*.



14 Sin embargo, el mismo padrínazgo que permitía la presentación de varias listas por el mismo partido, estimuló la indisciplina partidaria y el personalismo. La última reforma política tiene como propósito corregir este problema con listas bloqueadas, pero permite a los partidos aplicar opcionalmente el voto preferencial.

En ambos casos, estamos frente a sistemas que privilegian la relación del electorado con el partido político, por lo que se establecen candidaturas bajo el formato de listas cerradas y bloqueadas. Otro será el caso de la Cámara Baja, como veremos en adelante (ver Cuadro 6).

Elección de la Cámara Baja

Al igual que en el caso del Senado, las variaciones entre los países de la región son muy altas. Con relación a su composición, Bolivia tiene una *representación fija* de 130 diputados, distribuida a través de todos los departamentos en forma proporcional. En cambio, Colombia tiene una *representación variable*, pues el número de sus miembros va creciendo conforme crece la población. Si bien en ambos países los diputados son elegidos a través de elección directa bajo el principio de elección proporcional, existen particularidades muy significativas. Colombia lo desarrolla a través de las 33 circunscripciones a nivel departamental, y utiliza el método de cociente y residuo electoral para asignar los escaños. Sin embargo, gracias a la permisividad de la presentación de las candidaturas apoyadas por los dos partidos mayoritarios, liberales y conservadores, la dispersión es de tal magnitud que pocos son los que superan el primer cociente. De ello se verán favorecidos los partidos antes nombrados, impidiendo una mayor apertura del sistema partidista colombiano.

Pero fue Bolivia quien reformó su sistema electoral para la Cámara Baja, introduciendo el sistema proporcional personalizado, de inspiración alemana; Venezuela lo hizo a partir de 1993. Dicho sistema, que combina alrededor de la mitad de las circunscripciones en uninominales y plurinominales, intenta, por un lado, abrir la posibilidad de acercar el candidato al elector a través de las uninominales, y, por el otro, mantener la relación entre el elector y el partido político en las circunscripciones plurinominales. La otra particularidad de este sistema es que ofrece una adecuada proporcionalidad entre votos y escaños. El boliviano introduce la barrera del 3% de los votos para el ingreso de las listas en la repartición de escaños de las circunscripciones plurinominales, pero no establece escaños de compensación; y utiliza el método D'Hondt para la asignación de escaños en las circunscripciones plurinominales; es decir, se elige el método que premia a la mayoría. Así, el sistema proporcional personalizado es un sistema que puede ser aplicado con especificidades de cada país, manteniendo las cualidades



El caso de Colombia establece una *representación fija* con sus 102 senadores, los cuales son elegidos a través de una circunscripción única. Por lo tanto, los senadores no representan entidades territoriales sino al conjunto de la nación, con la particularidad de que existen dos distritos nacionales; uno en donde se eligen 100 senadores y otro en donde se eligen 2 representantes de las comunidades indígenas.



del mismo, como lo ha demostrado Bolivia. La reforma se efectuó como un proceso acumulativo a través de pactos que consolidaron el sistema electoral.

Elección de la Cámara Única

Como anotamos líneas arriba, Ecuador, Perú y Venezuela son los países en la Región Andina —y los únicos en Sudamérica— que tienen Cámara Única; con 165 representantes Venezuela, 121 Ecuador y 120 el Perú. No obstante, sólo hasta allí llega la semejanza y comienzan las diferencias. Mientras que Ecuador opta por elegir a sus representantes a través de dos tipos de circunscripción, plurinominal y única, Perú y Venezuela eligen a todos sus congresistas por circunscripciones plurinominales a nivel departamental. Los ecuatorianos buscan balancear los representantes locales y nacionales, lo cual hace que su sistema tenga un *efecto reductor* en el sistema de partidos¹⁵.

Por otro lado, si el Perú introdujo por primera vez el mecanismo que permite una mayor capacidad de selección a los electores a través del voto preferencial, Bolivia y Venezuela lo hicieron por medio del sistema proporcional personalizado; mientras que Ecuador ha pensado que el sistema más adecuado es el de la lista abierta (*panachage*). En el caso peruano, el elector vota por una lista de partido y de allí escoge hasta dos candidatos de su preferencia. Es decir, primero identificaba al partido y luego a sus candidatos. En cambio, la lista abierta ecuatoriana entrega toda la selección a los electores,

15 Hasta el año 2001, el sistema peruano observó un efecto inverso, pues permitía el ingreso al parlamento de agrupaciones muy pequeñas, por lo que incentivó la atomización. El número de partidos presentes en el parlamento entre 1995 y 2000 fue de trece, de los cuales diez no llegan a tener el 5% de los votos. Es decir, la circunscripción única, sin barrera mínima legal, produjo un efecto contraproducente en el intento de estabilizar un sistema partidista.

Cuadro 7
Sistema electoral parlamentario en la Región Andina

País	Circunscripción	Forma de candidatura	Forma de votación	Tipo de boleta	Barrera mínima legal	Sistema de asignación	Simultaneidad electoral
Bolivia	S: trinominales D: uninominales y plurinominales (proporcional personalizada)*	S: lista cerrada y bloqueada D: en circunscripciones plurinominales, cerrada y bloqueada	Voto múltiple S: 1 voto D: 2 votos; uno con uninominal y otro con plurinominal	Varias	D: 3% en circunscripciones plurinominales	S: lista incompleta por mayoría simple D: D'Hondt en circunscripciones plurinominales	Sí
Colombia	S: única + única indígena R: circunscripciones plurinominales	S: lista cerrada y bloqueada R: lista cerrada y bloqueada	Voto múltiple: 1 para cada cámara	Varias	No	S y D: cuociente y residuo mayor (se tiene en cuenta votos blancos)	No**
Ecuador	Circunscripciones plurinominales + única	Lista abierta	Voto múltiple: <i>panachage</i>	Varias		Cuociente y residuo electoral	Sí
Perú	Única	Lista cerrada y no bloqueada	1 voto de lista y dentro de ella voto preferencial doble opcional	Única	No	D'Hondt	Sí
Venezuela	D: uninominales y plurinominales (proporcional personalizada)	D: en circunscripciones nominales: abierta En circunscripciones plurinominales: cerrada y bloqueada	Voto múltiple D: 2 votos; uno con uninominal, el otro con plurinominal	Varias	No	D: En circunscripciones plurinominales (D'Hondt)	Sí

Nota: (*) Bolivia no tiene escaños excedentes o compensatorios; (**) se realiza primero la elección al Parlamento y, posteriormente, la elección presidencial. D = Diputados (en el caso venezolano, de la Asamblea Nacional); S = Senadores; R = Representantes.

reduciendo de esta manera el papel del partido político en la composición del parlamento. Es exactamente lo contrario a la lista cerrada y bloqueada. La lista abierta permite el ingreso de candidatos independientes, pero erosiona también las lealtades partidarias, incentivando fuertemente la personalización de la política. Los mecanismos introducidos en Perú y Ecuador alientan una alta competencia entre los candidatos parlamentarios, que tiende a ser muy agresiva al interior de los partidos políticos e inclusive mayor a la que se presenta con otros partidos. Los efectos no han producido una mayor cercanía con los electores, pues eso depende más del tamaño de la circunscripción, sino, más bien, ha resultado ser un impedimento para la disciplina y la lealtad partidaria.

Relación entre los sistemas electorales

Si bien las posibilidades de combinación de los elementos de un sistema electoral son muy grandes, los efectos que producen se amplían si se toma en cuenta la relación entre los sistemas electorales presidencial y parlamentario. Entre éstos existen, también, varias posibilidades, que van desde una relación fuerte hasta una débil. En concreto, ésta se expresa en cómo la elección parlamentaria está influenciada por la elección presidencial; es decir, la potencialidad de esta última está en la capacidad que tiene de crear un efecto de *voto de arrastre*, debido a que en un sistema presidencialista la elección de su titular es el acto eleccionario más importante.

El primer, y quizás el más importante, factor es el de la *simultaneidad* temporal en la realización del proceso electoral. De los cinco países estudiados, tres de ellos concurren el mismo día a votar por el Presidente y el Parlamento (Bolivia, Ecuador¹⁶ y Perú), configurando una *alta simultaneidad*. El caso contrario, y en donde se muestra una *inexistencia de simultaneidad*, es Colombia y Venezuela. La elección parlamentaria colombiana se realiza con varios meses de anticipación a la presidencial, y, sin embargo, el tiempo no es tan amplio como para que éstos se separen totalmente como dos momentos políticos que no generan ningún efecto sobre el otro; como sí ocurre en casos en donde la elección parlamentaria es claramente distante de la presidencial.

16 Hasta antes de las reformas de 1998, en Ecuador se elegía parcialmente el Parlamento a mitad del período presidencial.



Mientras que Ecuador opta por elegir a sus representantes a través de dos tipos de circunscripción, plurinominal y única, Perú y Venezuela eligen a todos sus congresistas por circunscripciones plurinominales a nivel departamental. Los ecuatorianos buscan balancear los representantes locales y nacionales, lo cual hace que su sistema tenga un *efecto reductor* en el sistema de partidos.



Entre los países de simultaneidad electoral se produce efectos diversos. El Perú muestra una *interrelación mediana*, puesto que el efecto está contrarrestado por la existencia de votos diferenciados y una sola boleta de votación, con lo que podría ocurrir que un partido sea titular del Ejecutivo y otro del Legislativo. En los casos de Ecuador y Bolivia la *interrelación es menor* debido a la existencia de boletas y votos separados. En otras palabras, el Perú muestra un sistema electoral que permite, en mayor medida que los otros, crear mayorías parlamentarias del mismo color político que el Ejecutivo (ver Cuadro 7).

Los sistemas de partidos políticos

De modo general, se podría decir que en los años noventa el sistema de partidos en la Región Andina se ha movido desde un continuo *bipartidismo* (Colombia) y un *multipartidismo polarizado* (Perú, antes de 1992), hasta un sistema *multipartidista moderado* que, con variantes, casi todos comparten.

El presidencialismo latinoamericano tuvo serias dificultades para construir una democracia no sólo estable, sino para constituir un régimen en donde los poderes pudiesen funcionar con autonomía e independencia. Pero la combinación del presidencialismo con un sistema multipartidista –en otras palabras, un formato de partidos en donde a la dispersión de la representación política se le suma la dispersión del poder– no ha generado una mayor estabilidad. Esto permite dos situaciones: por un lado, aquella en la que el Ejecutivo obtiene una mayoría aplastante en el parlamento, con una oposición atomizada, y por el otro, una en donde el Ejecutivo difícilmente puede obtener mayoría, construyéndose por el contrario una en su contra.

Cuadro 8
Barrera legal de entrada y salida de partidos políticos en la Región Andina

País	Barrera legal de entrada (número de firmas)	Barrera legal de salida (mínimo de votos obtenidos)
Perú	1% de votantes de la última elección general	5% de votos válidos
Ecuador	1.5% de inscritos	5% de votos válidos en 2 elecciones plurinominales
Bolivia	1% de los votos emitidos en la última elección	1% de votos emitidos en la última elección o no participar en dos procesos electorales
Venezuela	0.5% de inscritos, en por lo menos 12 entidades	1% de votos válidos
Colombia	No más de 50 mil firmas	No menos de 50 mil votos o un representante

Si bien los sistemas de partidos tienen impacto en el sistema electoral, éste también provoca efectos en el sistema de partidos. Pero es también cierto que la conformación de los sistemas de partidos puede verse afectada por otras variables políticas, sociales e incluso legales. Sobre estas últimas, por ejemplo, es importante observar la permisividad que muestran las legislaciones para el ingreso a la competencia electoral. Un elemento que se puede observar es la llamada barrera legal de ingreso, tal como lo muestra el Cuadro 8. Allí se señala el número de firmas de respaldo para inscribir a un partido político.

La exigencia es promedio, salvo el caso de Colombia, el más flexible. En este país la barrera de ingreso es menor, pero el asentamiento del bipartidismo es histórico y sus miembros constituyen partidos electorales con difusas líneas de fronteras políticas e ideológicas. Esto les permite incorporar a la competencia listas de candidatos que estos partidos promocionan, y gracias al método del cociente quedan excluidos los grupos no apadrinados por los partidos mayores. Pero, ciertamente, es el sistema electoral que tiene una *función reductiva* en el número de partidos, por lo que el panorama es el siguiente:

- **Bolivia.** A diferencia de los otros, Bolivia transitó de un *multipartidismo polarizado*, al inicio de la transición, a un *multipartidismo moderado*, con una competencia centrípeta y poca distancia ideológica. Centrada en tres partidos principales y gracias a su polí-

tica de pactos y alianzas, logró estabilizar su sistema a base de su presidencialismo parlamentarizado. Eliminó a los partidos antisistema y redujo la presencia de algunos grupos de presión (sindicatos, Fuerzas Armadas). Sin embargo, este sistema no fue renovado con éxito, permitiendo el ingreso del MAS de Evo Morales, el cual puede polarizar el multipartidismo.

- **Colombia.** Si bien su sistema de partidos evidencia una tremenda debilidad ideológica y programática, resultó ser el más estable de toda la región. La Constitución de 1991, que intentó quebrar e incorporar nuevas fuerzas políticas, lo logró parcialmente, ya que el bipartidismo se mantuvo en alguna medida. Todo ello fue facilitado por el hecho de que se permita que los partidos tradicionales avalen las listas. Este bipartidismo incorporó en su seno a nuevos grupos, pero fue incapaz de incorporar nuevas fuerzas en la competencia interpartidaria. La presencia del actual presidente Álvaro Uribe ha reordenado este esquema, personalizando la política en contra de los dos partidos principales.
- **Ecuador.** Pese al número, siempre mostró un sistema de partidos *multipartidista moderado*, que no permitía mayorías que respalden a los Ejecutivos de manera consistente. Su competencia centrípeta y la cercanía ideológica de sus participantes evitó que el sistema estallara. La crisis desatada a inicios del gobierno de Bucaram, y su posterior destitución, condujo a la modificación de la Constitución y las leyes

electorales. El sistema de partidos no se ha modificado sustantivamente, observándose la presencia de partidos de diversa composición ideológica.

- **Perú.** Después de la caída del presidente Fujimori, transitó de un sistema de partido hegemónico, bajo un régimen autoritario, a un *multipartidismo moderado*. En realidad, se trata de un proceso de reconstitución del sistema de partidos, que ha tenido en la promulgación de la Ley de Partidos Políticos un elemento importante en su institucionalización, y de esta manera contrarrestar la debilidad partidista, alentada por las leyes electorales.
- **Venezuela.** Los últimos años ha mostrado un tránsito de un bipartidismo estable (1973-1993) a un multipartidismo inestable. El monopolio de AD y COPEI en aquel período no sentó las bases para superar situaciones de crisis. Por el contrario, han sido los partidos políticos, como en su momento en el Perú, los que han sido objeto del rechazo ciudadano. Pese a ello, si bien el sistema partidista ha dejado de ser bipartidista, la elección presidencial por mayoría relativa, simultánea con la elección parlamentaria, tiende a concentrar el voto en pocos partidos. Sin embargo, la fuerte y polarizada presencia de Chávez puede provocar nuevos cambios en el formato de partidos.

Un balance general

Un balance general nos remite a señalar que los sistemas electorales de los países andinos han sido utilizados para resolver algunos problemas de gobernabilidad, particularmente en los ámbitos de la representación política y en la credibilidad de los procesos electorales. Esta tarea ha pasado por reformas electorales que comprometieron a todos los países. Sin embargo, el método y las oportunidades han variado significativamente. Mientras en Bolivia el sistema electoral es el producto de un conjunto de reformas, que pasaron por el “Acuerdo nacional de modernización del Estado” de julio de 1992 y que produjo la reforma de 1994, el resto de países decidieron transitar por el camino de menores compromisos. De esta manera, Bolivia introdujo el sistema de representación personalizado como producto del desarrollo de acuerdos y consensos, intentando resolver la difícil combinación de presidencialismo, sistemas multipartidistas y sistemas de representación. El efecto



El presidencialismo latinoamericano tuvo serias dificultades para construir una democracia no sólo estable, sino para constituir un régimen en donde los poderes pudiesen funcionar con autonomía e independencia. Pero la combinación del presidencialismo con un sistema multipartidista no ha generado una mayor estabilidad. Esto permite dos situaciones: por un lado, aquella en la que el Ejecutivo obtiene una mayoría aplastante en el parlamento, con una oposición atomizada, y por el otro, una en donde el Ejecutivo difícilmente puede obtener mayoría, construyéndose por el contrario una en su contra.



más claro se ha observado en el *efecto reductivo* del sistema de partidos, que a su vez ha contribuido a un formato de gobierno de presidencialismo parlamentarizado.

En Colombia, el problema de gobernabilidad no reside exclusivamente en el sistema electoral, sino en otros factores como el clientelismo y evidentemente en la violencia política. El sistema electoral, combinado con el voto facultativo, facilitó la presencia del bipartidismo. Pese a los esfuerzos desplegados desde la Constitución de 1991, el sistema de listas parlamentarias apadrinadas no ha permitido incorporar a las nuevas fuerzas o a partidos menores. Por su lado, el distrito único nacional en el Senado tampoco posibilita el *rol inclusivo*, mientras que en la cámara de representantes, en cambio, la desproporción es mayor dado la obligatoriedad de dos escaños mínimos por departamento; es decir, en la cámara de representantes los partidos tradicionales ganan a través de la presentación de listas y en el Senado por distrito único. Todo esto es agravado por la crisis de credibilidad de las instituciones y de los partidos políticos.

Por su lado, Ecuador ha modificado su sistema electoral en su intento de buscar salir de la crisis que, en no pocos momentos, asoma con su cara de ingobernabilidad. El sistema actual favorece a los partidos más grandes, en un momento en que la ciudadanía ha restado crédito a los partidos. Se hizo uso de las listas abiertas en un intento de permitir la apertura del sistema, pero lo que ha provocado es confusión y una mayor personalización de la política.

En Perú, con las modificaciones introducidas en la Constitución de 1993, no se hizo sino ahondar la crisis de los partidos y mantener un sistema institucional dé-

bil. A ello ayudó el sistema electoral que combinó el distrito nacional único, el voto preferencial y la cifra repartidora sin barrera mínima con un parlamento unicameral. Éste impactó debilitando aún más el sistema partidista y el fortalecimiento del presidencialismo, particularmente con Fujimori. Con la caída de éste se han generado reformas en el sistema electoral y la legislación de partidos. La agenda pendiente se observa en la reforma de la Constitución, dirigida a eliminar los límites que señala en la constitución del Congreso y las competencias de los organismos electorales.

Finalmente está Venezuela, la cual no ha podido ofrecer un sistema estable y no cuestionable después del desplome de su bipartidismo, fundamentalmente por los bríos autoritarios de su presidente. En general, el sistema electoral aporta eficazmente elementos positivos desde el punto de vista de la gobernabilidad, con la aplicación del sistema proporcional personalizado. El *efecto reductivo* del sistema ha favorecido la obtención de mayorías, por lo que el sistema es inclusivo. Sin embargo, la crisis política e institucional de Venezuela pasa por otras variables, y no se resolverá en el espacio de las reformas de los sistemas electorales.

La participación electoral en la Región Andina, 1978-2004¹

DANIEL ZOVATTO

I ntroducción

El presente artículo tiene como objetivo principal analizar la participación electoral en los países de la Región Andina. El estudio abarca a los cinco países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) durante el periodo que va desde el inicio de la *tercera ola*, en 1978, hasta el año 2004.

A lo largo del mismo intentaremos dar respuestas específicas a las siguientes preguntas: ¿Cuál ha sido, durante el periodo arriba citado, la participación electoral en la Región Andina, tanto en el ámbito regional como a nivel de los diferentes países?, ¿Cuáles son sus principales tendencias?, ¿Qué variables parecieran explicar mejor el comportamiento electoral en estos países? En particular, deseamos indagar hasta qué punto la participación electoral se ha visto afectada por las sucesivas crisis políticas y por la inestabilidad que actualmente aqueja a la Región Andina. Nos proponemos, asimismo, comparar el comportamiento electoral en estos países con el del resto de Latinoamérica. Para ello, identificaremos las tendencias predominantes y determinaremos si estamos ante comportamientos generalizados o si, por el contrario, se trata de fenómenos polí-

ticos que encuentran expresiones distintas, según los factores que intervienen.

El trabajo presenta, en primer lugar, una breve revisión conceptual sobre la participación política y, en especial, sobre la participación electoral. De seguido analiza los niveles de participación en los diferentes comicios presidenciales y legislativos en los cinco países andinos, sus tendencias así como las principales variables que parecieran explicar el comportamiento electoral². En la parte final se sistematizan los principales hallazgos y conclusiones que surgen de la investigación.

Precisiones conceptuales: participación política y participación electoral

La participación electoral desempeña un papel central en el funcionamiento del sistema democrático: personas que escasamente se involucran en la vida política de una nación, el día de las elecciones expresan sus preferencias por distintos candidatos. En efecto, el voto es la única ocasión en que, por lo común, participa más del 50% de la ciudadanía de los países democráticos.

1 Para la elaboración del presente artículo, seguimos los hallazgos reportados en el capítulo 3 de Payne *et al.* (2002), así como en Cerdas (2001) y Nohlen (2003). El autor agradece la colaboración de Ileana Aguilar, consultora de IDEA, en la elaboración de este artículo.

2 Para el análisis se consideraron los datos de participación en relación con los electores registrados. Éstos fueron tomados de Payne *et al.* (2002; capítulo 3), y fueron complementados con datos brindados por los organismos electorales de los países de la región.



Pareciera entonces que la participación electoral se ve influida por la magnitud de las libertades políticas y la competencia, y quizás por la intensidad del respeto hacia los principios democráticos. Sin embargo, esta hipótesis no se confirma en todos los países de la Región Andina, como lo evidencian los casos de Perú y Colombia.



A diferencia del ejercicio del sufragio —un mecanismo más formal y episódico de participación ciudadana—, el concepto de participación política es mucho más amplio, y puede definirse como toda actividad del ciudadano dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir a una sociedad, en la manera como se dirige el Estado, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales (CAPEL, 2000).

Si bien existen datos cuantitativos y comparativos sobre la participación electoral, aquellos relacionados con la participación política son más irregulares y dispersos, por lo que en este artículo analizaremos únicamente los primeros. Diversos autores sugieren que los votantes tienen mayores probabilidades que los no votantes de interesarse en la política y participar de manera más regular en otras formas de actividad política (Putnam, 2000). Un factor que no mediremos directamente en este trabajo pero que sin lugar a dudas incide en la calidad de la participación electoral, es el grado de información política que la ciudadanía adquiere por medio de la prensa escrita y televisiva y de otros medios de comunicación. Por lo tanto, desde un punto de vista conceptual, la participación política debe medirse al menos en dos dimensiones: por una parte, el nivel de participación, es decir, la cantidad de ciudadanos que votan o se involucran —de otra manera y en alguna medida— en el sistema político; y, por la otra, la intensidad o calidad de esa intervención, que denota el grado de compromiso ciudadano con las formas más demandantes de participación y su nivel de información política (BID, 2000).

Naturalmente, las consideraciones respecto de la participación electoral y su valor para la democracia implican suposiciones sobre la naturaleza del proceso de votación. Por ejemplo, se asume que las elecciones se realizan en un contexto de protección amplio de las libertades democráticas y que el proceso de votación se lleva a cabo en un marco de libertad e integridad. Durante los últimos veintisiete años, en toda América Latina, y en la Región Andina específicamente, se han logrado avances importantes en relación con la transparencia y la credibilidad de las elecciones, si bien aún resta mucho camino por recorrer. En la actualidad, existen organismos encargados de la gestión electoral en la totalidad de los países de la región. Todos ellos adquirieron carácter permanente, un número creciente de funciones y mayores niveles de autonomía, imparcialidad y profesionalismo, lo cual ha traído como consecuencia que, durante los últimos años, el número de casos en que los observadores nacionales e internacionales consideraron fraudulentas las elecciones haya disminuido sensiblemente.

Importancia de la participación electoral

Entre las funciones más importantes que las elecciones cumplen en el sistema democrático, podemos destacar las siguientes: 1) legitimar la autoridad gubernamental; 2) formar el gobierno; 3) reclutar dirigentes políticos; 4) promover la discusión y el debate público sobre distintos temas; y 5) facilitar el desarrollo y el ejercicio de la ciudadanía (Heywood, 1997). Naturalmente, el grado en que los ciudadanos ejercen su derecho (o deber) de votar, afecta de manera directa la eficacia con que estas funciones se cumplen. Si bien todas ellas son importantes, en este trabajo se abordarán aquellas dos cuyo papel es fundamental para el funcionamiento democrático: 1) proveer a la opinión pública de un medio para exteriorizar sus preferencias sobre políticas públicas, y 2) proporcionar a la opinión pública un mecanismo para responsabilizar a los funcionarios públicos de sus actuaciones.

La probabilidad de que las elecciones traigan consigo una representación política eficaz y responsable depende de una gama de factores institucionales, entre ellos la naturaleza del sistema electoral y de partidos, la capacidad del Poder Legislativo y la independencia y efecti-

vidad de las entidades encargadas de una rendición de cuentas horizontal. Sin embargo, podría argumentarse que la base de un “buen” gobierno radica en una ciudadanía bien informada y altamente participativa.

Cuanto menor sea el número de personas que participan –individualmente o en el marco de organizaciones de la sociedad civil–, mayores serán las probabilidades de que se ignoren las necesidades y demandas ciudadanas, y de que los funcionarios cedan a la inclinación de perseguir intereses privados. Dos grandes riesgos surgen de una escasa participación electoral. En primer lugar, es probable que las políticas públicas ignoren o desconozcan las necesidades e intereses de los grupos ciudadanos que se abstienen de participar en el proceso electoral. Esto puede generar un círculo vicioso: esos grupos son ignorados en el momento de la toma de decisiones, lo cual los margina aun más del sistema político y refuerza el sesgo de las políticas públicas. El segundo peligro es que si la participación política es escasa, las acciones de los funcionarios del Estado estarán menos sujetas al control público, lo que aumentará las posibilidades de que sus conductas indiferentes o corruptas pasen desapercibidas y, en consecuencia, no sean sancionadas en las urnas (BID, 2000). Las sociedades con niveles bajos de participación e información política tienen menos capacidad de prever e indicar a los funcionarios públicos las políticas que conducen a un buen desempeño, y menos voluntad de presionar por la aplicación de estas políticas.

En efecto, un nivel bajo o decreciente de participación electoral puede no sólo obstaculizar la representación democrática efectiva, sino también reflejar una falta de credibilidad en las instituciones democráticas que podría retrasar la consolidación del régimen democrático, e incluso amenazar su estabilidad. La escasa participación electoral es particularmente preocupante en sociedades en las que la transición a la democracia es reciente y no existen bases amplias de prácticas y valores democráticos. Si grandes sectores de la población no votan, es más difícil construir una cultura democrática y fortalecer la legitimidad y la capacidad funcional de instituciones democráticas como el Congreso y el Poder Judicial. Más aún, será difícil fomentar una gestión transparente y responsable de los fondos públicos y garantizar que los funcionarios estatales actúen con sensibilidad ante los intereses de la ciudadanía y se abstengan de incurrir en actividades ilícitas. En pocas palabras, una escasa participación electoral puede desencadenar un ciclo de deterioro en el que la desilusión ante el desempeño de la clase política se convierte en caldo de cultivo de una mayor desconfianza y distanciamiento de la política, lo que a su vez reduce aun más la participación y los incentivos para un buen desempeño.

Factores que inciden en la participación electoral

Se han realizado numerosos estudios (nacionales y comparados) con el propósito de indagar las razones por las cuales los ciudadanos tienen una participación activa en los asuntos cívicos en algunos países, o regiones, y no en otros³. Aunque diversos factores determinan hasta cierto punto la concurrencia a las urnas, la mayor parte de los estudios no logra explicar satisfactoriamente este asunto. Como bien señala Nohlen (2003), las razones del abstencionismo son múltiples, de modo que cualquier análisis que haga hincapié en una sola causa será indudablemente miope y/o equivocado.

Entre los factores que se mantienen considerablemente estables a través del tiempo y que contribuirían a explicar los niveles comparativos de participación electoral –aunque no los cambios repentinos en el número de votantes–, cabe mencionar la cultura política, el nivel educativo de la población, el grado de desarrollo económico, la magnitud de los vínculos entre los partidos políticos y los principales grupos de pertenencia (clases sociales, grupos religiosos y étnicos) y el grado de homogeneidad etnolingüística (Powell, 1980).

En efecto, desde el punto de vista teórico-conceptual, es más probable que el número de votantes sea mayor en sociedades en las que los ciudadanos confían más en sus semejantes y en las que, por lo tanto, hay más propensión a participar en organizaciones cívicas. Asimismo, una población con un mejor nivel de educación e ingresos más altos en principio debería tener mayor conciencia política y mayor capacidad de participar en la vida política. Sin embargo, puesto que el proceso de votación requiere apenas de un mínimo de educación y de recursos, estos factores podrían tener un

3 Ver Almond y Verba (1965), Nie y Verba (1975), Verba, Nie y Kim (1971), Powell (1980 y 1986), LeDuc, Niemi y Norris (1996), International IDEA (1997) y Jackman (1987). Por su parte, un estudio reciente de Fornos *et al.* (2004), clasifica las diferentes variables en cinco grupos principales: culturales, institucionales, políticas, económico-sociales y macroeconómicas.



Si la participación política es escasa, las acciones de los funcionarios del Estado estarán menos sujetas al control público, lo que aumentará las posibilidades de que sus conductas indiferentes o corruptas pasen desapercibidas y, en consecuencia, no sean sancionadas en las urnas.



efecto mayor en relación con la intensidad de la participación política más que con el nivel de la participación electoral.

Cabe suponer, asimismo, que cuando los partidos representan a sectores de fuerte inserción social –por ejemplo, religiosos o de clase social– la importancia de los resultados electorales es inmediatamente identificable y los políticos pueden movilizar con mayor facilidad a sus partidarios menos informados e interesados. Por último, es probable que una mayor diversidad etnolingüística desaliente la participación electoral, debido a que el sentido de comunidad nacional es más débil y las barreras lingüísticas y culturales obstaculizan la acción política y el ejercicio del voto para quienes integran los grupos minoritarios.

Un factor adicional de carácter estructural se relaciona con la legislación vigente sobre el proceso de empadronamiento y la votación misma. Primero, cabría esperar que más ciudadanos participen electoralmente cuando el voto es obligatorio que cuando es voluntario. De hecho, estudios realizados en democracias relativamente consolidadas sugieren que cuando la ley establece la votación obligatoria, los niveles de afluencia a las urnas son algo más altos (Powell, 1980; Jackman, 1987, Fornos *et al.*, 2004). No obstante, el grado en que influyen los requerimientos legales depende de la severidad de las penalidades y de las probabilidades de identificar y sancionar a los abstencionistas. Probablemente la ley tenga poco peso cuando las sanciones sean mínimas, o cuando rara vez se apliquen.

Es importante señalar que el tema de la obligatoriedad del voto es objeto de acalorados debates. Quienes abogan por la imposición de sanciones por abstenerse de votar consideran que se trata de un deber cívico y que, en esa medida, puede aumentar la participación electoral. Los críticos al voto obligatorio sostienen, por el contrario, que el sufragio es un derecho, y que incluir

los votos de los ciudadanos que sólo participan por temor a ser sancionados puede distorsionar el sentido del proceso electoral. Se afirma que la libertad de voto supone la posibilidad de la no participación; la abstención es así una actitud cívica o ética, es un derecho como el de votar; y la obligatoriedad resulta pues incompatible con la libertad de sufragio, acto privado por excelencia (CAPEL, 2000).

En segundo lugar, otros factores –empadronamiento automático, obligatorio o voluntario, y la simultaneidad o no de las elecciones, por ejemplo– pueden incidir en el número de ciudadanos que votan. Si es obligación del Estado mantener las listas de votantes al día, o hacer un control periódico a fin de crear o actualizar los registros, el empadronamiento no debería representar un obstáculo significativo para votar. El empadronamiento obligatorio podría animar a más ciudadanos a registrarse y votar. Por el contrario, si depende de los ciudadanos solicitar a las autoridades su inclusión en el registro electoral, es probable que un número mayor no se registre y, por consiguiente, no emita su voto.

Por su parte, se ha comprobado que cuando las elecciones presidenciales y legislativas son concurrentes o simultáneas, los niveles de participación son superiores tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas. De acuerdo con Fornos *et al.*, ello es así debido a que las elecciones concurrentes tienden a ser más intensas, con mayor nivel de información de los eventos políticos, lo que sirve no sólo para reducir los costos, sino que genera un electorado más motivado y, por ende, se incentiva la participación⁴.

Sin embargo, debemos tener presente que en numerosos países (incluso aquellos con elecciones concurrentes) la afluencia a las urnas varía considerablemente entre una elección y la otra, por lo que es evidente que otros factores, además de los institucionales, influyen en la participación electoral. Entre las causas de movimientos ascendentes o descendentes –tanto episódicos como más persistentes– en la afluencia a las urnas, se encuentran los cambios en alguno de los siguientes factores: 1) el régimen político; 2) la popularidad de los candidatos; 3) la importancia que la ciudadanía confiera a los temas en juego durante una elección determinada; 4) el grado de competitividad de la elección; 5) la credi-

4 Ver Fornos *et al.* (2004).

Cuadro 1
Factores que afectan la participación electoral

Estructurales	Contingentes	Intrínsecos al derecho electoral	Relativos al sistema político
<ul style="list-style-type: none"> - La composición del electorado, teniendo en cuenta la existencia de culturas étnicas - El nivel de educación del electorado - Las características de la cultura política en general - La concepción del voto por parte del electorado, por ejemplo, como un derecho o como un deber 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposibilidad del elector de asistir al lugar de votación - Criterios de la elección racional - Tipo de elección - Fecha de elección - Cantidad de órganos a ocupar 	<ul style="list-style-type: none"> - Modo de registro de los electores - Características del sistema electoral (magnitud de barreras naturales y artificiales que contiene, la sencillez de la boleta electoral) 	<ul style="list-style-type: none"> - El tipo de competencia entre los partidos - El grado de movilización del electorado a través de los programas (de mayor o menor polarización entre ellos) - El desempeño del gobierno saliente - Las expectativas vinculadas a los candidatos que se presentan

bilidad en las instituciones políticas y las prácticas democráticas (incluso la percepción sobre la integridad del proceso electoral), y el nivel de respeto por la clase política; y 6) el grado de institucionalización de los partidos políticos.

Por ejemplo, el número de votantes podría ser más elevado en las elecciones que marcan el inicio de la transición a la democracia (elecciones fundacionales), pues los cambios de régimen con frecuencia se caracterizan por una movilización y entusiasmo considerables del público ante la posibilidad de ejercer sus libertades democráticas recién adquiridas. Una vez que esa etapa extraordinaria termina, el pueblo experimenta las dificultades reales de la conducción gubernamental en circunstancias complejas, y la afluencia tiende a declinar en las elecciones subsiguientes. Además de este posible descenso inicial, la participación electoral puede oscilar en respuesta a factores coyunturales como el carisma de los distintos candidatos, la competitividad de la contienda electoral o la percepción de la relevancia de los temas sobre los que se decide.

Las tendencias más sistémicas y duraderas en cuanto a la participación electoral pueden surgir de la confianza de los ciudadanos en sus dirigentes, en las instituciones representativas y en otras instituciones del gobierno. En consecuencia, las tendencias que registra la participación electoral en el largo plazo pueden interpretarse, en cierta medida, como el reflejo de cambios en la percepción de la opinión pública sobre el funcio-

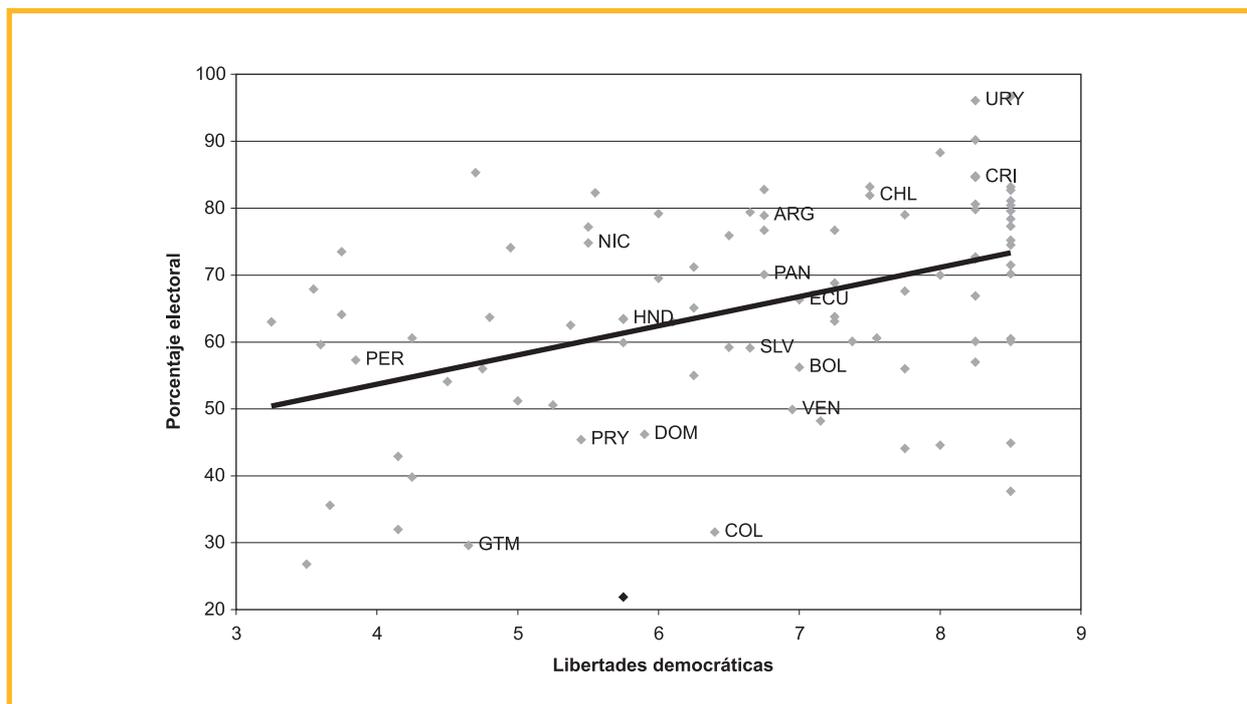
namiento y desempeño del sistema democrático. Sin embargo, si en un país la afluencia a las urnas es escasa respecto del promedio regional, esto no indica, necesariamente, desconfianza en las instituciones democráticas. Como bien señala Nohlen (2003), “las más de las veces el abstencionismo es interpretado como una forma de expresar el malestar con la política en general, ganando así significado político en sentido estricto. El análisis que se queda en esta exégesis del ‘reproche’ peca sin embargo por unidimensional”. De modo que debemos evitar las generalizaciones fáciles pero erróneas.

A manera de síntesis, presentamos en el Cuadro 1 una sistematización, propuesta por Nohlen (2003), sobre los factores que inciden en la participación electoral.

La relación entre la participación electoral, el índice de libertades democráticas y la percepción del proceso electoral

Dos factores estrechamente relacionados con el nivel de participación electoral son el grado de protección de los derechos políticos y de las libertades civiles, y la percepción de la ciudadanía sobre la integridad del proceso electoral. Como muestra el Gráfico 1, en aquellos países donde existe un mayor respeto por las libertades democráticas (Costa Rica, Uruguay y Chile) las cifras de afluencia a las urnas son más elevadas. Incluso cuando

Gráfico 1
Relación entre la participación electoral y el índice de libertades democráticas



Nota: Este gráfico relaciona, para cada país, el porcentaje promedio de la población en edad de elegir que votó en los comicios durante el periodo 1990-1995, el promedio de calificaciones de Freedom House en el ámbito de los derechos políticos y las libertades civiles (reclasificados en una escala de 1 a 10) y el indicador de democracia de Jagers y Gurr (1995) que aparece en la base de datos Polito III.

Fuente: Payne *et al.* (2002, p.58).

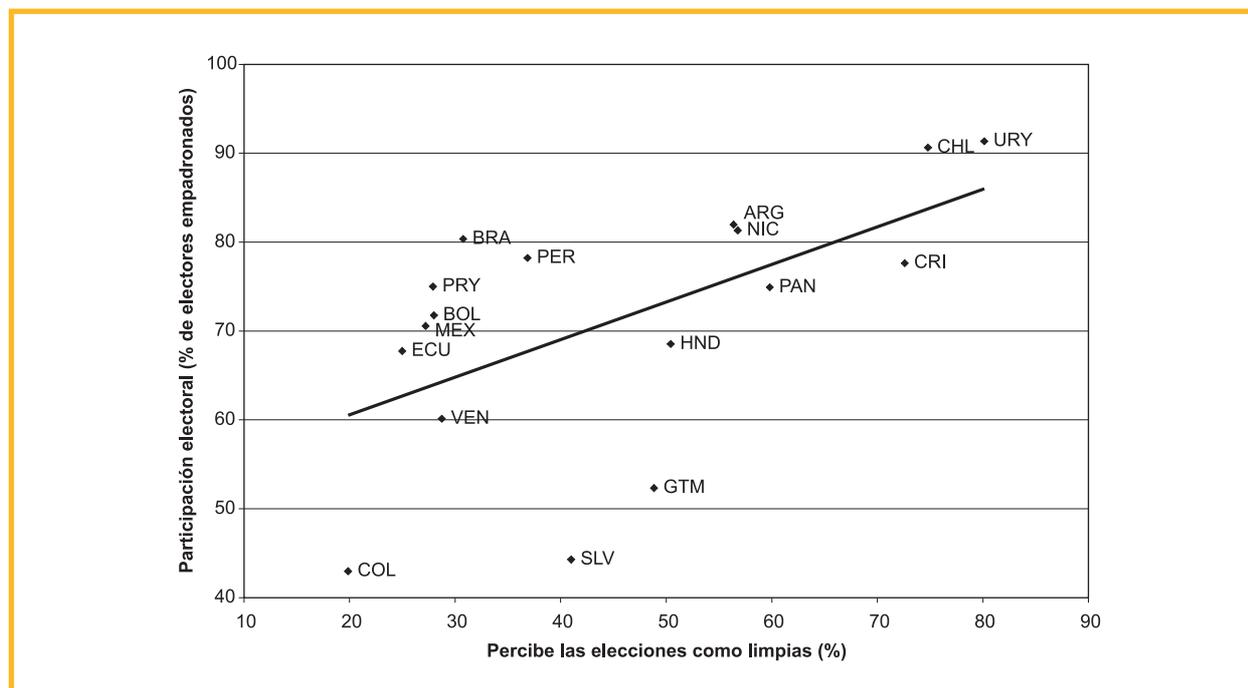
se consideran otros factores de control como los niveles de ingreso, la tasa de alfabetización y el grado de fragmentación etnolingüística, la influencia de la magnitud y profundidad de las libertades democráticas se mantiene firme⁵. Pareciera entonces que la participación electoral se ve influida por la magnitud de las libertades políticas y la competencia, y quizás por la intensi-

dad del respeto hacia los principios democráticos. Sin embargo, esta hipótesis no se confirma en todos los países de la Región Andina, como lo evidencian los casos de Perú y Colombia.

Ciertamente, como podemos ver en el Gráfico 1, de los cinco países andinos Perú es el que tiene el más bajo índice de libertades democráticas pero presenta a la vez altos niveles de participación electoral; de hecho, como veremos mas adelante, la participación electoral más alta en la Región Andina. Por su parte, el caso de Colombia es el opuesto al peruano, ya que combina altos índices de libertades democráticas con bajos niveles de participación electoral. Consecuentemente, Perú y Colombia son dos países en los cuales la correlación entre las variables de libertades democráticas y de participación electoral no es altamente significativa. Por su parte, Bolivia, Ecuador y Venezuela presentan mayores niveles de libertades democráticas combinados con niveles de participación electoral superiores al 50%, lo que indica una correlación más significativa entre ambas variables.

5 El índice de libertades democráticas sigue siendo de importancia estadística cuando en el análisis de regresión se incluye como variable cualquier combinación del PIB *per cápita*, la tasa de alfabetización y el índice de diversidad etnolingüística. Cuando se consideran todas las variables, la diversidad etnolingüística y el PIB *per cápita* no tienen importancia estadística, mientras que la tasa de alfabetización y el índice de libertades democráticas sí la tienen. La asociación entre el índice de libertades democráticas y el nivel de participación electoral tiene más importancia desde el punto de vista estadístico cuando los países menos libres (clasificados con un índice inferior a 3) se excluyen del análisis. Este hallazgo coincide con la hipótesis de que un mayor ámbito de libertades democráticas estimula la participación electoral. En el caso de los regímenes autoritarios y altamente restrictivos, podría esperarse que los ciudadanos participen en proporciones importantes pese a la ausencia de una competencia real y de un debate político, ya que es más probable que el abstencionismo sea gravemente penalizado y se ejerza coacción más directa sobre el voto.

Gráfico 2
Relación entre la participación electoral en elecciones presidenciales
y la percepción de la integridad del proceso electoral



Nota: El porcentaje que percibe las elecciones como “limpias” es el promedio de las respuestas obtenidas en cada país en las encuestas de opinión de Latinobarómetro del período 1999-2000.

Fuente: Payne *et al.* (2002, p.59).

Por otro lado, y como ya lo adelantáramos, la participación en elecciones presidenciales pareciera estar asimismo relacionada con la percepción del público sobre la integridad del proceso electoral. El análisis de los dieciocho países de América Latina que efectuamos en otra investigación y a la cual ahora remitimos (Payne *et al.*, 2002), muestra una relación positiva entre participación electoral y percepción de integridad del proceso electoral en países como Costa Rica, Uruguay y Chile, entre otros (Gráfico 2). Sin embargo, y pese a los esfuerzos realizados en toda la región por reducir o eliminar el fraude de los procesos electorales, los ciudadanos de numerosos países latinoamericanos no están plenamente convencidos de que tales elecciones sean lo suficientemente limpias y justas, como se evidencia en el caso de los países de la Región Andina, en donde Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela combinan bajos niveles de credibilidad en la integridad del proceso electoral (menores al 40%) con niveles medios o incluso altos de participación (superiores al 50%), probablemente influidos por la obligatoriedad del voto en varios de ellos. En Colom-

bia, la asociación del factor de integridad del proceso electoral con el de participación electoral se refleja en bajos niveles de participación combinados con baja credibilidad en el proceso (Gráfico 2).

Análisis de la participación electoral en la Región Andina, 1978-2004

Como ya hemos indicado, la participación de los electores es elemento fundamental del ejercicio democrático, y de allí la importancia de tratar de valorar los elementos del contexto para entender el comportamiento de esta variable electoral: tipo de empadronamiento y obligatoriedad o no del voto; características del régimen político; credibilidad de las instituciones políticas, de las prácticas democráticas y de las elecciones; nivel de confianza y cercanía con los partidos políticos y su grado de institucionalización, entre otros. En función de estos factores presentamos de seguido un análisis de

algunas de las principales variables que en nuestra opinión influyen en la participación electoral, así como una descripción del comportamiento electoral tanto en el ámbito regional andino como a nivel nacional, siempre dentro del periodo temporal prefijado para este estudio. Esperamos que esta rápida descripción permita observar el entrelazamiento de los factores estructurales y coyunturales que inciden en los niveles de participación electoral tanto en el ámbito nacional como en el regional.

Relevancia del contexto

Hoy por hoy, la Región Andina es considerada el área más conflictiva e inestable de América Latina. Las crisis políticas que viven, en grado diverso, los cinco países de la región, han impactado fuertemente sus instituciones políticas, particularmente los partidos. La percepción de la ciudadanía sobre la incapacidad de las instituciones y de los actores políticos para canalizar los intereses de la sociedad y brindar soluciones, han puesto en la balanza los beneficios de las democracias en la región. En alguna medida, esta percepción se ha traducido en rechazo electoral hacia los partidos y hacia el sistema mismo, no solamente en cuanto a las preferencias electorales, sino también en cuanto a la participación de los electores.

Si bien, como se señaló anteriormente, son diversos los factores que pueden incidir en los niveles de participación electoral —desde estructurales hasta coyunturales y motivacionales—, es importante considerar la relevancia del contexto. Aunque las historias políticas de los cinco países de la región presentan diferencias importantes desde el inicio de la *tercera ola*, lo cierto es que también han mostrado semejanzas en su evolución política y un conjunto de problemas comunes que nos permiten contextualizar los índices de participación electoral. Según Pachano (2004), los principales problemas comunes a los cinco países andinos son:

- a) La persistencia, e incluso el incremento, de los niveles de pobreza e inequidad en la distribución del ingreso;
- b) La ausencia de acuerdos a largo plazo, o la ruptura de los establecidos previamente, en especial sobre políticas económicas;
- c) La pérdida de la capacidad institucional de los Estados para dar respuesta a las demandas de la población;

- d) La erosión de la credibilidad y pérdida de legitimidad de los partidos y de los dirigentes políticos;
- e) En íntima relación con lo anterior, el crecimiento de las tendencias antipolíticas y populistas;
- f) La incidencia de la corrupción; y
- g) La presencia del narcotráfico, tanto en el ámbito económico como en el político.

Como bien señala este autor, varios de estos problemas han confluído en una corriente que amenaza actualmente con socavar los cimientos de los regímenes democráticos. “Se trata de un momento cuya duración no se puede predecir, pero que en lo que lleva de existencia ya ha erosionado significativamente las bases sociales, económicas y políticas de la democracia en la región”⁶. Los datos recientes del Latinobarómetro 2004 confirman este desgaste, al presentarse en todos los países andinos (como se verá adelante) bajos niveles de apoyo y satisfacción con la democracia combinados con bajos niveles de confianza en sus principales instituciones.

Regulación del empadronamiento y el ejercicio del voto

En Colombia, Ecuador y Perú el registro electoral es un procedimiento automático, mientras que en Bolivia es obligatorio y en Venezuela es voluntario. El voto es obligatorio en tres de los cinco países (Bolivia, Ecuador y Perú), y en todos ellos existen sanciones para quienes no acudan a votar, aunque en la práctica no siempre se aplican rigurosamente (Cuadro 2). Colombia y Venezuela son los países donde el ejercicio del voto es totalmente voluntario.

En relación con las sanciones, éstas son de distinta índole, si bien la mayoría refiere a consecuencias de diverso tipo sobre los trámites comunes de los ciudadanos en las instituciones del Estado. En Ecuador se reprende con multa al que no vota, además de que la constancia de votación es requisito para ser atendido ante las instituciones de los sectores público o privado, con finalidad social o pública. En Bolivia, sin el certificado de sufragio (o en su caso, de la comprobación de haber pagado la multa correspondiente), los ciudadanos no pueden acceder a cargos públicos, percibir sueldos o

⁶ Ver Pachano (2004, p.10).

Cuadro 2
Obligatoriedad de la votación en la Región Andina

País	Votación obligatoria	Votación no obligatoria	¿Existen sanciones?
Bolivia	X (art. 219 CP, art. 6 y 10 CE)	-	Sí (art 152 CE)
Colombia	-	X (art. 258 CP)	-
Ecuador	X ^a (art. 1, 2 y 4 CE, art. 27 CP)	-	Sí (art. 153 y 179 CE)
Perú	X ^b (art. 9 CE y art. 31 CP)	-	Sí (240 y 390 CE)
Venezuela	-	X (art. 63 CP)	-

a El voto es obligatorio para los ciudadanos de hasta 65 años que sepan leer y escribir. No pueden votar los miembros de la fuerza pública que estén activos.

b El voto es obligatorio hasta los 70 años de edad para los ciudadanos que sepan leer y escribir.

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por los organismos electorales.

salarios en empleos públicos, obtener pasaporte y realizar trámites bancarios. En Perú el documento nacional de identidad pierde los efectos legales (excepto para la identificación) si no está acompañado de la constancia de sufragio de las últimas elecciones, o, en su caso, la correspondiente dispensa de no haber sufragado⁷.

Caracterización de la participación electoral, 1978-2004

A nivel regional

El promedio regional de afluencia a las urnas durante el periodo 1978-2004 muestra un importante nivel de participación, tanto en elecciones presidenciales (69.3%) como en las legislativas (66.1%); sin embargo, estos datos esconden amplias variaciones entre los distintos países. El Cuadro 3 muestra el porcentaje promedio de votantes empadronados que participó en las elecciones presidenciales y legislativas celebradas en la Región Andina durante el citado periodo, observándose que el promedio de participación en los comicios presidenciales respecto del total de votantes empadronados oscila entre un porcentaje reducido de 45% en Colombia, a

uno alto de alrededor del 80% en Perú. Por su parte, Bolivia, Ecuador y Venezuela se mantienen en un nivel intermedio de alrededor del 70%.

En cuanto a las elecciones legislativas, la participación electoral es algo menor en la mayoría de los países, con excepción de Bolivia, en que el comportamiento es similar en ambos tipos de comicios. Cabe señalar que con respecto a las elecciones presidenciales, los comportamientos nacionales son similares, situándose nuevamente Perú con la mayor participación, Colombia con la más baja, y los tres países restantes con valores intermedios.

Si efectuamos una comparación de la participación electoral en la sub-región andina con respecto a América Latina, para el periodo completo (1978-2004), se observa que el promedio general de afluencia a las urnas en los países andinos ha tendido a ser levemente más bajo que el promedio latinoamericano, tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas. Ciertamente, al comparar los datos se observa que la media de participación en Latinoamérica es de un 72.8% en elecciones presidenciales y un 71.05% en las legislativas, cifras que para la sub-región andina se sitúan en un 69.04% y un 66.76%, respectivamente.

Asimismo, un análisis más fino de los datos, considerando el promedio ponderado de las elecciones celebradas desde 1978 hasta el año 2004 y agrupadas en periodos de cuatro años, presenta conclusiones similares con la tendencia arriba descrita, al mostrar que durante todo el periodo de estudio, 1978 a 2004, el promedio de la afluencia electoral en la sub-región andina se mantiene por debajo del latinoamericano, tanto en lo

7 Incluso, la Ley Orgánica de Elecciones, en el artículo 390, inciso c, señala que los registradores públicos, notarios, escribanos, empleados públicos y demás personas que no exijan la presentación del Documento Nacional de Identificación con la constancia del sufragio de las últimas elecciones, o la dispensa de no haber votado otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones, a fin de identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación sin hacerla, son sujetos de pena privativa de libertad o multa, más pena accesoria de inhabilitación por igual tiempo de la condena.

Cuadro 3
Participación electoral en la Región Andina, 1978-2004

País	Elecciones presidenciales		Elecciones legislativas	
	Año electoral	Participación electoral (% votantes empadronados)	Año electoral	Participación electoral (% de votantes empadronados)
Perú	1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001	81.68	1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001	76.02
Bolivia	1980, 1985, 1989, 1993, 1997, 2002	74.2	1980, 1985, 1989, 1993, 1997, 2002	74.28
Venezuela	1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000	72.51	1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000	71.05
Ecuador	1978, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998, 2002	72.35	1979, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998	71.26
Colombia	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002	44.45	1978, 1982, 1986, 1990, 1991, 1994, 1998, 2002	41.20
Promedio Región Andina		69.04		66.76

Fuente: Payne *et al.* (2002, p.57). Actualizado con información brindada por los organismos electorales.

Gráfico 3
Participación en elecciones presidenciales y legislativas, Región Andina y América Latina (promedio ponderado, votantes inscritos, 1978-2004)

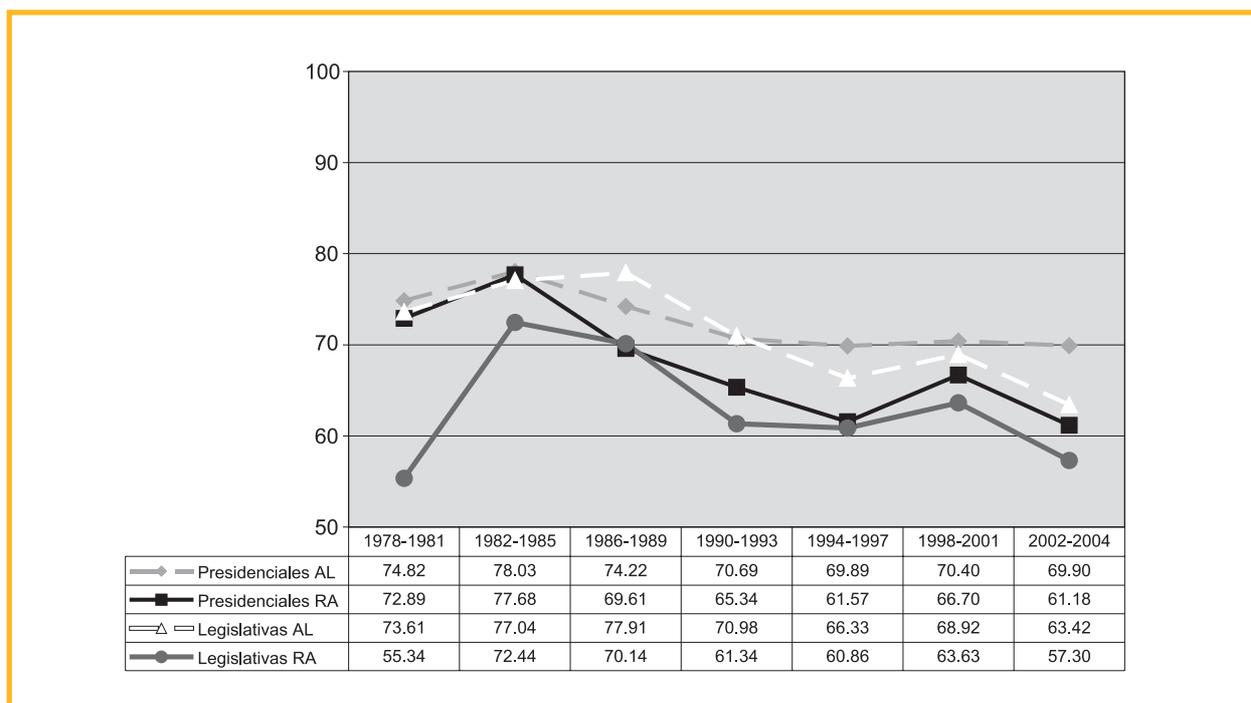
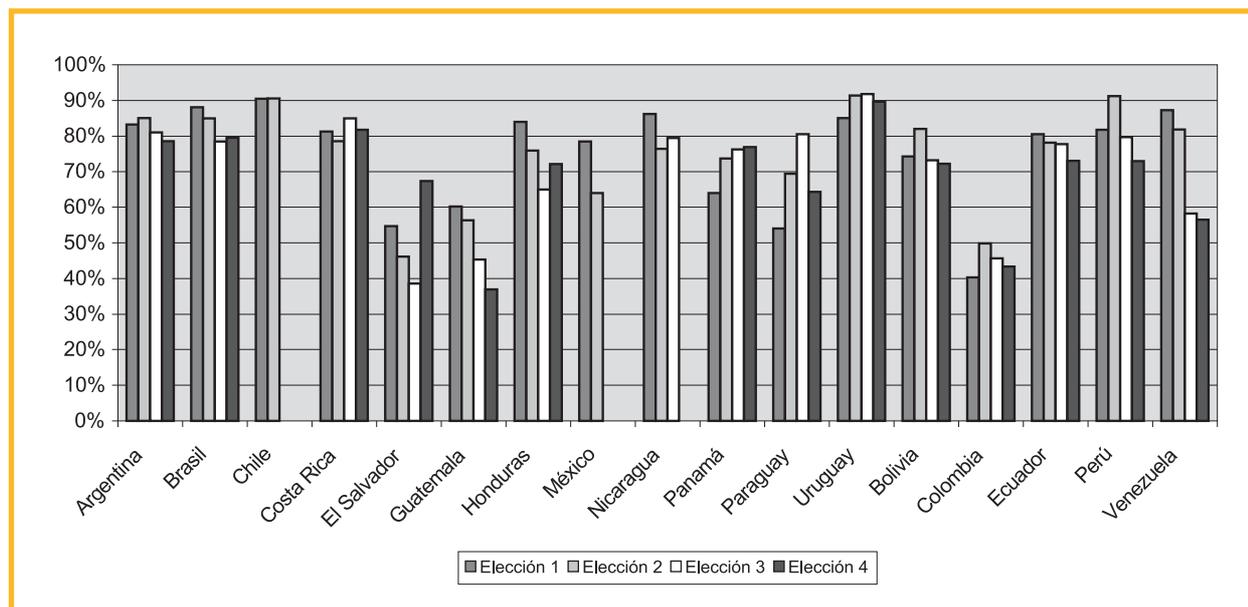


Gráfico 4

Participación electoral en la elección fundacional y en las siguientes en América Latina (porcentaje de votantes inscritos por país en elecciones presidenciales, 1978-2004)



Nota: Para efectos del gráfico, en los casos de Costa Rica, Colombia y Venezuela, se considera como año de inicio aquel en que el primer Presidente elegido durante el periodo de estudio asumió sus funciones.

que refiere a las elecciones presidenciales como a las legislativas (Gráfico 3).

Participación electoral en las elecciones fundacionales en la Región Andina

Como se indicó anteriormente, algunos autores señalan que en las etapas de transición democrática, cabe esperar que la afluencia a las urnas sea más alta durante la elección inaugural o fundacional de un sistema democrático. Sobre este particular, O'Donnell y Schmitter (1986) argumentan que bajo regímenes autoritarios las presiones para una participación política son al principio muy fuertes, y éstas se descargan generalmente en las primeras elecciones luego de la transición a la democracia. Asimismo, explican que no solamente la participación en estas elecciones “fundacionales” tiende a ser significativamente más alta, sino que es común que esta participación tienda a decrecer en las elecciones subsiguientes, en virtud de que los electores no solamente empiezan a acostumbrarse a la democracia, sino que también sus expectativas tienden a caer cuando el nuevo régimen demuestra no ser una panacea⁸. Un análisis comparado confirma esta hipótesis en ocho

de diecisiete países latinoamericanos: Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua⁹.

Por el contrario, los datos en la sub-región andina no parecen confirmar esta tendencia, ya que solamente en Ecuador se aprecia una elección fundacional con mayor participación que en las siguientes. Por su parte, en Bolivia y Perú, los datos de participación electoral son mayores en las elecciones post-transición que en las fundacionales y, en lo que refiere a Venezuela y Colombia, desde antes de 1978 se elegían a los gobernantes mediante procesos electorales razonablemente libres y competitivos (Gráfico 4).

Tendencia

¿Cuál ha sido la evolución del nivel de la participación electoral en la Región Andina durante los últimos veintisiete años? ¿Existe una tendencia, ascendente o des-

8 Ver Fornos *et al.* (2004).

9 Ver Mateo y Zovatto (2005), por publicar.

cedente, clara y continua? Analizaremos de seguido los datos de los comicios presidenciales.

Durante el periodo 1978-2004, la afluencia de los votantes a las urnas en las elecciones generales en la Región Andina registró un claro descenso en primer lugar en Venezuela, y en segundo lugar en Ecuador. De estos dos países, Venezuela mostró la caída más pronunciada, con un porcentaje de votantes sobre el número de electores empadronados que pasó aproximadamente de 87% en 1978 a 56% en 2000 (una pérdida de 32% en 22 años). En Ecuador, el porcentaje disminuyó de 81% en 1978 a 67% en 2002 (una pérdida de 14% en 23 años).

Además de estos dos países, en los que la tendencia de la participación electoral es sin lugar a dudas descendente, hay un tercer país, Bolivia, en el que si bien la tendencia es negativa, no es concluyente. En este caso la participación electoral se redujo del 74% en 1980 a un 72% en el año 2002.

Por su parte, en Colombia las cifras de participación electoral han aumentado y disminuido de manera errática, pero siempre manteniéndose en los niveles más bajos no sólo de la Región Andina sino también a nivel latinoamericano. Finalmente, en el caso de Perú, la tendencia descendente que se inició a partir de la segunda elección post-transición de 1985 se invirtió en la justa

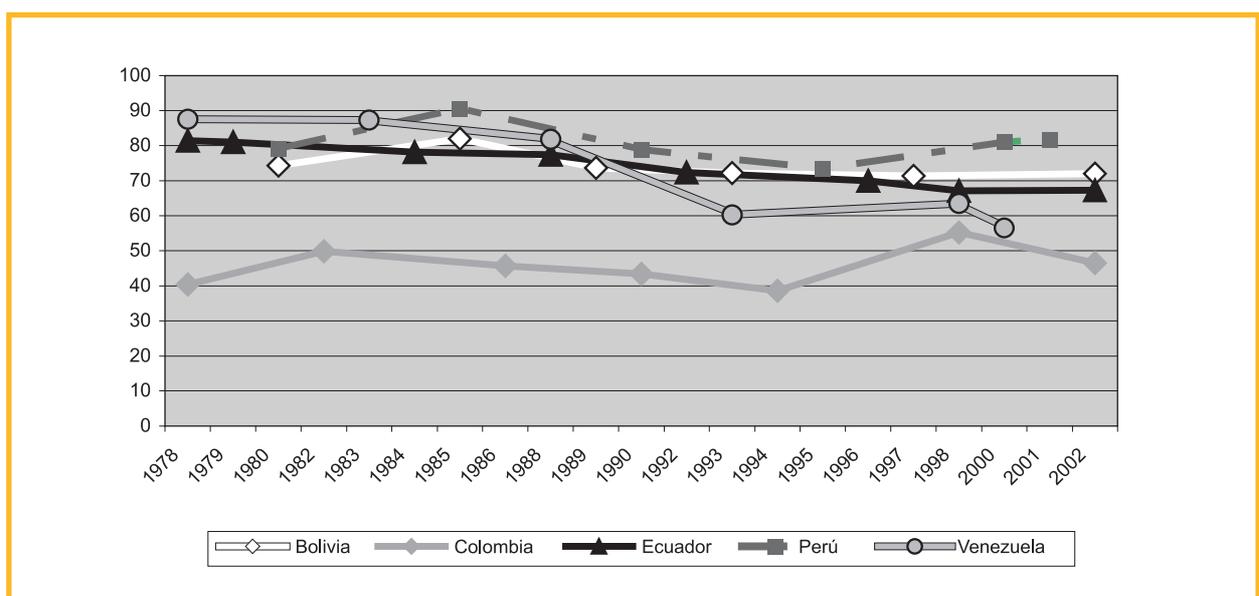
electoral de 2000, cuando la afluencia a las urnas —que en 1995 había sido de 74%— se elevó hasta el 81% aproximadamente. Sin embargo, la cifra es dudosa, ya que los resultados de esta elección fueron sumamente discutidos por la oposición y los observadores internacionales. Además, en especial durante las elecciones legislativas de 1995 y la segunda ronda de elecciones presidenciales realizadas en el año 2000, se registró una cantidad importante de votos nulos.

Resumiendo, observamos un claro descenso en la participación electoral en dos países (Venezuela y Ecuador). Un tercer país, Bolivia, registra un descenso mínimo. En los dos restantes, Colombia y Perú, no se puede distinguir una tendencia clara. Por último, ningún país de la región presenta un comportamiento claramente ascendente en cuanto a la participación electoral (Cuadro 4).

Análisis a nivel nacional

Corresponde ahora presentar un análisis de la participación electoral en las elecciones presidenciales, desagregado para cada país durante el periodo 1978-2004. Centramos el análisis en los comicios presidenciales en virtud de que éstos son los que más concitan el interés de los ciudadanos de cara a su participación política y electoral.

Gráfico 5
Comportamiento de la participación electoral en elecciones generales en la Región Andina, 1978-2004



Cuadro 4
Tendencias de participación electoral en elecciones presidenciales en la Región Andina, 1978-2004

País	Participación promedio (% de votantes empadronados)	Descripción de la tendencia
Venezuela	72.51	Clara, acentuadamente negativa.
Ecuador	72.35	Clara, relativamente negativa.
Bolivia	74.2	Relativa, negativa pero muy débil.
Colombia	44.45	No existe una tendencia clara. La participación se mantiene baja.
Perú	81.68	Ambigua, si los datos son correctos, la tendencia negativa se revirtió en las elecciones más recientes.

Nota: Para el cálculo del promedio para el período y de la pendiente se consideraron sólo las elecciones realizadas en cada país durante el período 'democrático'.

Fuente: Payne *et al.* (2002, p.64).

BOLIVIA

Si bien en Bolivia se celebraron elecciones presidenciales en 1978 y en 1979, como parte del tránsito de la dictadura a la democracia, tomaremos como elección fundacional para este análisis la elección de 1980¹⁰. En este proceso electoral la participación se situó en un 74.3%, cifra bastante menor que en las elecciones precedentes. Este resultado se vio influido por la apatía y desgano de la población, la cual en un lapso de sólo tres años había celebrado tres procesos electorales¹¹ y se sentía afectada por lo rápido de los eventos. Esta situación fue revertida en 1985, cuando la participación creció a un 81.9%. Algunos analistas coinciden en señalar que los cinco años sin elecciones (contrario a lo sucedido en el trienio 1978-1980) crearon un ambiente propicio para alentar la participación electoral.

Diversos cambios en la vida política boliviana se vivieron durante el gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989), destacando por su relevancia las reformas a la ley electoral de 1980 y los cambios en la política económica. Esto, más los efectos de la crisis de precios del estaño que obligó al gobierno a realizar despidos masivos en la minería y a buscar nuevas formas de insertarse en el mercado mundial, provocó que las elecciones de 1989 girasen en torno a las cuestiones económicas (empleo, producción, comercio internacional, inflación), y que el descontento de la ciudadanía se reflejase nuevamente en los índices de participación, los cuales cayeron en esta oportunidad a un 73.66%.

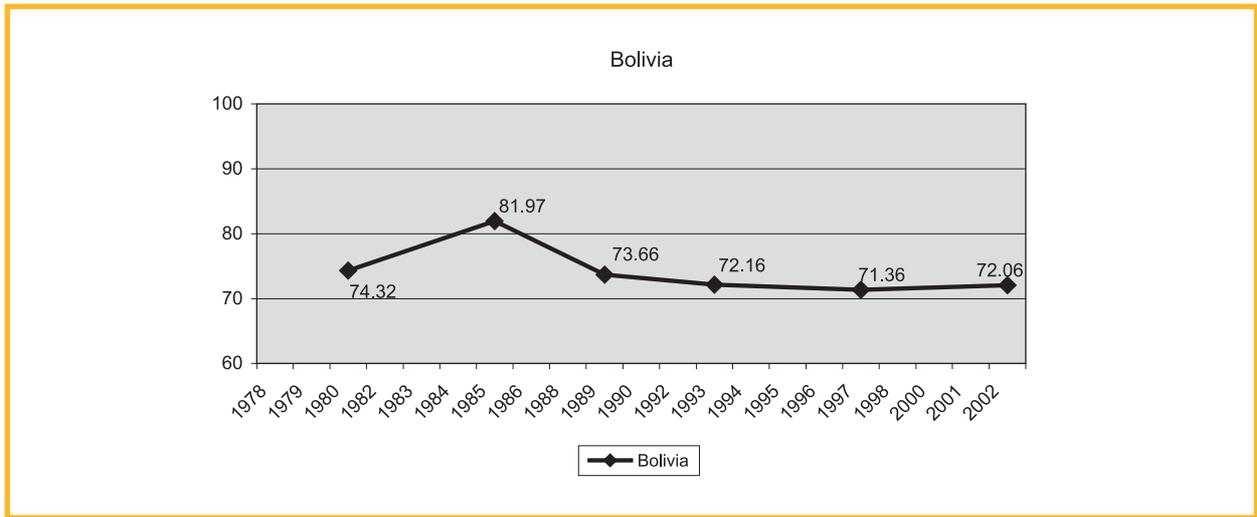
La elección presidencial de 1997 marcó un hito en cuanto hubo una altísima incorporación de ciudadanos

Bolivia
Apoyo a la democracia: 45%
Satisfacción con la democracia: 16%
Confianza en los partidos políticos: 7%
Confianza en el Congreso: 16%
Interés en la política: 17.5%
Latinobarómetro, 2004

10 Cabe destacar que en la elección presidencial de 1979, la participación electoral se situó, según Lazarte (2003) en un 90%. Este autor señala al respecto, que esta elección representó para los bolivianos un paso clave para el restablecimiento del régimen democrático. En estas elecciones, las primeras para gran parte del cuerpo electoral, competían partidos que nunca antes habían ejercido el poder y por ello despertaban la ilusión en importantes franjas de la población. Fue para muchos un momento excepcional, con una alta participación que no se repitió posteriormente en la historia política boliviana.

11 Las elecciones de 1978, 1979 y 1980.

Gráfico 6
Participación electoral en Bolivia. Elecciones presidenciales, 1978-2002
(datos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia.

en los registros de inscripción (señala Lazarte que más de medio millón de votantes se sumaron al proceso). Sin embargo, la participación continuó en descenso, llegando a un 71.3%.

Finalmente, en la elección presidencial de junio de 2002, la participación fue ligeramente mayor al promedio presidencial de las elecciones precedentes, situándose en un 72%; sin embargo, no hay ningún cambio significativo en la tendencia de participación de los bolivianos. Vale destacar sobre este punto que algunos autores consideran que estas cifras están distorsionadas por la inexistente depuración de fallecidos del padrón electoral creado en 1991, junto a la existencia de otros problemas menores¹². No obstante ello, la comprobación de estas apreciaciones escapa a los objetivos de este análisis, por lo que nos circunscribimos a las cifras oficiales.

Tres factores adicionales hay que tomar en cuenta en relación con la participación electoral en Bolivia: 1) durante muchos años hubo factores vinculados a la organización y al registro electoral boliviano que incidieron significativamente en la participación electoral de la población¹³; 2) el efecto de la obligatoriedad del voto.

Como se indicó anteriormente, en Bolivia el voto es obligatorio, y aunque el cumplimiento de las sanciones no es observado en forma estricta, varias instancias institucionales requieren la constancia de haber votado como requisito para que el ciudadano pueda efectuar algunos trámites; y, 3) más recientemente, las crisis de representación y de partidos que enfrenta Bolivia¹⁴.

No obstante lo señalado, las cifras de la participación electoral en Bolivia muestran que, desde las elecciones de 1989, las tendencias de la participación ciudadana se mantienen bastante estables. Aun cuando la participación de los votantes se haya visto afectada en los diferentes procesos por problemas logísticos, frustraciones políticas, bajos niveles de confianza en las instituciones políticas (ver datos del Latinobarómetro), y la obligatoriedad del voto, entre otros, los niveles de afluencia a las urnas son relativamente altos si se comparan con otros países de América Latina.

COLOMBIA

Colombia es el país de la Región Andina en donde se presentan los niveles más altos de abstención electoral. Pese a ser un país con una histórica tradición bipartidista

¹² Ver Romero (2003, pp. 87-89).

¹³ Había dificultades para obtener el carnet de identidad, depurar el padrón o, también, se daban casos de doble inscripción, entre otros.

¹⁴ Un análisis profundo de la crisis de los partidos en Bolivia se encuentra en Mayorga, René (2004, pp. 27-49).

y de profundas convicciones democráticas, esto no se refleja en la participación electoral, la cual se ha ubicado en un promedio de un 46% para el periodo en estudio (1978-2004).

Diversas razones están en la base de este comportamiento. Entre ellas podemos citar la severa crisis política y social que ha enfrentado el país desde hace muchos años, principalmente como consecuencia de los problemas del narcotráfico y la violencia de la guerrilla y los paramilitares, que han impactado fuertemente a la clase política colombiana debido al alto nivel de asesinatos y secuestros de muchos de sus líderes; la no obligatoriedad del voto y, más recientemente, la reducción de los índices de satisfacción con la democracia y en particular con los partidos políticos.

En efecto, en Colombia la guerrilla, el narcotráfico y los grupos paramilitares constituyen una grave amenaza para el sistema político. Los esfuerzos sostenidos de negociación de sucesivos gobiernos han conducido a varios grupos guerrilleros a cesar la lucha armada e ingresar en la vida política, pero aún queda mucho camino por recorrer. Si bien los líderes políticos y la mayoría de los ciudadanos siguen comprometidos con el régimen democrático, la democracia política pareciera estar permanentemente puesta a prueba.

Un análisis del comportamiento electoral durante el periodo 1978-2002 (Gráfico 7) muestra que de los di-

Colombia

Apoyo a la democracia: 46%

Satisfacción con la democracia: 30%

Confianza en los partidos políticos: 21%

Confianza en el Congreso: 24%

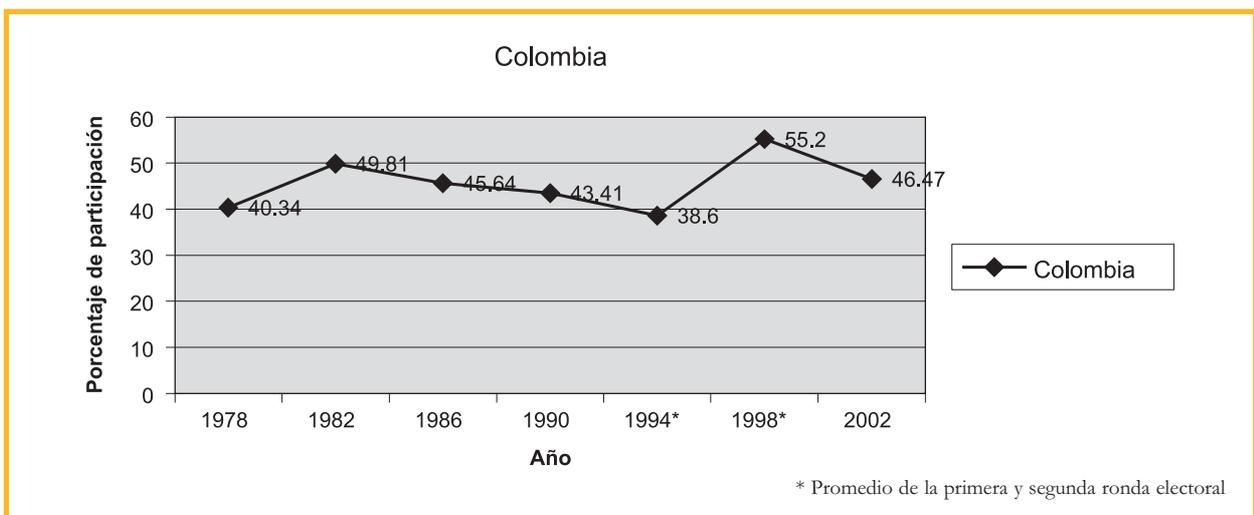
Interés en la política: 25%

Latinobarómetro, 2004

versos procesos electorales registrados, solamente el de 1998, del que resultó electo Andrés Pastrana, presenta un índice de participación electoral por encima del 50% (55.2%) –cifra que superó el bajo comportamiento histórico en la participación electoral, particularmente el de las elecciones de 1994 (38%).

Las razones de este incremento se encuentran influenciadas, fundamentalmente, por las acciones desplegadas por las autoridades para motivar la asistencia a las urnas. Destaca en este sentido la promulgación de la Ley No. 403, en agosto de 1997, que reguló estímulos para los sufragantes, entre los cuales estaban distintos beneficios, tales como 1) preferencia en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior para quienes votasen; 2) rebaja del tiem-

Gráfico 7
Participación electoral en Colombia. Elecciones presidenciales, 1978-2002
(datos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia.

po de prestación de servicio militar; 3) preferencia, ante igualdad de condiciones, entre elegibles para un empleo de carrera del Estado; 4) preferencia para la adjudicación de becas educativas; 5) subsidios de vivienda, entre otros. Si bien estos estímulos parecen haber incidido en la voluntad de votar de los ciudadanos, sus efectos no fueron de largo plazo, ya que en las elecciones de 2002 la abstención volvió a situarse en un 53%.

Ciertamente, en la elección de 2002, el interés generado por la figura de Álvaro Uribe (a la postre ganador de las elecciones), por su condición de candidato disidente, no fue suficiente para modificar las tradicionales cifras de abstención. Algunos analistas indican que el desencanto que dejó la gestión de Andrés Pastrana¹⁵, no solamente por el fracaso de las conversaciones con la guerrilla sino por el desempeño en el campo económico y social, aumentó el ya de por sí existente cansancio de la ciudadanía con la clase política, una de cuyas manifestaciones se da en la baja afluencia a las urnas. Queda por ver si Uribe, que actualmente cuenta con una aprobación cercana al 80%, en caso de ser confirmada la posibilidad de buscar su reelección, logra incrementar la participación electoral en las próximas elecciones que se realizarán en el año 2006.

Finalmente, cabe destacar, como elemento coadyuvante a la alta abstención electoral en Colombia, que la ley no establece la obligatoriedad del voto, por lo que no existe ningún tipo de consecuencia legal por no ejercerlo.

ECUADOR

Simón Pachano (2003) afirma que desde el retorno a la democracia, en 1979, la búsqueda de la estabilidad y la despersonalización de la política han sido los dos ejes principales del proceso de transición a la democracia en Ecuador. Así, lograr la consolidación de un sistema de partidos institucionalizado y la redacción de una nueva Constitución, como medios para alcanzar la estabilidad política y consolidar la democracia, fueron en gran medida las preocupaciones prioritarias de quienes trabajaron por sacar al país de la inestabilidad en la que se encontraba durante las décadas anteriores.

Dicho autor señala que entre 1979 y el año 2003 no ha sido posible alcanzar los objetivos que orientaron la

15 Andrés Pastrana terminó su gestión gubernamental con un 80% de opinión negativa en las encuestas.

Ecuador

Apoyo a la democracia: 46%

Satisfacción con la democracia: 14%

Confianza en los partidos políticos: 6%

Confianza en el Congreso: 8%

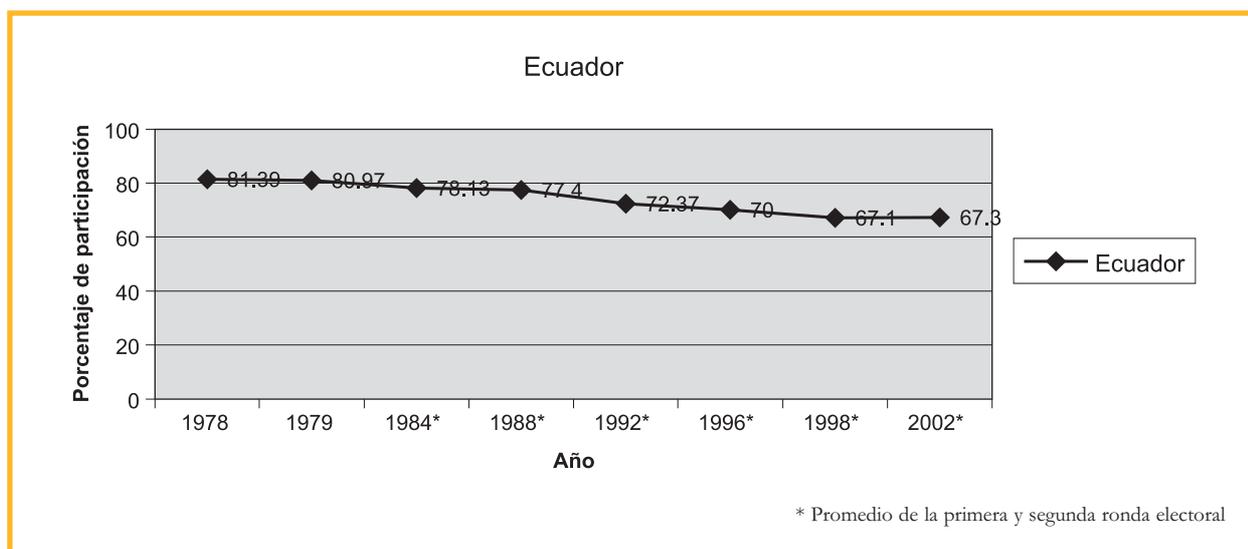
Interés en la política: 18.6%

Latinobarómetro, 2004

transición hacia la democracia, tanto en lo que concierne al sistema de partidos, como en la conformación de gobiernos que expresaran la voluntad de la mayoría. Por el contrario, entre las características de la situación política de los veintisiete años transcurridos desde el retorno al régimen democrático, destacan la permanente inestabilidad, la personalización de la política, la fragmentación del sistema de partidos y el débil arraigo de éstos en la sociedad. Todo ello ha contribuido a generar graves problemas de gobernabilidad y profundos enfrentamientos entre los diferentes poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), limitando así la capacidad del Estado de impulsar políticas y programas de largo plazo.

Además de este complejo y difícil panorama en lo institucional, los gobiernos ecuatorianos han enfrentado problemas de índole variada. En la década de los ochenta ocurrieron asonadas militares y catástrofes naturales que afectaron la marcha del país. La crisis económica y política llevó a que durante la década de los noventa el país viviese la salida anticipada de dos presidentes, la primera en 1997 con la destitución de Abdalá Bucaram, la segunda en 2000 con el derrocamiento de Jamil Mahuad. Tras la creación de una junta de salvación nacional, y el posterior nombramiento del vicepresidente Gustavo Noboa para continuar a la cabeza del Ejecutivo, éste siguió enfrentando el descontento de la ciudadanía, particularmente por parte de los sectores indígenas, a raíz de la política económica del gobierno. La insatisfacción de la población se manifestó en el último proceso electoral, con el triunfo de Lucio Gutiérrez, quien se presentó como un candidato “outsider”, no perteneciente a la clase política tradicional, pero que al igual que sus dos predecesores también ha debido dejar su cargo antes de que concluyera su periodo constitucional.

Gráfico 8
Participación electoral en Ecuador. Elecciones presidenciales, 1978-2002
(datos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de este contexto de crisis constante, tanto política como económica, es previsible suponer que las tendencias muestren una disminución sostenida de la participación electoral. Lo que llama la atención es que este descenso no haya sido aun más drástico. En efecto, Ecuador es uno de los países de la Región Andina que mantiene una participación electoral intermedia (cerca al 70% como promedio), a pesar que desde 1978, como hemos visto, es posible identificar una clara tendencia decreciente en las cifras de participación electoral. Como se observa en el Gráfico 8, la evolución de la participación electoral ha pasado de un 81% en 1978 a un 67% en el año 2002, con variaciones entre una elección y otra que oscilan entre un 1% y un 5% máximo.

Si bien es difícil encontrar respuestas a este comportamiento electoral, diversos analistas coinciden en señalar que las razones que lo explican pueden encontrarse básicamente en un detalle legal: la obligatoriedad del voto en Ecuador y la existencia de sanciones que si se aplican en la práctica en caso de no ir a votar. En este sentido, existe la percepción generalizada de que si el voto fuera voluntario, el nivel de participación bajaría

drásticamente¹⁶ y sería aun más evidente la disconformidad del electorado con el bajo rendimiento del sistema político –y de los partidos en particular– en la conducción de los intereses sociales hacia las instancias de gobierno (ver cifras de Latinobarómetro).

Sin embargo, cabe tener presente que las cifras del abstencionismo también pueden estar distorsionadas porque una gran cantidad de ecuatorianos han dejado el país para instalarse en Estados Unidos, España e Italia, y si bien sus nombres figuran en los padrones electorales, éstos no concurren a votar por estar fuera del país y no existir el voto en el exterior.

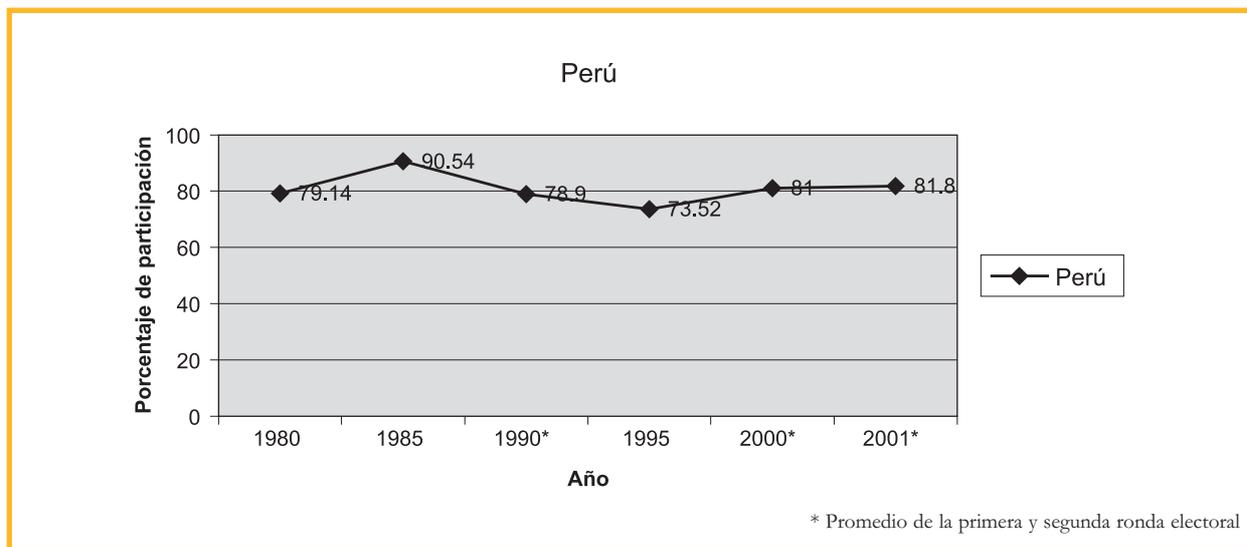
PERÚ

Perú es el país de la región en donde los niveles de participación electoral se han mantenido relativamente altos a lo largo de los años. A pesar de haber vivido la consolidación de un régimen autoritario durante la década de los años noventa, y de estar actualmente en un proceso de reconstrucción democrática, el país ha mantenido –según se puede apreciar en el Gráfico 9– una participación electoral que ha sido en promedio de 81%, la más alta de los países de la Región Andina.

Durante dos años, de 1978 a 1980, Perú vivió la transición a la democracia, con la que puso fin a doce años

16 Consultas realizadas por el autor a Alexandra Vela, Michel Rowland y Alexandra Andrade, expertos ecuatorianos.

Gráfico 9
Participación electoral en Perú. Elecciones presidenciales, 1980-2001
(datos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia.

de gobierno militar (1968-1980). Este tránsito hacia la democracia implicó la ampliación de los derechos políticos de los peruanos, la movilización de una nueva maquinaria partidista y el uso masivo de los medios de comunicación en los procesos electorales (Sánchez, 1991); factores que explican, en gran medida, la significativa participación de la ciudadanía en los comicios electorales de 1980, que alcanzó el 79%, y se incrementó a 90% en las elecciones de 1985.

Sin embargo, el retorno a la democracia en Perú tuvo lugar en una difícil coyuntura. Por un lado, la crisis económica internacional repercutió en altos niveles de inflación, particularmente a partir de 1988; por el otro, surgió la violencia y el terrorismo de diferentes grupos (Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario

Túpac Amaru), cuyos actos de violencia provocaron la reacción gubernamental y la intervención militar para reprimirlos, causándole al país un alto costo en términos de vidas humanas y daños materiales.

De esta forma, durante los años ochenta, Perú se convirtió en el país de la Región Andina que concentró dramas económicos, políticos y sociales, al lado de una seria crisis de representación partidaria, particularmente a partir de los problemas del APRA y los escándalos posteriores alrededor de la figura del presidente Alan García. Todos estos elementos de contexto¹⁷ permitieron el surgimiento de figuras independientes, destacando entre ellas la de Alberto Fujimori, quien accedió al gobierno a partir de 1990 (Tuesta, 1994) y permaneció en él durante once años. La escogencia de Fujimori, candidato desconocido sin ninguna tradición partidaria, evidenció la disconformidad de la ciudadanía con los partidos políticos tradicionales, hecho que se ratificó también con los datos de la participación electoral durante el proceso de 1990, que reflejó una caída de casi un 12% con respecto a las elecciones presidencia-

Perú	
Apoyo a la democracia:	45%
Satisfacción con la democracia:	7%
Confianza en los partidos políticos:	11%
Confianza en el Congreso:	14%
Interés en la política:	23.9%
Latinobarómetro, 2004	

17 Inflación superior al 2000%; distorsiones en la estructura de precios, tarifas de servicios públicos y salarios; desempleo y subempleo; desequilibrio fiscal, entre otros, con el telón de fondo de la violencia terrorista.

les anteriores. Con un leve decrecimiento en relación con los datos de 1990, cifras similares de abstención se registraron en las elecciones de 1995.

Las elecciones del año 2000 fueron muy controvertidas. Fujimori se postuló para un tercer mandato, lo que generó el rechazo de la ciudadanía y los sectores políticos. Si bien ganó las elecciones, su permanencia en el cargo fue efímera, pues en noviembre de 2000 el presidente presentó su renuncia en medio de escándalos de denuncias de fraude, corrupción y de una severa crisis política e institucional. La renuncia fue rechazada por el Congreso, que declaró vacante el cargo por incapacidad moral, siendo elegido Presidente, para un gobierno de transición, Valentín Paniagua, quien ejerció hasta julio de 2001. El siguiente proceso electoral, celebrado en el año 2001, fue ganado por Alejandro Toledo en la segunda ronda electoral.

En los citados procesos electorales (2000 y 2001), hubo un significativo cambio en los niveles de la participación electoral, registrándose un crecimiento de casi diez puntos porcentuales en la concurrencia a las urnas en relación con las elecciones precedentes. Dado el grado de crisis política que rodeó a ambos procesos, hubiese sido de esperar una mayor abstención. Sin embargo, la participación fue alta, lo que ha sido interpretado

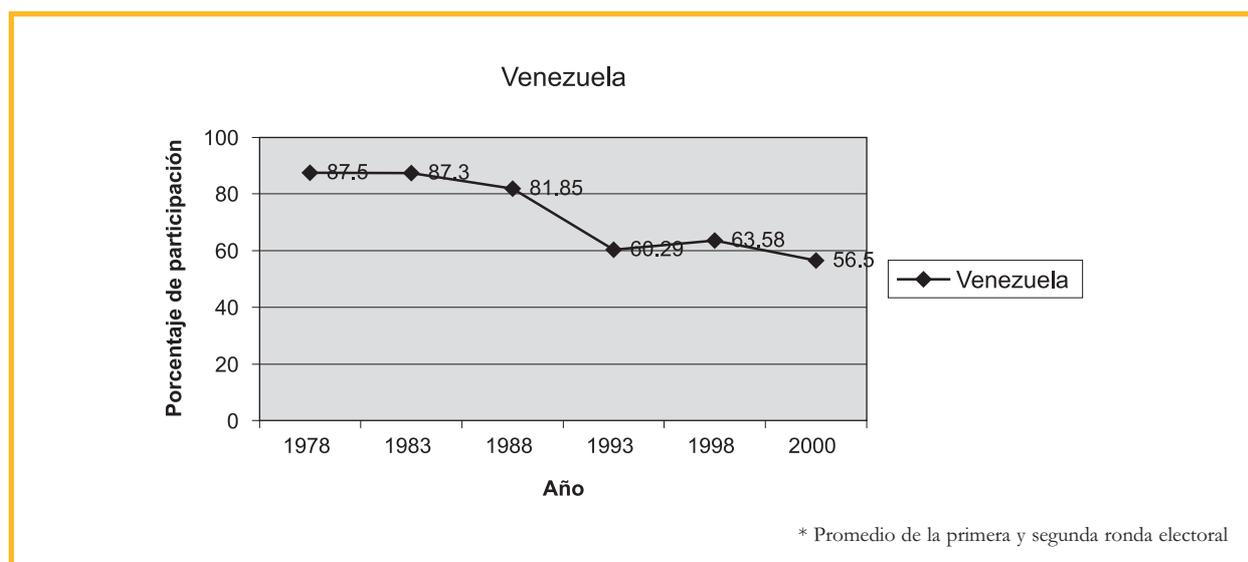
como una manifestación del deseo de cambio presente en el pueblo peruano.

Diversos analistas señalan que en Perú se han combinado históricamente razones políticas (interés o desinterés de los electores, amenazas a su seguridad, expectativas de cambio) y técnicas (problemas de actualización del padrón y deficiencias en la promoción del voto) para explicar las fluctuaciones del abstencionismo desde 1978 a la fecha. Sin embargo, estos mismos analistas también coinciden en señalar que un factor determinante que explica, si bien parcialmente, los altos niveles de participación electoral es la obligatoriedad del voto y las sanciones que existen en caso de incumplimiento. De igual forma, pareciera que el pueblo peruano sigue apostando a la democracia (45% de apoyo), aunque su nivel de satisfacción con la misma y con sus principales instituciones indica un profundo descontento.

VENEZUELA

Después de haber sido considerada por varias décadas como una de las democracias más saludables de la región, caracterizada por un sólido sistema de partidos políticos y una economía estable, a partir de la década

Gráfico 10
Participación electoral en Venezuela. Elecciones presidenciales, 1978-2000
(datos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia.

Venezuela

Apoyo a la democracia: 74%

Satisfacción con la democracia: 42%

Confianza en los partidos políticos: 22%

Confianza en el Congreso: 31%

Interés en la política: 34.3%

Latinobarómetro, 2004

de los noventa Venezuela empieza a enfrentar una grave crisis política que se manifiesta, entre otras cosas, en la pérdida de credibilidad en los partidos políticos y en una importante disminución de los índices de participación electoral. En efecto, como se observa en el Gráfico 10, si bien hasta 1988 la participación siempre fue superior al 80%, a partir de las elecciones de 1993 se inicia una tendencia claramente descendente, pasando de un 87.5% en 1978, a un 60.2% en 1993 y a un 56.5% en 2000. Una pérdida de 21% en veintidós años.

Este marcado descenso en la participación electoral puede ser explicado por una serie de factores tales como la falta de identificación de la ciudadanía con los partidos políticos, la sostenida crisis económica que se arrastra desde la década de los ochenta y el creciente descontento de la población con la forma en que los gobiernos y los partidos políticos manejaron dicha crisis. De todos estos factores, y a juicio de diversos autores, destaca por su importancia la pérdida de la capacidad movilizadora de los partidos políticos originada en su creciente desprestigio, la cual generó un declive en la militancia e identificación partidistas y la aparición de nuevas organizaciones no influidas por ellos (Molina y Pérez, 1995).

En efecto, luego de que las identidades partidistas venezolanas alcanzaron en la década del setenta su punto más alto de legitimidad, fortaleciendo el bipartidismo existente entre COPEI (partido demócrata cristiano) y Acción Democrática (partido social demócrata), éstos empezaron a decaer en su popularidad como producto de la crisis económica que afectó al país a partir de la caída de los precios del petróleo y el crecimiento de la deuda externa, y de los escándalos de corrupción que involucraron a las principales figuras políticas del país, entre ellos los ex presidentes Carlos Andrés Pérez y Jaime Lusinchi. Los motines populares de 1989 y los dos

fallidos intentos de golpes de Estado de 1992 pusieron en evidencia la extrema crisis política en que se hallaba sumido el país. Estos eventos marcaron un cambio fundamental en la forma de hacer política, iniciándose así, en la década de los años noventa, un proceso de personalización de la política en el que los partidos tradicionales perdieron el apoyo que habían ganado una década atrás, abriéndose de este modo el espacio para que nuevas figuras incursionaran en la arena política electoral. La llegada de Hugo Chávez en 1999, un militar ex golpista, con un agresivo discurso populista, antipolítico y antipartidista, fue un claro producto de este proceso.

Pero el gobierno de Hugo Chávez tampoco parece haber incidido en un cambio de actitud de la ciudadanía hacia la clase política. Por el contrario, ha polarizado aun más a la población venezolana. Aunque su gestión y estilo de gobernar han provocado mucha movilización opositora en procura del cese de su ejercicio como presidente, incluso por la vía de la revocatoria del mandato mediante un referéndum celebrado en agosto de 2004 (el cual no tuvo éxito), la ciudadanía todavía no ha recuperado la confianza en los sectores políticos tradicionales ni en los “nuevos”.

Es importante señalar que existen asimismo otras variables de naturaleza institucional que han incidido también en la disminución de los niveles de la participación electoral de los venezolanos, entre ellos, la eliminación en 1993 del voto obligatorio, los bajos niveles de confianza en el organismo electoral y en el propio proceso electoral y la “fatiga electoral” de la ciudadanía debido a la celebración muy seguida de numerosos procesos electorales. Sin embargo, para ciertos analistas, la dinámica política venezolana muestra que el peso relativo de estas medidas no es comparable al efecto del desencanto ciudadano con la clase política y el sistema político¹⁸.

Conclusiones

A partir de las preguntas que planteamos al inicio de este estudio¹⁹, y con base en el análisis efectuado, co-

18 Afirma al respecto Molina (1991 p. 17) que un análisis efectuado sobre la abstención en los procesos electorales venezolanos acaecidos a partir de 1984, les llevó a la conclusión de que cerca de una tercera parte de la abstención está asociada con el descontento.

19 ¿Cuál ha sido el comportamiento de la participación electoral en la Región Andina? ¿Cuáles son sus principales tendencias? ¿Qué variables parecieran explicar el comportamiento electoral en los países andinos?

responde ahora sistematizar los principales hallazgos y conclusiones de nuestra investigación.

A nivel de países

1. El comportamiento electoral de los cinco países andinos presenta variaciones importantes entre ellos, dependiendo, en cada caso, de la coyuntura histórica específica. De ahí que, si se desea profundizar en las causas y condiciones del incremento o disminución de la participación electoral a nivel nacional, es necesario llevar a cabo una investigación más amplia de la que hemos realizado en este trabajo. Como bien señala Nohlen (2003), “(...) dado que la participación electoral, más allá de su magnitud y medición, está vinculada, debido a la creciente extensión de las elecciones en el espacio y en el tiempo, a contextos muy diferentes, se requiere un mayor esfuerzo para entender el abstencionismo”²⁰.
2. La participación electoral más alta en la Región Andina durante el periodo 1978-2004 tuvo lugar en Perú, y la más baja en Colombia. Los tres restantes países de la región han mantenido una participación media, siendo Venezuela el país que registra la mayor caída, seguido de Ecuador.
3. No encontramos diferencias muy grandes entre los niveles de participación electoral en elecciones presidenciales y elecciones legislativas. Esta similitud pareciera verse influenciada por la concurrencia de ambos tipos de elecciones en tres de los cinco países (Bolivia, Ecuador y Perú).
4. Sólo en Ecuador el nivel de participación electoral ha sido más alto en la elección fundacional. En el caso de Colombia y Venezuela esta hipótesis no se aplica, ya que en ambas naciones se celebraron varias elecciones competitivas mucho antes de la llegada de la *tercera ola*. En lo que respecta a Bolivia (tomando como base la elección de 1980 y no la de 1979) y Perú, por el contrario, fueron las elecciones post-transición las que atrajeron mayor participación ciudadana.

A nivel regional

1. En promedio, en la Región Andina, la participación electoral, tanto en elecciones presidenciales como

en las legislativas, ha sido superior al 65% de los ciudadanos empadronados durante el periodo 1978-2004. Más específicamente, 69.04% en las presidenciales y 66.76 % en las legislativas. De acuerdo con el criterio que adoptemos para la comparación (¿con qué países o conjuntos de países se compara? y ¿en qué período?), este porcentaje de participación electoral se considerará alto, moderado o bajo. En este sentido, si comparamos la participación electoral de la Región Andina con la registrada en Latinoamérica durante el mismo periodo 1978-2004, observamos que los países andinos presentan una participación levemente inferior a la región latinoamericana en ambos tipos de elecciones. Más específicamente, 3.82% menos en las presidenciales y 4.29% en las legislativas.

2. En nuestra opinión, la tendencia regional andina no evidencia que estemos ante una crisis grave en materia de participación electoral, pero tampoco a una creciente legitimidad de la democracia. En este sentido, el hecho de que casi el 40% de la población en edad de votar se abstenga de participar es una clara muestra de los serios problemas que afectan a las democracias de la región, si bien en grado e intensidad diversos.
3. En algunos países andinos la crisis de legitimidad ha derivado en inestabilidad política, en el ascenso al poder de “outsiders” y en el virtual derrumbamiento del sistema de partidos. En este contexto, la baja participación electoral debe ser vista, más allá de su dimensión cuantitativa, como un síntoma de dolencias más profundas propias del sistema, de las condiciones de la transición y de la capacidad de conducción de las elites políticas dirigentes²¹.
4. Es claro, en cualquier caso, que existe un problema y que éste debe ser abordado con la mayor seriedad²². Se trata de una fuente de preocupación y

21 Nohlen (2003) señala al respecto que el abstencionismo, en la concepción liberal, es sólo una de las expresiones de un problema mayor, cual es el descontento con el desempeño de la democracia. Apunta específicamente que la insatisfacción se esconde detrás del abstencionismo.

22 En todos los países de la Región Andina, excepto en Colombia, al menos un Presidente que fue electo en elecciones libres no pudo concluir su mandato constitucional entre 1978 y 2004. La delantera la lleva Ecuador con tres Presidentes sucesivos (Bucaram, Mahuad y Gutiérrez), en segundo lugar se encuentra Bolivia con dos Presidentes (Sánchez de Losada y Mesa); y, por último, Perú y Venezuela, con uno cada uno (Fujimori y Pérez).

20 Ver Nohlen (2003, p. 138).

cuestionamiento que tiene que ver con la calidad de la representación política, en una región en donde los partidos políticos atraviesan serios problemas de desestructuración. Las debilidades en este campo parecen conducir a un incremento importante del abstencionismo, mientras que por otro lado generan fenómenos como el del *recién llegado*, el *tránsfuga electoral* o el *movimientismo político*. Si este patrón sigue extendiéndose, en un futuro no muy lejano podría repercutir negativamente –no sólo ya en materia de estabilidad y gobernabilidad como hasta la fecha– en los procesos de consolidación democrática actualmente en marcha en los cinco países andinos.

Resumiendo: Los datos que surgen de nuestra investigación evidencian que no existe una traslación automática del descontento y la desconfianza ciudadana con los partidos y las dirigencias políticas –que reiteradamente revelan las encuestas– a conductas electorales abstencionistas. Esto puede darse o no, pero depende de otros factores, entre ellos, de las circunstancias políticas de cada país, de la legislación electoral, de la cultura política y de los distintos grados de apertura de los sistemas electorales para generar nuevos canales de participación. Los datos de Latinobarómetro en cuanto al interés de la política, la confianza en las instituciones y la satisfacción con la democracia parecieran respaldar esta hipótesis²³; pues si bien han sido y siguen siendo notoriamente bajos para todos los países de la región, como hemos visto la participación electoral no ha caído drásticamente en la mayoría de ellos.

Tampoco es posible afirmar que, en términos generales, el descontento social con los problemas socioeconómicos de la región y las políticas de reestructuración y reforma del Estado puestas en marcha en los países andinos, hayan originado por sí solos una conducta abstencionista. De hecho, ante situaciones semejantes, los comportamientos registrados en los diferentes países han sido diversos. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la herencia institucional juega también un papel significativo, y que un grado determinado de abstencionismo, e incluso ciertos incrementos en la participación electoral, pueden resultar irrelevantes en unos casos, y ser especialmente graves y significativos

23 Ver al respecto el análisis de Zovatto, “Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia: Una visión comparada en la Región Andina 1996-2004” que está contenido en esta obra.

en otros, atendiendo a la tradición institucional y al valor cultural del voto.

La obligatoriedad del voto, en especial en aquellos países que establecen sanciones y donde éstas se aplican, pareciera ser una de las variables institucionales de mayor influencia sobre los niveles de participación electoral (Powell, 1986; Crece, 1981; Nohlen, 1981, Fornos *et al.*, 2004)²⁴, sobre todo en Bolivia, Ecuador y Perú. No obstante, hay que hacer la observación de que si bien la influencia de este factor pareciera ser muy importante tampoco debemos exagerar sus efectos, ya que pese a las regulaciones establecidas en este sentido, aproximadamente un 30% de los electores registrados no acudieron a votar en Bolivia, Ecuador y Perú durante el periodo en estudio.

De la misma forma, la concurrencia o simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas pareciera ser también una variable institucional explicativa del comportamiento electoral en la Región Andina. Nuestra propia investigación sobre la participación electoral en los países andinos corrobora los hallazgos de otros estudios para el resto de América Latina en el sentido de que las elecciones concurrentes suelen generar mayor participación electoral que cuando éstas se celebran en fechas separadas²⁵. En efecto, de los países de la región, los tres que tienen elecciones concurrentes o simultáneas presentan los mejores promedios de participación en elecciones presidenciales entre 1978 y 2004: Perú (80.7%), Bolivia (74.2%) y Ecuador (73.3%). En cuanto a las elecciones legislativas, Perú (74.6%) y Bolivia (74.2%) se ubican con los mejores promedios, y Ecuador (70.5%) en cuarto, superado levemente por Venezuela²⁶ (71%).

Un último comentario. Deseamos insistir una vez más en la necesidad de evitar interpretaciones deterministas y monocausales a la hora de explicar el comportamiento electoral. Estamos en presencia de un tema sumamente complejo, en el que interactúan una multi-

24 Fornos *et al.* (2004) señalan que las leyes que contemplan el empadronamiento voluntario tienen un efecto positivo sobre la participación electoral, tanto en elecciones legislativas como presidenciales. En ese sentido, indican que en los países en que hay votación obligatoria y un régimen de sanciones, la participación electoral es alrededor del 20% más alta que en los países donde la votación es voluntaria.

25 Ver Fornos *et al.* (2004).

26 En Venezuela las elecciones no son simultáneas a partir de la reforma constitucional de 1999. Anterior a esta reforma había simultaneidad en los procesos presidenciales y legislativos.

plicidad de factores, y por lo tanto, cualquier explicación debe ser necesariamente multicausal. Asimismo, es conveniente utilizar como unidad de análisis la especificidad propia de cada país y el contexto nacional dentro del cual la participación electoral tiene lugar, evitando generalizaciones demasiado amplias.

Sin perjuicio de ello, y como hemos tratado de demostrar a lo largo de este trabajo, existen unas variables que explican más que otras. Nuestras conclusiones para los países andinos son similares a las provenientes de otras investigaciones sobre esta misma cuestión para el resto de América Latina (Fornos *et al.*, 2004; Mateo y Zovatto, 2005), en el sentido de priorizar la importancia de las variables relativas al proceso político, pero sobre todo las institucionales –por encima de las socioeconómicas y culturales–, a la hora de explicar el comportamiento electoral.

ANEXO

Bolivia

Año	Tipo de elección	Electores inscritos	Votos totales	Votos totales/ Electores inscritos (%)
1979	Presidencial	1'871,070	1'693,233	90.50
1980	Presidencial	2'004,284	1'489,484	74.32
1980	Legislativa	2'004,284	1'489,484	74.32
1985	Presidencial	2'108,458	1'728,365	81.97
1985	Legislativa	2'108,458	1'728,365	81.97
1989	Presidencial	2'136,587	1'573,790	73.66
1989	Legislativa	2'136,587	1'573,790	73.66
1993	Presidencial	2'399,197	1'731,309	72.16
1993	Legislativa	2'399,197	1'731,309	72.16
1997	Presidencial	3'252,501	2'321,117	71.36
1997	Legislativa	3'252,501	2'316,198	71.21
2002	Presidencial	4'155,055	2'994,065	72.06
2002	Legislativa	4'155,055	2'994,065	72.06

Colombia

Año	Tipo de elección	Electores inscritos	Votos totales	Votos totales/ Electores inscritos (%)
1978	Presidencial	12'580,851	5'075,719	40.34
1978	Legislativa	12'580,851	4'180,121	33.23
1982	Presidencial	13'734,093	6'840,362	49.81
1982	Legislativa	13'734,093	5'584,037	40.66
1986	Presidencial	15'839,754	7'229,937	45.64
1986	Legislativa	15'839,754	6'909,838	43.62
1990	Presidencial	13'903,324	6'035,039	43.41
1990	Legislativa	13'779,188	7'631,691	55.39
1991	Legislativa	15'037,528	5'486,540	36.49
1994	Presidencial (I)	17'147,023	5'821,331	33.95
1994	Presidencial (II)	17'147,023	7'427,742	43.32
1994	Legislativa	17'028,961	5'576,174	32.75
1998	Presidencial (I)	20'857,801	10'751,465	51.55
1998	Presidencial (II)	20'857,801	12'310,107	59.02
1998	Legislativa	20'767,388	9'471,113	45.61
2002	Presidencial	24'208,311	11'249,734	46.47
2002	Legislativa	24'208,311	10'407,737	42.99

Ecuador

Año	Tipo de elección	Electores inscritos	Votos totales	Votos totales/ Electores inscritos (%)
1978	Presidencial (I)	2'088,874	1'700,175	81.39
1979	Presidencial (II)	2'088,874	1'691,274	80.97
1979	Legislativa (provincial)	2'088,874	1'678,924	80.37
1979	Legislativa (nacional)	2'088,874	1'675,195	80.20
1984	Presidencial (I)	3'590,729	2'646,844	73.71
1984	Presidencial (II)	3'590,729	2'964,298	82.55
1984	Legislativa (nacional)	3'590,729	2'636,656	73.43
1984	Legislativa (provincial)	3'590,729	2'656,884	73.99
1986	Legislativa (provincial)	4'255,346	3'149,690	74.02
1988	Presidencial (I)	4'673,980	3'630,615	77.68
1988	Presidencial (II)	4'673,980	3'611,074	77.26
1988	Legislativa (nacional)	4'673,980	3'601,990	77.06
1988	Legislativa (provincial)	4'673,980	3'607,581	77.18
1990	Legislativa (provincial)	5'259,114	3'561,081	67.71
1992	Presidencial (I)	5'710,363	4'090,643	71.64
1992	Presidencial (II)	5'710,363	4'174,097	73.10
1992	Legislativa (nacional)	5'710,363	4'057,116	71.05
1992	Legislativa (provincial)	5'710,363	4'056,337	71.03
1994	Legislativa (provincial)	6'175,991	4'044,433	65.49
1996	Presidencial (I)	6'662,003	4'525,881	67.94
1996	Presidencial (II)	6'662,003	4'777,547	71.71
1996	Legislativa (nacional)	6'662,003	4'521,207	67.87
1996	Legislativa (provincial)	6'662,003	4'516,197	67.79
1998	Presidencial (I)	7'072,496	4'537,822	64.16
1998	Presidencial (II)	7'072,496	4'960,075	70.13
1998	Legislativa (nacional)	7'072,496	4'537,822	64.16
	Legislativa (provincial)	7'072,496	3'341,902	47.25
2002	Legislativa (provincial)	8'154,425
2002	Presidencial (I)	8'154,425	5'298,581	64.98
2002	Presidencial (II)	8'154,425	5'687,602	69.75

Perú

Año	Tipo de elección	Electores inscritos	Votos totales	Votos totales/ Electores inscritos (%)
1980	Presidencial	6'471,101	5'121,328	79.14
1980	Legislativa	6'431,651	4'573,141	71.10
1985	Presidencial	8'333,433	7'544,836	90.54
1985	Legislativa	8'282,545	6'608,533	79.79
1990	Presidencial (I)	10'013,225	7'837,116	78.27
1990	Presidencial (II)	10'007,614	7'958,232	79.52
1990	Legislativa	10'013,225	6'818,536	68.10
1995	Presidencial	11'974,396	8'803,049	73.52
1995	Legislativa	11'974,396	7'961,114	66.48
2000	Presidencial (I)	14'567,468	11'816,708	81.12
2000	Presidencial (II)	14'567,468	11'800,310	81.00
2000	Legislativa	14'567,468	11'942,810	81.98
2001	Presidencial (I)	14'906,233	12'264,349	82.28
2001	Presidencial (II)	14'899,292	12'128,969	81.41
2001	Legislativa	14'906,233	11'987,641	80.42

Venezuela

Año	Tipo de elección	Electores inscritos	Votos totales	Votos totales/ Electores inscritos (%)
1978	Presidencial	6'223,903	5'448,801	87.55
1978	Legislativa	6'223,903	5'449,790	87.56
1983	Presidencial	7'777,892	6'792,208	87.33
1983	Legislativa	7'777,892	6'825,180	87.75
1988	Presidencial	9'185,647	7'518,663	81.85
1988	Legislativa	9'185,647	7'500,085	81.65
1993	Presidencial	9'668,795	5'829,216	60.29
1993	Legislativa	9'668,795	5'829,216	60.29
1998	Presidencial	10'991,482	6'988,291	63.58
1998	Legislativa	10'991,482	5'764,091	52.44
2000	Presidencial	11'681,645	6'600,196	56.50
2000	Legislativa	11'623,547	6'573,663	56.55

Bibliografía

- Adserà, Alicia, Carles Boix y Mark Payne. 2000. *Are You Being Served?: Political Accountability and Quality of Government*. Documento mimeográfico, serie n° 438. Washington, D.C.: BID.
- Almond, Gabriel, y Sidney Verba. 1980. *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little, Brown.
- Almond, Gabriel, y Sidney Verba. 1965. *The Civic Culture*. Boston: Little, Brown.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. 2000. *Development beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cerdas, Rodolfo. 2001. *Participación electoral en América Latina*. San José: edición mimeografiada.
- Crewe, Ivor. 1981. “Electoral Participation”, en D. Butler, *et al.* (comp.), *Democracy at the Polls*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Fornos, Carolina, James Garand y Timothy Power. 2004. “Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 37 No. 8 (oct.).
- Heywood, Andrew. 1997. *Politics*. Londres: Macmillan Press.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH. 2000. *Diccionario Electoral*. San José: IIDH – CAPEL
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH. 1989. *Diccionario electoral*. San José: IIDH – CAPEL.
- International IDEA. 1997. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Estocolmo: International IDEA.
- Jackman, Robert. 1987. “Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies”, en *American Political Science Review.*, vol. 81 (jun.).
- Jagers, Keith, y Ted Robert Gurr. 1995. “Tracking Democracy’s Third Wave with the Polity III Data”, en *Journal of Peace Research*, vol. 32, n° 4.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. 1999a. *Aggregating Governance Indicators*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. 1999b. *Governance Matters*. Washington, DC.: The World Bank.
- Latinobarómetro. *Latinobarómetro: opinión pública latinoamericana, 1996-2001*. Santiago de Chile.
- Latinobarómetro 2004. Santiago de Chile.
- Lazarte, Jorge. 2003. *Participación y abstención electoral en Bolivia*. La Paz: FES — ILDIS.
- LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi y Pippa Norris (eds). 1996. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Londres: SAGE Publications.
- Lupia, Arthur, y Mathew D. McCubbins. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Mateo, María Mercedes, y Daniel Zovatto. 2005. *La participación electoral en América Latina analizada a la luz de los datos del Latinobarómetro*. Por publicar.
- Mayorga, René. 2004. “La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia”, en Ágora Democrática (ed.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International IDEA.
- Milbrath, Lester W. 1977. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*. Chicago: Rand McNally.
- Molina, José, y Carmen Pérez. 1995. *Los venezolanos abandonan el hábito de votar: la abstención en las elecciones*

- de 1993. Boletín Electoral Latinoamericano, XIII. San José: IIDH – CAPEL.
- Molina, José, y Carmen Pérez. 1993a. “¿Por qué se alejan los venezolanos de los centros de votación? Hacia un modelo explicativo de la participación electoral en Venezuela”, en *Espacio Abierto*, n° 2 (ene.-jun.). Maracaibo.
- Molina, José, y Carmen Pérez. 1993b. “Votar en crisis. Las elecciones de 1992”, en *Cuestiones Políticas*, n° 11. Maracaibo.
- Nie, Norman, y Sidney Verba. 1975. “Political Participation”, en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*. Reading: Addison Wesley.
- Nohlen, Dieter. 2005. *Elections in the Americas. A data Handbook* (Vol. 2). Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter. 2003. *La participación electoral como objeto de estudio*. Ponencia presentada en la XVII Conferencia del Protocolo de Tikal (set.), San José.
- Nohlen, Dieter. 1981. *Sistemas electorales del Mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- O’Donnell, Guillermo, y Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pachano, Simón. 2004. “Partidos y representación en la Región Andina”, en Ágora Democrática (ed.) *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: Internacional IDEA.
- Pachano, Simón. 2003. *El proceso electoral de Ecuador*. Documento. Ecuador: FLACSO.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand. 2002. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. N.Y.: BID – International IDEA.
- Powell, G. Bingham, Jr. 1980. “Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio-Economic Influences”, en Richard Rose (ed.), *Electoral Participation: A Comparative Analysis*. Londres: SAGE Publications.
- Powell, G. Bingham, Jr. 1986. “American Voter Turnout in Comparative Perspective”, en *American Political Science Review*, vol. 80 (mar.).
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. N. Y.: Simon & Schuster.
- Riquelme, Marcial A., y Jorge G. Riquelme. 1997. “Political Parties”, en Peter Lambert y Andrew Nickson (eds.), *The Transition to Democracy in Paraguay*. N.Y.: St. Martin’s Press.
- Sánchez, Rubén (comp.). 1990. *Los nuevos retos electorales. Colombia, 1990: antesala del cambio*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.
- Tanaka, Martín. 2002. *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Tuesta, Fernando. 2003. *Abstencionismo y ausentismo ¿son iguales?* Ponencia presentada en la XVII Conferencia del Protocolo de Tikal (set.), San José.
- Tuesta, Fernando. 1994. *Perú político en cifras. Elite política y elecciones*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie y Jae-On Kim. 1971. *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison*. Beverly Hills: SAGE Publications.
- Zovatto, Daniel. 2002. “Participación electoral en América Latina: tendencias y perspectivas 1978-2002”, en *Elecciones*, Año 2, No. 2. Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, Lima.

Democracia directa en los países de la Región Andina. Efectos en la consolidación de la democracia

HUMBERTO DE LA CALLE

Introducción

Presentación

El presente documento tiene como propósito estudiar los elementos que han inducido a implantar mecanismos de democracia directa en la Región Andina¹ y que resultan novedosos para la teoría general. Asimismo, se apunta a hacer un recuento de las características de tales instrumentos y a describir las experiencias relevantes en el área. Se tratará de mostrar que aunque los desarrollos legales han sido competentes, existe una accidentada historia de frustraciones. Así, aunque éstos están inspirados en la ampliación de la democracia, su efecto ha sido bastante limitado y, en ocasiones, han sido incluso utilizados para favorecer a gobiernos autoritarios; del mismo modo, han encontrado resistencia, sobre todo en sectores tradicionales de la política, pese a lo cual se ha logrado un buen grado de coexistencia entre la democracia representativa y la democracia participativa. Por fin, a pesar de formulaciones generales correctas, al momento de su aplicación se han generado discusiones sobre la legitimidad de estos instrumentos, lo cual muestra todavía una gran inmadurez en las regulaciones de las instituciones de democracia directa.

Vale la pena aclarar que al referirnos a la democracia directa no aludimos al total reemplazo de los mecanis-

mos de representación, sino sólo a su complementación. De la misma forma, con ella tampoco se alude a la implantación de mecanismos en los que impera sin límite la decisión de la mayoría. El concepto de democracia que adoptamos en este escrito es el que se basa en la mayoría limitada por los derechos de la minoría. Así, pues, con el término ‘instituciones de democracia directa’, nos referimos a la implantación de la consulta popular (referéndum, plebiscito), la revocatoria del mandato y la iniciativa popular, mecanismos que en algunos países forman parte también del concepto de democracia participativa.

Fundamento de la democracia directa en la Región Andina

El análisis de los fundamentos teóricos que sirven de sustento a la implantación de las instituciones de la democracia directa en la ciencia política y el derecho constitucional en general, en comparación con las ideas y la práctica de las mismas en la Región Andina, arroja diferencias considerables. En efecto, en términos generales, los argumentos a favor de la participación directa del cuerpo electoral se basan en las ideas que, de forma resumida, se consignan a continuación:

- Una vigorización de la democracia.
- Una ciudadanía actuante, más comunicativa y con niveles más altos de discusión.

1 Para este trabajo, la Región Andina comprende a Ecuador, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela.

- Una mayor aceptación y compenetración entre las autoridades, las normas y los ciudadanos.
- Un trato más equitativo a las minorías, las cuales no tienen –o tienen una menor– representación parlamentaria; es decir, la democracia directa crea un medio para que éstas sean oídas.

En la búsqueda del valor añadido que la democracia directa puede aportar, podemos también destapar la crítica hacia una democracia exclusivamente parlamentaria, la cual necesita ser complementada y extendida –y, por lo tanto, “democratizada” en la práctica– por los elementos de la primera.

Friedrich Albert Lange, en su comentario sobre la instauración de la nueva Constitución en el Cantón de Zürich en abril de 1869 –en aquel momento la Constitución con mayor democracia directa del mundo– citaba la “extraordinariamente profunda insatisfacción con las crasas deficiencias del sistema representativo” (Der Landbote, Winterhur). Por su parte, para Ian Budge², el mejor juez de sus propios intereses es el ciudadano –por cierto, hay un acento utilitarista en esto, con raíces en John Stuart Mill y Jean Jacques Rousseau. La importancia de esta afirmación, como valor político fundamental, es que constituye una barrera contra todo autoritarismo fundado en la idea equivocada de que otros –burócratas o políticos– están en mejor capacidad de juzgar los intereses de los demás. A esto se añade el convencimiento de que la libertad en sí misma es un bien que contribuye a una mayor estabilidad y progreso, en la medida en que las decisiones no son el producto de la coerción. Por fin, un tercer argumento se basa en que la oportunidad para tomar decisiones individuales o colectivas redundará en una mayor conciencia sobre los intereses propios y los de los demás, lo cual contribuye a un mayor refinamiento moral; es decir, el individuo mejora como persona. En el fondo, todos los argumentos de Budge giran alrededor de la defensa de la autonomía personal. La democracia directa de la Suiza moderna es deudora de la Revolución Francesa, del girondista Marie-Jean Condorcet en general, y del citado filósofo alemán Lange en particular.

Por otro lado, el examen de una propuesta de Brian Galligan³ permite encontrar una justificación teórica del referéndum para cambiar la Constitución. La democra-

cia directa pretende evitar “el costo de transacción de una relación indirecta”⁴ (Budge, 1996; cap. 2). El autor hace también un repaso por el valor del consentimiento en la filosofía política de John Locke, y refiere a Rousseau en defensa de la democracia participativa. Para Arend Lijphart –citado también por el autor– el referéndum es “un instrumento para mover la democracia representativa en la dirección de la democracia directa”⁵. Por su parte, Bruce Ackerman habla de una democracia dual en donde coexisten dos elementos: la gente que formula y elige (el *we the people*) y los gobiernos elegidos que actúan en asuntos de gobierno (el *we the politicians*); en casi todas partes existe esta dualidad. La gente es capaz y responsable de tomar decisiones –si bien algunos creen lo contrario, pues piensan que existe mucha ignorancia y conservadurismo en el público general.

Pero, por lo general y desde hace tiempo, se acepta que en el debate político sobre la democracia directa la pregunta central no sea tanto la bondad de la misma, sino más bien el *cómo*: es decir, *qué forma debería tomar ésta*. El modo en que los elementos de democracia directa han sido utilizados en los últimos cinco años en los estados federales de Alemania, en otros países de Europa occidental (especialmente en Italia y Portugal), en varios estados americanos y en Suiza, muestra que la forma en que está diseñada la democracia directa –la manera en que son configurados sus procedimientos y en que son armonizados e integrados en los procesos parlamentarios de toma de decisiones– constituye un tema decisivo para la calidad de la misma. La discusión en la Región Andina, en cambio, aunque se ha nutrido también de pensamientos generales de corte semejante, toma en consideración de manera preponderante las siguientes ideas: la necesidad de recuperar la legitimidad política de la democracia, cuyo soporte ha ido declinando; la búsqueda de la superación de la crisis de representación, entre cuyas manifestaciones está la erosión del sistema de partidos y el escaso apoyo de los parlamentos; y el intento por lograr salidas políticas a situaciones de extrema polarización.

En el caso de Colombia, tanto quienes promovieron la Constitución actual –que no sólo contiene tales instituciones sino que fue producto de la utilización de las mismas– como quienes la aprobaron en la Asamblea Constituyente de 1991, hicieron explícita mención

2 Ver Budge (1996).

3 Ver Galligan (2001).

4 Cita traducida por el editor del presente texto, original en inglés.

5 Cita traducida por el editor del presente texto, original en inglés.

a la crisis de legitimidad política, aunque no se discutió la legitimidad jurídica de la Constitución anterior⁶. En Bolivia, es indudable que el reciente referéndum sobre el gas tuvo entre otras finalidades la de superar las secuelas de la profunda polarización que echó por tierra el gobierno de Sánchez de Lozada, aunque también, como se verá, produjo un efecto de legitimación del naciente gobierno del presidente Mesa. Además, “la incorporación de mecanismos de democracia directa en la norma constitucional boliviana y su aplicación casi inmediata, han respondido a la profunda crisis en que se debate el sistema de representación desde hace varios años, y que ha comenzado a fracturarse explícitamente a partir del año 2000, con la agudización de conflictos sociales, y la irrupción de movilizaciones masivas con demandas políticas, ante un Estado que carecía de las mínimas condiciones para resolverlos”⁷.

En Ecuador, donde se ha utilizado en mayor medida que en el resto de la región, además de aprobar la Constitución y facilitar la transición democrática en 1978, en general se han utilizado los referéndum para solucionar crisis políticas de coyuntura. En Perú se utilizó el referéndum en una coyuntura política que revestía carácter crítico, aunque, así como en Venezuela, el resultado final jugó más bien a favor del autoritarismo que de la democracia, tal como la define la Carta Democrática Interamericana⁸.

Tipología

Tal como ocurre en el resto de Latinoamérica, existe una diversidad de denominaciones y un disímil tratamiento legal de los distintos instrumentos de democracia directa en la Región Andina. Para evitar confusiones, en el futuro debería buscarse un cierto grado de homogeneización en la materia. Siguiendo a Zovatto⁹, los mecanismos de participación podrían agruparse en tres bloques: consulta popular (plebiscito y referéndum: el primero suele hacer referencia a la aprobación del gobierno o de los políticos, mientras el segundo suele referirse a textos normativos); iniciativa legislativa popular, y revocatoria del mandato.

6 “Por todos, Presidencia de la República. Reflexiones para una nueva Constitución”, citado en De la Calle (2004).

7 Ver Zegada Claure (2004).

8 Ver Carta Democrática Interamericana, artículo 3.

9 Ver Zovatto (s/f).



Por lo general y desde hace tiempo, se acepta que en el debate político sobre la democracia directa la pregunta central no sea tanto la bondad de la misma, sino más bien el cómo: es decir, qué forma debería tomar ésta.



La consulta popular es *obligatoria* o *facultativa*. La consulta popular obligatoria, a su vez, se divide en *consulta obligatoria automática*, si las normas exigen obligatoriamente acudir a ésta en ciertos casos, como en las decisiones que se refieren a la soberanía nacional; y en *consulta obligatoria acotada* a un determinado evento o procedimiento, que es aquella que está prevista para ciertos casos, como cuando se trata de una discrepancia entre el Ejecutivo y el Congreso en el trámite de una norma; en Perú, es el caso de aquellas reformas constitucionales que teniendo mayoría absoluta no llegan a obtener el respaldo de los dos tercios de los integrantes del Congreso.

La consulta facultativa tiene también dos géneros: facultativa “desde arriba”, si es promovida por órganos del Estado, predominantemente por el Congreso o el Poder Ejecutivo; y facultativa “desde abajo”, cuando la ciudadanía libremente puede dar inicio a la misma. En Ecuador y Venezuela las consultas constituyen instrumentos en manos del Ejecutivo. En Colombia, cuando un proyecto de ley de iniciativa popular es rechazado en el parlamento, debe ser sometido a referéndum aprobatorio si así lo pide el 10% de los electores inscritos.

Un criterio combinado permite distinguir entre mecanismos de democracia directa personales, como la revocatoria, y mecanismos de democracia directa sustantivos, como la consulta. Desde el punto de vista de sus efectos jurídicos, existen consultas vinculantes o no vinculantes, las cuales dependen del carácter obligatorio del resultado. Las vinculantes suelen tener un quórum, esto es, un mínimo de participación electoral para su validez. “En el constitucionalismo latinoamericano comparado, observamos que los procedimientos obligatorios y vinculantes se establecen para todas las consultas que suponen ratificar reformas constitucionales. En Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela, las consultas contra leyes tienen carácter vinculante”¹⁰.

10 Ver Zovatto (s/f).



La implantación de la democracia directa en la región ha tenido dos dificultades. Por un lado, ha existido resistencia de los sectores políticos tradicionales; esto es, del Congreso, de las cortes en algunas ocasiones y del establecimiento político consolidado. En segundo lugar, al menos en algunos países, la participación electoral ha sido baja.



Es común que en la Región Andina existan materias excluidas, particularmente las relacionadas con cuestiones presupuestales, tributarias o penales. Así, Colombia cuenta con el referéndum derogatorio, el cual otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. En cuanto a la revocatoria del mandato, en Colombia, Venezuela y Ecuador existe a nivel nacional. En Venezuela se incluye al Presidente.

Por su parte, también se propone la siguiente tipología¹¹:

- Petición legislativa, cuando la consulta es puesta en movimiento por la ciudadanía, normalmente mediante recolección de apoyos firmados. Si el Congreso no la aprueba, no hay necesariamente lugar a referéndum.
- Iniciativa legislativa, en cambio, cuando el referéndum es obligatorio en caso de negativa por parte del Congreso.
- Revocatoria del mandato de funcionarios elegidos.
- Iniciativa constitucional, cuando la materia de la iniciativa no se contrae a una ley sino a la reforma de la Constitución.
- Referéndum abrogatorio, cuando por razón de la materia es necesario consultar al cuerpo ciudadano. En Colombia, si se reforman las normas constitucionales sobre los derechos fundamentales, los procedimientos de participación democrática y el Congreso, hay que consultar al cuerpo ciudadano si lo pide un 5% de inscritos.
- Referéndum obligatorio, cuando sin necesidad de recolectar apoyos hay que convocar un referéndum por razón de la materia.

¹¹ Ver Internet, www.demopunk.net

Siguiendo esa tipología, el Cuadro 1 contiene un panorama de la legislación en la Región Andina.

Nacimiento de la democracia directa: un parto con fórceps. El papel del Congreso y los partidos

La implantación de la democracia directa en la región ha tenido dos dificultades. Por un lado, ha existido resistencia de los sectores políticos tradicionales; esto es, del Congreso, de las cortes (en algunas ocasiones) y del establecimiento político consolidado. En segundo lugar, al menos en algunos países, la participación electoral ha sido baja.

El reciente referéndum del gas en Bolivia es un ejemplo de la primera afirmación. Mediante las leyes 2410 y 2631, se incluyó el referéndum como un instrumento a través del cual el “pueblo delibera y gobierna”. Con fundamento en tales normas, el presidente Mesa anunció su intención de convocar a una consulta popular vinculante sobre el gas, para lo cual envió al Congreso un anteproyecto de ley de referéndum sobre la política energética. En vista de la renuencia del cuerpo legislativo a darle curso expedito a la iniciativa, el presidente se vio forzado a expedir el Decreto Supremo 27499, por medio del cual hizo la convocatoria. En ausencia de la ley, invocó el derecho de los ciudadanos a “participar en la dirección de los asuntos públicos”, directamente o mediante representantes elegidos, consagrado en la Convención Americana de Derechos Humanos, todo lo cual dio lugar a una larga disputa judicial y política. Aunque finalmente la legislación necesaria para el referéndum salió adelante, fue clara la oposición de varios de los partidos, así como la reticencia y ausencia de otros.

Aun después de transcurrido el evento electoral, y pese a la mayoría lograda por las cinco preguntas, los partidos han ostentado, en el seno del Congreso, una actitud dilatoria. Tanto el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), el Movimiento al Socialismo (MAS) y la Nueva Fuerza Republicana (NFR), presentaron sus propios proyectos, distintos a los del gobierno, y calificaron la propuesta de este último apenas como una base de discusión. Cabe agregar que durante la discusión en el Tribunal Constitucional, éste mantuvo durante algún tiempo una posición pasiva y ambigua.

Cuadro 1
Mecanismos de democracia directa en la Región Andina

País	Petición legislativa	Iniciativa legislativa	Revocatoria de cargos	Reforma constitucional	Referéndum abrogativo	Referéndum obligatorio vinculante
Bolivia	No	Sí	No	Sí; (leyes 2410/2002, 2631/2004, 2769/2004).	No	Sí
Ecuador	Sí; 0.25% del censo. Se excluyen materias de competencia presidencial y penal.	Sí; 8% del censo. Se excluye la reforma constitucional y materias tributarias.	Sí; 30% del censo; para Alcaldes, Prefectos y Diputados.	Sí; 1% del censo. No implica referéndum.	No	No. El Congreso o el Presidente pueden convocar a un referéndum, pero éste no es obligatorio.
Colombia	Sí; 5% de ciudadanos.	Sí; ante negativa de petición, el 10% puede obligar al órgano electoral a que convoque a un referéndum (ley 134/94).	Sí; salvo el Presidente de la República.	La tesis mayoritaria es que 'No', sin el aval del Congreso. Algunos creen que se puede aplicar lo dicho para iniciativas legislativas.	Sí; 5% de los ciudadanos en caso de reforma constitucional de derechos, de participación y del Congreso.	No
Perú	Sí; no regulada.	Sí; no regulada.	Sí; no regulada.	Sí; 0.3% firmas.	No	Sí; se prescinde del referéndum si la reforma constitucional es aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con votación superior a los 2/3.
Venezuela	Sí; 0.1% del censo.	Sí; 10% del censo; también en el trámite de la ley los 2/3 de los integrantes de la Asamblea deciden someterla a referéndum.	Sí; a partir del 20% del censo. Se acepta revocación si el número de votos es mayor que el obtenido en las elecciones y concurre un quórum del 25%. Se aplica a todos los cargos, incluido el de Presidente, una vez transcurrida la mitad del periodo.	Sí; 15% del censo.	Sí; 10% del censo y 5% para decretos presidenciales; con quórum del 40%. Se excluyen temas tributarios, presupuestales, crédito público, tratados, amnistía y derechos humanos.	Sí; toda reforma constitucional va a referéndum.

Guardadas las proporciones, algo semejante ocurrió en Colombia a raíz de la convocatoria al pueblo para que eligiera una Asamblea Constituyente en 1991. Las estructuras oficiales de los dos partidos, la mayoría de los congresistas, destacados ex presidentes y no pocos editorialistas, se pronunciaron en contra de los decretos del presidente Gaviria tendientes a provocar la convocatoria de la Constituyente. De igual modo, en el seno de la Corte Suprema de Justicia, encargada del control de los decretos, se presentó una aguda polémica de tal manera que sólo por un estrechísimo margen se logró obtener el aval de ese organismo judicial. Una vez incorporado el referéndum en la Constitución, los varios intentos gubernamentales dirigidos a adoptar una reforma política mediante su utilización, han fracasado, entre otras razones, por la aguda oposición de los partidos tradicionales. A su vez, también en varias ocasiones y con igual propósito —la reforma política—, varios movimientos sociales han buscado el camino de la iniciativa ciudadana. El mayor obstáculo en estos casos ha sido la organización electoral, cuyas exigencias extremadamente formalistas han dado al traste con las diversas propuestas¹².

El proceso en Venezuela, en cambio, ha tenido particularidades diferentes. La crisis de los partidos, la polarización y otros factores concomitantes permitieron que Hugo Chávez ganara la presidencia en las elecciones de 1998 y derrotara a las agrupaciones tradicionales. Obtuvo el 56.2% de los votos, lo cual equivale al 33.43% de los electores inscritos. Una vez tomó posesión, el nuevo Presidente, en seguimiento de promesas de campaña, dictó un decreto para consultar la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, basado en una norma de la ley de sufragio, aunque el referéndum no existía en la Constitución de 1961. La consulta —la primera en la historia de Venezuela— se hizo el 25 de abril de 1999, y la elección de representantes el 25 de julio de ese mismo año. Aprobado el proyecto de Constitución, se sometió a referéndum el 15 de diciembre de 1999.

Es de anotar que la mayoría, afecta al gobierno en la elección de delegatarios a la Asamblea, se vio magnificada por cambios en el sistema de asignación de escaños. En vez del tradicional sistema de representación proporcional, se implantó uno de carácter mayoritario basado en una circunscripción nacional de 24 candi-

datos y 24 circunscripciones regionales, con un número variable de candidatos en función de la población, más 3 representantes indígenas elegidos según sus usos y costumbres ancestrales. Con una votación cercana al 65% de los sufragios, el Polo Patriótico obtuvo el 95% de los escaños. En cambio, en el referéndum para adoptar la Constitución en diciembre de 1999, el voto a favor del SÍ fue del 71.78% frente al 28.22% por el NO.

En ese panorama, las fuerzas del gobierno utilizaron el inmenso poder que se derivaba de la circunstancia descrita. La Asamblea se proclamó como “originaria” y depositaria suprema de la soberanía. Rápidamente, dismanteló los poderes existentes y convocó a nuevas elecciones. El 30 de julio de 2000, el presidente Chávez fue elegido de nuevo con el 59.8% de los votos, equivalentes al 32.06 de los electores inscritos. Pero, en la medida en que la polarización continuó, fue la oposición la que echó mano de los mecanismos de participación directa a fin de propiciar un cambio de gobierno que no había podido obtener por otros medios, incluido el golpe de Estado que llevó a la presidencia por breve término a Pedro Carmona Estanca.

En noviembre de 2002, los diversos sectores de oposición agrupados en la llamada Coordinadora Democrática recogieron una cifra cercana a los dos millones de firmas para un referéndum consultivo sobre la renuncia del presidente. Después de algunas vicisitudes jurídicas y políticas, al final se llegó a un referéndum revocatorio del Presidente de la República celebrado el 15 de agosto de 2004, en el cual éste triunfó con una cifra de votos por su permanencia cercana al 59%. Lo que interesa subrayar es que, como se dijo, a diferencia de Bolivia y de los intentos fallidos de Colombia, dirigidos a expandir la democracia, estas instituciones fueron utilizadas en forma reiterada en Venezuela para aumentar el poder del presidente Chávez, en desmedro de valores como la separación de poderes y los derechos de la oposición.

Aunque las impugnaciones de la oposición, que alegaba un supuesto fraude, se diluyeron rápidamente, es claro que todavía persiste la polarización, de modo que la serie de actos electorales no ha contribuido, al menos por ahora, a superar los serios problemas políticos en ese país. Más pacífica ha sido la utilización de estas instituciones en Ecuador, aunque el ascenso de los sectores indígenas no ha dejado de generar tensiones importantes. No obstante, “el éxito relativo del movimiento

12 Para una ampliación del tema, se puede consultar De la Calle (2004).

indígena siguiendo un camino sistémico ha hecho que no prosperen tendencias antisistémicas”¹³.

El papel de la sociedad civil

En esta materia existe también un comportamiento disímil en la Región Andina. En Colombia, por ejemplo, el apoyo a la implantación y utilización de mecanismos de participación por parte de las organizaciones civiles ha sido permanente. Sólo en el intento de referéndum promovido por el gobierno de Uribe, que incluía algunos temas que implicaban restricciones fiscales —como el tope máximo a pensiones o la congelación de salarios del sector público— se presentó una fuerte oposición de gremios de maestros y sindicatos de funcionarios oficiales.

En el caso de Bolivia, en relación con el referéndum del gas, fue clara la resistencia de algunos sectores. Los dirigentes sindicales y sociales, a consecuencia de un diagnóstico equivocado, se colocaron al lado de la oposición más radical, mientras el grueso de la población votó por el Sí. En Venezuela, la actuación de la oposición a través de la Coordinadora Democrática contó con el apoyo de organizaciones sindicales para la promoción del referéndum revocatorio del presidente Chávez. Pero en un marco de polarización como el que allí se vivió, es natural que también la postura oficial recibiera apoyo de diversos estamentos sociales.

Percepción sobre la legitimidad de los procesos

Una característica común a la puesta en marcha de mecanismos de democracia directa en la región, es que su implantación ha venido acompañada en no pocos casos de una discusión sobre la legitimidad de las reglas que los rigen. Aunque en abstracto se reconoce que tales instituciones encarnan un avance democrático, las regulaciones concretas en los casos de aplicación efectiva han sido cuestionadas por sectores amplios del cuerpo ciudadano.

En el caso de Bolivia, el propio Decreto Supremo de convocatoria (no. 27449) fue sometido a impugnación ante el Tribunal Constitucional. De igual modo, también se atacó la competencia de la Corte Nacional

Electoral¹⁴ para adelantar el trámite preparatorio, lo cual dio paso también a severos cuestionamientos sobre el cuestionario sometido al voto popular, arguyendo que su complejidad impedía una deliberación auténtica entre el grueso de la población. “Los cuestionamientos formales a las preguntas se orientaron, por una parte, a su carácter excesivamente técnico, complejo y de poca claridad; y por otra, a la excesiva cantidad de preguntas, pues para muchos sectores políticos éstas debieron resumirse en una sola relacionada con la nacionalización de los hidrocarburos o con la exportación. Estos cuestionamientos fueron respondidos por el delegado presidencial aclarando que se trató de especificar cada uno de los aspectos de las preguntas, precisamente para evitar interpretaciones posteriores y, además, para diferenciarse de la política demagógica y simplona de promesas incumplidas frecuentemente utilizada por los partidos”¹⁵.

Algunas de las controversias desatadas en Bolivia tuvieron que ver con la aplicación de normas electorales ideadas para el sufragio competitivo entre diversos candidatos y utilizadas para una votación de diversa naturaleza. En esencia, se debatía si el Código Electoral era aplicable en toda su extensión, lo que dio lugar a discutir, por ejemplo, si la obligatoriedad del voto era también aplicable al referéndum. Todo este marco trascendió lo jurídico y generó serias incertidumbres políticas. Lo mismo puede predicarse sobre la exigibilidad de un umbral del 50% de participación para la validez del resultado, exigencia plasmada en la ley marco pero no en el decreto supremo.

Otra disputa de gran calado se relaciona con la legitimidad y los límites del papel del gobierno en este tipo de procesos. La pregunta central es hasta qué punto puede el Presidente apersonarse de la campaña, intervenir en ella y buscar apoyos políticos y financieros. Dentro de ese marco, surge el problema de la propaganda, de la utilización de medios del Estado y de los derechos de la oposición. De igual modo, se plantea la hipótesis de la desnaturalización del referéndum, el cual para algunos se convierte, más bien, en un plebiscito sobre el gobernante de turno. “En otro momento y lugar deberá discutirse la legalidad y las bases éticas de la unilateral campaña publicitaria del gobierno. Dos temas,

14 Para un examen más detallado de estas controversias, ver Irigoyen Castro (2004).

15 Ver Zegada Claure (2004).

13 Ver Tanaka (2003).



Una vez incorporado el referéndum en la Constitución, los varios intentos gubernamentales dirigidos a adoptar una reforma política mediante su utilización, han fracasado, entre otras razones, por la aguda oposición de los partidos tradicionales. A su vez, también en varias ocasiones y con igual propósito, varios movimientos sociales han buscado el camino de la iniciativa ciudadana. El mayor obstáculo en estos casos ha sido la organización electoral, cuyas exigencias extremadamente formalistas han dado al traste con las diversas propuestas.



al menos, deben merecer cuidadoso análisis: la manipulación de la conciencia colectiva que implica la difusión excluyente de sólo una corriente de opinión y las bases legales que autorizarían el cubrir los costos de semejantes campañas con recursos del TGN. Nadie construye democracia con métodos poco democráticos. Por no querer comprender esto, los partidos políticos tradicionales se ven hoy sumidos en la crisis profunda de la que tanto se habla¹⁶.

En el caso del Perú, Ranly sostiene que lo irónico del referéndum de 1993 es que Fujimori cayó en el mismo exceso que contribuyó a la derrota de Vargas Llosa en las elecciones: una masiva y sofisticada campaña de medios masivos¹⁷. Ésta es una inquietud de fondo porque se relaciona con el carácter auténticamente democrático del proceso. En el caso colombiano, la incorporación constitucional de los mecanismos de democracia directa –los cuales incluyen el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa ciudadana y la revocatoria del mandato– fue recibida con aceptación prácticamente unánime. No obstante, desde el primer intento de utilización del referéndum aparecieron serias dificultades.

Esa primera experiencia frustrada se relaciona con la adopción de una sentencia en la Corte Constitucional, según la cual el consumo de estupefacientes no sólo no debe ser penalizado, sino que corresponde al ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad. En efecto, el 5 de mayo de 1994, con ponencia de Carlos Gaviria Díaz, la Corte Constitucional despenalizó el consumo de drogas al declarar contrarias a la Constitu-

ción las normas que imponían arresto y multa para los consumidores de marihuana, cocaína y drogas de diseño¹⁸. El presidente César Gaviria anunció que no compartía las ideas de la Corte y que estaba dispuesto a convocar al pueblo colombiano para que estableciera claramente una interpretación constitucional, según la cual el consumo de esas sustancias no puede hacer parte del derecho al libre desarrollo de la personalidad y por la cual el legislador debe tener la posibilidad de prohibirlo y sancionarlo de acuerdo con su criterio. Por su parte, la Corte Constitucional replicó formalmente: “La Constitución consagra la separación de las ramas del Poder Público. Y todo lo que implique una interferencia de una de ellas en las funciones propias de las otras, es contrario a la Constitución misma”¹⁹.

El ambiente que se creó después de este pronunciamiento, hizo que la idea del referéndum languidciera y fuera finalmente descartada. Un segundo intento, realizado durante la administración de Andrés Pastrana a fin de convocar un referéndum para implantar la llamada reforma política, fracasó también a consecuencia de serias disputas en el establecimiento político. El gobierno de Álvaro Uribe recogió algunas de sus iniciativas y agregó otras de carácter fiscal. La convocatoria fue aprobada por el Congreso pero, con excepción de una pregunta, las restantes no obtuvieron la votación mínima prevista para su validez, equivalente al 25% del censo de electores inscritos.

También, como en Bolivia, se discutió la legitimidad de las reglas de juego. Se dijo, por parte de congresistas de izquierda, que no existían garantías para la oposición, particularmente por la excesiva actividad personal del Presidente en defensa del voto afirmativo, que las preguntas eran demasiadas y extremadamente técnicas, que por eso era imposible lograr una deliberación pública adecuada, que la propaganda ahogaba la voz de los opositores; que dados esos hechos, lo que se buscaba era un voto ciego a favor del SÍ, en una especie de plebiscito alrededor de la persona y la gestión del Presidente y que la oposición se había visto precisada a promover la abstención, a la cual denominaron “abstención activa” porque no era producto de la indiferencia sino una actitud militante para derrotar el referéndum por el camino de impedir que se obtuviese el umbral mínimo de participación (25%).

16 Ver Böhrh Irahola (2004).

17 Ver Ranly (1994).

18 Sentencia No. C-221/94.

19 Comunicado de la Corte, 19 de mayo de 1994.

Un hecho capital en el curso de estos acontecimientos fue la decisión de la Corte Constitucional. A ésta le correspondía el examen automático de la constitucionalidad de estos mecanismos, examen que tendría efectos importantes una vez fijados los límites, los postulados éticos y las condiciones de legitimidad de los instrumentos de democracia directa. Así, pues, sobre su naturaleza, la Corte estableció que el referéndum constitucional en Colombia no constituía un simple mecanismo que asegure la participación de la gente en la reforma de la Carta, sino que ésta debía ser “un instrumento al servicio de los ciudadanos, y no un recurso al servicio del príncipe y del gobernante”²⁰.

En cuanto al papel del pueblo, la Corte señala que éste obra como constituyente derivado, esto es, sujeto a las regulaciones de la Constitución. El constituyente primario, en cambio, no está sujeto a límites jurídicos. De allí que su papel es el de modificar una “Constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma”. En tales condiciones, hay límites para el propio pueblo, quien debe sujetarse a su propia competencia, la cual no es ilimitada. Además, “el constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución”.

Un capítulo de trascendental importancia es el dedicado a lo que podríamos llamar el entorno ético del referéndum: información equilibrada al ciudadano, exclusión de preguntas engañosas o inductivas, papel de la abstención al cual se le brindó reconocimiento y legitimidad, eliminación del voto en bloque cuando se trate de temas disímiles y, en general, un exquisito régimen de garantías a la libertad del elector. Seguramente que esto habrá de complementarse en el futuro con algunas reflexiones adicionales: “Pero, ¿cómo hacer un referendo? La verdad, estamos pagando una curva de aprendizaje. La demora de la Procuraduría y de la Corte en evacuar el tema es justificable, porque estamos aprendiendo todos. Y ahí es cuando cobra vigencia la inquietud sobre cuál debe ser el papel del gobierno como protagonista y cuál el del Estado como un todo. La búsqueda de instancias neutrales es una asignatura pendiente (...). La neutralidad, entonces, no [es] resultado de la indiferencia, sino de un cruce de opiniones contrastadas”²¹.

20 Gaceta de la Corte Constitucional, 2003; Edición Extraordinaria, Referendo; p. 87.

21 Respuesta de Humberto de la Calle como parte del diálogo que consta en De la Calle (2002).



Una característica común a la puesta en marcha de mecanismos de democracia directa en la región, es que su implantación ha venido acompañada en no pocos casos de una discusión sobre la legitimidad de las reglas que los rigen. Aunque en abstracto se reconoce que tales instituciones encarnan un avance democrático, las regulaciones concretas en los casos de aplicación efectiva han sido cuestionadas por sectores amplios del cuerpo ciudadano.



Hasta ahora, pues, en Colombia, la historia del referéndum ha sido un rosario de frustraciones. Además del referéndum, la consulta popular (que se refiere no a aprobar textos sino a establecer la opinión de la ciudadanía) se ha utilizado a nivel local, la cual ha sido exitosa en algunos casos; entre ellos, el llamado “día sin carro” en Bogotá, mediante la cual la ciudadanía dispuso mayoritariamente la prohibición de circulación vehicular durante un día con fines experimentales y pedagógicos. En Venezuela, al igual que en Colombia, el nacimiento de las instituciones de la democracia directa por la vía constitucional no generó rechazos importantes, aunque también allí el proceso constituyente en sí mismo dio lugar a serias disputas.

Después de sucesivos eventos electorales y ya reiterado el mandato popular del presidente Chávez, el gobierno promovió el llamado “referendo sindical” para el 3 de diciembre de 2000. Aquí se presentaron serias discusiones sobre la validez del mecanismo. En efecto, el propósito del mismo era “forzar la renovación de la dirigencia sindical a lo largo y ancho del país, con la expectativa de generar una correlación de fuerzas favorable al oficialismo”²². Se introdujeron recursos ante el Tribunal Supremo, alegando que la cuestión de la dirigencia sindical no tenía “alcance nacional” y que, por lo tanto, la utilización del referéndum consultivo era inadecuada. La Sala Constitucional de ese tribunal no sólo determinó la validez de la iniciativa sino que le confirió carácter vinculante. El oficialismo triunfó, aunque con una escasa mayoría.

Más adelante, en noviembre de 2002, la oposición (Coordinadora Democrática) promovió la recolección

22 Ver Kornblith (2004).



Otra disputa de gran calado se relaciona con la legitimidad y los límites del papel del gobierno en este tipo de procesos. La pregunta central es hasta qué punto puede el presidente apersonarse de la campaña, intervenir en ella y buscar apoyos políticos y financieros. Dentro de ese marco, surge el problema de la propaganda, de la utilización de medios del Estado y de los derechos de la oposición.



de firmas para sustentar un referéndum consultivo sobre la renuncia del Presidente. La iniciativa dio lugar a enfrentamientos entre el Consejo Nacional Electoral, quien le dio vía libre, la Sala Electoral del Tribunal Supremo, que bloqueó la iniciativa, y la Sala Constitucional del mismo tribunal, la cual encontró ceñido a la Constitución apelar a ese mecanismo. La oposición recolectó un número adicional de firmas para un referéndum revocatorio, las cuales fueron entregadas al Consejo Electoral el 20 de agosto de 2003. La Junta Directiva del Consejo rechazó la solicitud, al igual que como se vio en Colombia, por el incumplimiento de aspectos de forma. Esto demuestra, de nuevo, la inestabilidad de las normas de detalle y la inmadurez de las instituciones de democracia directa.

La oposición insistió en llevar a cabo el referéndum revocatorio. Finalmente, logró que se le diera vía libre, pero de allí en adelante la discusión sobre procedimientos sería cada vez más aguda, pese a la intervención de la OEA y del Centro Carter. A pesar de la intensa discusión, el referéndum tuvo lugar el 15 de agosto de 2004. Algunas alegaciones de fraude por parte de la oposición se desvanecieron. El triunfo de Chávez es ahora un hecho indiscutible.

El referéndum sobre la política energética en Bolivia

Marco legal

Aunque ya desde 1931, bajo el gobierno presidido por el general Carlos Blanco, se había utilizado el referéndum en Bolivia, es realmente mediante la Ley 2631, de reforma constitucional, como se incorporan de manera orgánica los mecanismos de participación en el régimen

jurídico boliviano. El artículo primero de la Constitución dispone que “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos”. Más adelante, el artículo cuarto señala que “el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos en esta Constitución y normados por Ley”.

Como se dijo, ante la demora en la regulación legal, el gobierno expidió el Decreto Supremo 27449, basado en la Convención Americana, por medio del cual reguló el referéndum sobre política energética. El decreto define la circunscripción única nacional, señala que para el triunfo del voto afirmativo se requiere la mayoría de los votos depositados y sienta las bases generales del proceso. En medio de una aguda discusión ciudadana, el Congreso expidió la ley que estatuye el marco general normativo del referéndum, Ley 2769 del 6 de julio de 2004, la cual incluyó una disposición transitoria que autorizó “con carácter extraordinario” la realización del referéndum sobre política energética.

En desarrollo de ese marco normativo, el cuestionario propuesto a los ciudadanos fue el siguiente:

Pregunta 1: ¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada?

Pregunta 2: ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?

Pregunta 3: ¿Está usted de acuerdo con refundar YPF, recuperando la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?

Pregunta 4: ¿Está de acuerdo con la política del presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al Océano Pacífico?

Pregunta 5: ¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas, en el marco de una política nacional que: a) cubra el consumo del gas de los bolivianos;

b) fomente la industrialización del gas en el territorio nacional; c) cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50% del valor de la producción de gas y el petróleo a favor del país; d) destine los recursos de la exportación e industrialización del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleo?

Entorno político

El mensaje central del gobierno boliviano se basaba en sostener que la consulta al cuerpo ciudadano implicaba una ampliación de la democracia, la cual podía expresarse libremente sin la intermediación de los partidos políticos. Era un discurso fuertemente antipolítico. En la práctica, “se trató del primer acto de votación ‘sin brazaletes ni sandwiches’; los grandes ausentes en esta jornada de votación fueron los partidos políticos, quienes durante sucesivos comicios electorales, habían movilizad o a la ciudadanía, controlado las mesas de votación y participado en los actos de escrutinio”²³.

El MAS, que había venido incrementando su votación desde 1999, apoyó el acento “nacionalizador” de las tres primeras preguntas y promovió el voto negativo por las dos últimas. En su concepción estratégica, no sólo la apertura de un camino hacia la apropiación estatal de los hidrocarburos hacía parte de su agenda, sino que no le convenía una oposición radical: el triunfo del referéndum implicaba la continuación de Mesa en el poder, algo que corresponde a una necesidad de ese partido al menos por ahora. En cuanto a la cuarta pregunta, su oposición se basaba en que le abría el camino al gobierno para negociar con Chile, y, la quinta, al hablar de impuestos y regalías a las transnacionales, contradecía el espíritu “nacionalizador” que era esencial en sus postulados. El MNR padeció de ciertas divisiones internas, de modo que optó por una oposición que no impidiera la viabilidad del referéndum y que se concretó más bien en la naturaleza de ciertas preguntas. De igual modo, sus dirigentes de las regiones orientales del país mostraron una mayor renuencia. Iguales dificultades sufrió el MIR. Parte de sus congresistas apoyó el referéndum mientras que otros le fueron adversos.

En cuanto a la Acción Democrática Nacionalista (ADN), bastante desarticulada después de la muerte de Banzer, su posición frente al referéndum fue de apoyo

23 Ver Zegada Claire (2004).

a la consulta pero cuestionó el contenido de algunas preguntas. La NFR, en cambio, mantuvo durante todo el proceso una fuerte oposición al gobierno y al referéndum, promoviendo el voto nulo. A su vez, el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) liderado por Felipe Quispe, también opositor, llegó a promover el boicot mediante la quema de urnas, llamado que no fue acogido por la población; al revés, hubo una concurrencia importante en el altiplano, zona de su mayor influencia –el Cuadro 2 muestra una mirada esquemática sobre la actitud de los partidos en Bolivia²⁴.

En todo caso, el resultado obtenido sirvió de fuente de legitimación al gobierno y echó por tierra algunos supuestos. Algunos líderes sindicales y sociales, a quienes se suponía altamente representativos del sentimiento popular, se vieron rebasados por los acontecimientos. Su llamado a la oposición no tuvo eco. El discurso radical y grandilocuente del pasado no fue efectivo. La población desaprobó el extremismo y el personalismo porque entendió que el hecho de haber sido convocada a una consulta encerraba un avance democrático.

De igual modo, el viejo mito según el cual la población tenía una posición negativa al voto, quedó fuera de contexto en la realidad. La teoría de que en Bolivia la democracia liberal es apenas una forma sin sustento más allá de las elites y algunos sectores alienados, quedó desvirtuada. Y, de igual modo, aunque los partidos fueron actores ausentes, como ya se dijo, también quedó sin base la idea expresada por algunos según la cual la democracia participativa es incompatible y compite de manera inadecuada con la democracia representativa. En el caso de Bolivia, como ha sucedido en varios países europeos y en algunos estados de los Estados Unidos, ambas formas pueden coexistir. Más bien, si se aprovecha la potencialidad de las formas de democracia directa, los partidos pueden servirse de ellas en su beneficio.

Nivel de participación

Como se ha insinuado, la participación de los votantes fue importante, con una cifra cercana al 60%²⁵, que aun-

24 Ver Zegada Claire (2004).

25 Aunque en Bolivia –como en Colombia– se estima que hay imperfecciones en el censo, por la falta de depuración de muertos y emigrantes. En Colombia se ha estimado una participación real superior en el 10% respecto de lo que muestran las cifras, y en Bolivia ésta es de 7 u 8 puntos. Ver Romero Ballivián (2004).

que es inferior en unos diez puntos a los promedios históricos en elecciones ordinarias, no deja de mostrar un alto grado de apoyo a la consulta —si se toman en consideración circunstancias como la ausencia de clientelismo, la práctica dimisión de los partidos, que no hicieron mayor proselitismo, la discusión sobre la obligatoriedad del voto, la promoción de la abstención, la amenaza de boicot y el carácter abstracto de las preguntas, algunas de ellas complejas y de difícil comprensión (El Cuadro 3 ilustra lo dicho²⁶).

No obstante, una mirada más atenta exige algunos comentarios. En primer lugar, la votación positiva por las preguntas 4 y 5 (utilización del gas en la disputa con Chile y aprobación de la exportación del mismo) fue más baja que en las demás y, simultáneamente, también aumentó el voto negativo. De modo que el respaldo de los electores a estas dos preguntas sólo llegó al 39.5% y 44% del voto total, respectivamente. En segundo lugar, la participación electoral en la región oriental, principal zona de ubicación de los yacimientos, fue más baja en comparación con el altiplano y los valles tradicionales. Esta circunstancia permite pensar que el apoyo para las políticas que se desprenderían de tales preguntas es sustancialmente menor.

Resultados

Se incorpora en el Cuadro 4 los resultados definitivos del referéndum.

Efectos

En el plano político, el efecto más importante del referéndum es un fortalecimiento del régimen. No sólo el gobierno, que en efecto sale fortalecido, sino el sistema democrático como un todo. El referéndum ha adquirido carta de ciudadanía, se ha abierto paso y ha generado conciencia en la ciudadanía sobre el valor de la consulta y sobre su derecho a ser consultada. No ocurre lo mismo con los desarrollos concretos de las preguntas. Hay un margen de ambigüedad y, de hecho, mientras el gobierno cree que su proyecto de ley es la fiel expresión de la voluntad popular, los partidos, como vimos, apoyan proyectos alternativos.

Ha disminuido la fuerza de las posiciones extremistas así como la de líderes políticos y sociales que habían

adquirido protagonismo con posturas radicales, sobre todo durante las movilizaciones que condujeron a la caída de Sánchez de Lozada. Un triunfador es el MAS, no sólo porque se ha convertido en la práctica en el único vocero de la izquierda, sino porque las cifras sobre la baja votación de las preguntas 4 y 5 —a las cuales se había opuesto— en las regiones, donde ha tenido mayor influjo, sugiere un fortalecimiento de su posición. Por otro lado, hubo un evidente fortalecimiento de la cultura política. La consolidación y ampliación de la democracia han recibido un impulso trascendental.

El referéndum para la reforma política en Colombia

Marco legal

La Constitución colombiana en su artículo primero, al definir las características de Colombia, señala que es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática y participativa. En su artículo tercero define que la soberanía reside en el pueblo, el cual la ejerce de manera directa o por representación. El artículo 40 define la participación democrática como uno de los derechos políticos fundamentales, a la par que el artículo 103 dice que son mecanismos de participación el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Hay referéndum legislativo y constitucional; y referéndum aprobatorio y derogatorio. La iniciativa puede ser gubernamental o ciudadana. Cuando se reforme la Constitución en cuanto a los derechos fundamentales, a los mecanismos de participación o al régimen del Congreso, un 5% de los votantes inscritos puede, dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de la reforma, exigir que se someta a referéndum.

Con posterioridad, la Ley Estatutaria 134, de 1994, reguló íntegramente las instituciones de participación democrática. Por otro lado, tanto la Constitución como una serie de normas, regulan el ejercicio de la participación en diversas actividades públicas y privadas.

Entorno político

Después de las dos tentativas fallidas de referéndum en Colombia, el uno propuesto por César Gaviria contra

²⁶ Ver Romero Ballivián (2004).

Cuadro 2
Posiciones partidarias sobre el referéndum en Bolivia

Partido	Posición sobre el referéndum	Posición sobre las preguntas
MNR	Apoyo y cuestionamiento	SÍ a la 1, 2, 4 y 5; NO a la 3.
MIR	Apoyo discursivo	SÍ a las cinco preguntas.
MAS	Apoyo activo	SÍ a las tres primeras, NO a la 4 y la 5.
NFR	Apoyo ambiguo	Voto nulo
ADN	Apoyo discursivo	SÍ a las cinco preguntas.
UN	Apoyo activo	SÍ a las cinco preguntas.
MIP	Rechazo, abstención	Rechazo
MSN	Apoyo activo	SÍ a las cinco preguntas, con observaciones.

Cuadro 3
Niveles de participación en Bolivia

Promedio de participación por tipo de consulta	Porcentaje
Presidencial (1979 – 2002)	77.2%
Municipal (1987 – 1999)	63.7%
Referéndum (2004)	60.0%
Procesos electorales sin distinciones (1979 – 2004)	71.0%

Cuadro 4
Resultados nacionales del referéndum en Bolivia

Votos	Preguntas				
	1	2	3	4	5
1. SÍ	1'788,694	1'913,642	1'793,594	1'055,529	1'179,893
2. NO	275,742	162,130	260,610	870,772	713,021
3. Blancos	289,914	260,435	329,454	457,699	445,435
4. Nulos	324,168	333,924	286,625	286,106	312,918
5. Válidos	2'064,436	2'075,772	2'054,204	1'926,301	1'910,914
6. 1/5 %	86.6	92.2	87.3	54.8	61.7
7. Emitidos	2'678,518	2'670,131	2'670,283	2'670,106	2'669,267
8. 1/7 %	66.8	71.7	67.2	39.5	44.2
9. Inscritos	4'461,198	4'461,198	4'461,198	4'461,198	4'461,198

Fuente: Corte Nacional Electoral (CNE). Elaboración propia.



El viejo mito según el cual la población tenía una posición negativa al voto, quedó fuera de contexto en la realidad. La teoría de que en Bolivia la democracia liberal es apenas una forma sin sustento más allá de las elites y algunos sectores alienados, quedó desvirtuada. Y, de igual modo, aunque los partidos fueron actores ausentes, también quedó sin base la idea expresada por algunos, según la cual la democracia participativa es incompatible y compite de manera inadecuada con la democracia representativa.



la legalización de la droga y el otro iniciado por el presidente Andrés Pastrana para aprobar una reforma política, Álvaro Uribe –desde la campaña electoral– llevó a cabo un nuevo intento. Ya elegido como Presidente, retomó las ideas de campaña y planteó de nuevo sus iniciativas, algunas de ellas, por cierto, igualmente incluidas en el referéndum de Pastrana. Así, siete de los quince puntos iniciales, eran prácticamente iguales: voto nominal y público, eliminación de las suplencias, ampliación de las causales de pérdida de la investidura, exclusión de la injerencia de los congresistas en la administración del Congreso, la llamada “muerte política de los corruptos” –un mecanismo para evitar que fueran elegidos de nuevo–, disminución del número de congresistas, la adopción de la cifra repartidora –esto es, la implantación del método D’Hondt para la asignación de escaños, en reemplazo del tradicional cociente electoral racional de Hare–, y, por último, un umbral mínimo para la elección del Congreso.

De acuerdo con la legislación colombiana, el gobierno debe presentar al Congreso su iniciativa de convocatoria. Vino entonces en su seno, una discusión, a veces tediosa, casi siempre reservada a los políticos y uno que otro experto. Pero la introducción de las normas destinadas a hacer un fuerte ajuste fiscal cambió el panorama. Los sindicatos comenzaron a organizar un frente de resistencia. A él se sumaron los maestros, muchos empleados oficiales y organizaciones sociales que le hacían eco a los primeros. La congelación de los salarios, aunque sólo afectaba a quienes devengaran más de dos salarios mínimos, generó una oposición importante. Lo propio ocurrió con la iniciativa de ponerle tope a las pensiones. Por su lado, los sectores políticos que se oponían al referéndum encontraron, ahora sí, el eco que

al principio echaban de menos. La polarización, entonces, se tornó inevitable.

El gobierno copó los espacios en defensa de su iniciativa, mientras la discusión se trasladó a los estrados judiciales, dado que el control constitucional de la ley de referéndum corresponde a la Corte Constitucional. En una importante sentencia que avaló algunas de las preguntas y anuló otras, la corte despejó la mayoría de las dudas que habían ensombrecido el futuro de la democracia directa.

Resultados

El Cuadro 5 muestra en detalle los resultados pregunta por pregunta (la numeración de las preguntas no es secuencial, ya que la Corte anuló algunas de ellas).

El referéndum revocatorio en Venezuela

Marco legal

Como ya se dijo, el proyecto de Constitución venezolana preparado por la Asamblea Constituyente fue sometido a aprobación mediante referéndum del 15 de diciembre de 1999. En ella, desde el preámbulo, se caracteriza a la sociedad venezolana como “participativa” y se le asigna un papel “protagónico” al pueblo. El artículo 5 señala que la soberanía “reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente” o mediante sufragio. Por su lado, el artículo 62 establece que la participación es un medio para lograr el protagonismo del pueblo. Entre otros, el artículo 70 señala como instituciones de participación el referéndum, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea ciudadana. Según el artículo 71, las materias de especial trascendencia nacional pueden ser sometidas a referéndum consultivo por iniciativa del presidente, de la Asamblea o del 10% de los ciudadanos. A su vez, el artículo 72 estatuye que “todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables” una vez transcurrida la mitad del período.

De igual modo, está previsto el referéndum aprobatorio y abrogatorio de leyes y otras normas. No obstante, “no podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifi-

Cuadro 5
Resultados de la votación nacional para la reforma política en Colombia

Comunicado nacional No.		ESCRUTINIO		Mesas instaladas	75,150		
Potencial de votación		25,069,773		Mesas procesadas	75,150		
Umbral nacional		6,267,443		Porcentaje de mesas escrutadas	100.00		
Pregunta	Votos SÍ	Votos NO	Votos nulos	Total de votos (SÍ + NO + nulos)	Porcentaje SÍ	Porcentaje de partic.	Preguntas sin marcar
1	5'874,193	294,348	125,266	6'293,807	93.33	25.11	379,243
2	5'871,354	232,121	119,213	6'222,688	94.35	24.82	450,362
3	5'839,612	295,616	125,850	6'261,078	93.27	24.97	411,972
4	5'319,557	703,634	124,915	6'148,106	86.52	24.52	524,944
5	5'668,819	283,030	104,406	6'056,255	93.60	24.16	616,795
6	5'328,733	295,908	105,040	5'729,681	93.00	22.85	943,369
7	5'403,139	208,100	93,982	5'705,221	94.71	22.76	967,829
8	5'602,823	493,563	124,926	6'221,312	90.06	24.82	451,738
9	5'557,950	460,941	117,946	6'136,837	90.57	24.48	536,213
11	5'714,738	283,440	109,104	6'107,282	93.57	24.36	565,768
12	5'668,878	270,039	100,384	6'039,301	93.87	24.09	633,749
13	5'778,469	285,842	123,228	6'187,539	93.39	24.68	485,511
14	4'907,283	1'063,877	141,545	6'112,705	80.28	24.38	560,345
15	5'457,866	420,859	115,300	5'994,025	91.06	23.91	679,025
18	5'475,951	270,249	97,197	5'843,397	93.71	23.31	829,653

quen impuestos, las de crédito público y las de amnistía, así como aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales”. Con fundamento en el artículo 72, la Coordinadora Democrática, luego de las vicisitudes que se han reseñado en otro lugar, logró impulsar el referéndum revocatorio del presidente Chávez, con el resultado que se verá luego.

Entorno político

No puede separarse el proceso del referéndum revocatorio del clima general de polarización y pugnacidad que ha vivido Venezuela desde el triunfo de Chávez y que significó el derrumbamiento del régimen anterior, el extremo debilitamiento de los partidos tradicionales y el ascenso de un líder autoritario y populista. Aunque es claro que no puede hacerse una extrapolación entre el Perú y Venezuela, sí hay cierto paralelismo, aunque el triunfo de Chávez en el referéndum tiene una significación que tampoco se puede minimizar (ver Cuadro 6).

Por su lado, la oposición terminó auspiciando el fracasado golpe de Estado, violando todas la normatividad nacional e internacional. La OEA, tomando en cuenta la Carta Democrática Interamericana condenó severamente el golpe²⁷. El fracaso de este camino abrió espacio para que la oposición apelara a las normas constitucionales reseñadas, aunque la pugnacidad continuó durante todo el tiempo de preparación del referéndum y hasta los días posteriores a él cuando, como dijimos, se llegó a asegurar la existencia de un fraude que los observadores internacionales desecharon rápidamente.

Hay dos hechos interesantes y significativos en esta experiencia. En primer lugar, a diferencia de los otros casos que hemos estudiado, fue el propio gobierno el que trató de interferir y abortar el proceso, y no las fuerzas tradicionales desde el Congreso o la sociedad civil. En segundo término, al decir de Andrés Rozenhal, “la principal lección que deja para el resto de Latinoamérica

²⁷ Resolución 811 del Consejo Permanente (13 de abril de 2002).

Cuadro 6
Resultados del referéndum revocatorio en Venezuela, 2004

Nivel de participación	9'815,631
Por el NO (permanencia de Chávez)	5'800,629 equivalentes al 59.25%
Por el SÍ (revocación)	3'989,008 equivalentes al 40.74%
Abstención	30.02% sobre un total de 14'027,607

el referéndum revocatorio venezolano es sin duda el triunfo de la democracia sobre los métodos tradicionales empleados para derrocar gobiernos en la historia de nuestra región. El proceso de democracia de participación venezolano, aunque previsto por Chávez y sus seguidores como un medio de asegurar el dominio político del país, será puesto a prueba en el referendo. Cualquiera sea el resultado, Venezuela ha demostrado que la democracia puede funcionar, lo cual es un hito en una Latinoamérica sacudida por golpes de Estado, intervención extranjera y guerras civiles”²⁸.

Ecuador

Marco legal

Ecuador tiene, después del Uruguay, la más larga tradición en el uso de las instituciones de democracia directa en Latinoamérica. Ya en 1978 se convocó un referéndum para aprobar la Constitución —que ya no está vigente— y legitimar el proceso de transición democrática. La Constitución de 1998 contiene un conjunto prolijo de normas sobre la materia. El artículo primero señala que “[e]l Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución”.

Por su parte, el artículo 26, al desarrollar los derechos políticos, menciona, entre otros, el derecho de los ecuatorianos a ser consultados en los casos previstos en

la Constitución y el derecho a revocar el mandato de los elegidos. El capítulo 2 del título IV reglamenta los mecanismos de participación. Los artículos 103 y 104 regulan la consulta popular, la cual es vinculante si cuenta con el respaldo de la mayoría absoluta. El Presidente puede promoverla para reformar la Constitución y en cuestiones de “trascendental importancia para el país”. El 8% de los ciudadanos inscritos pueden solicitar al Tribunal Supremo Electoral que convoque la consulta en asuntos trascendentales distintos a la reforma constitucional y a la materia tributaria. También, pueden iniciar la discusión de una ley el 0.25% de los ciudadanos, pero esto no necesariamente conduce a un referéndum. Se excluyen materias penales y aquellas de competencia del presidente.

La sección segunda trata de la revocatoria del mandato por corrupción o incumplimiento del mandato, si la exige al menos el 30% de los inscritos. El artículo 146 reconoce la iniciativa legislativa promovida al menos por la cuarta parte del 1% de los inscritos (0.25%) o por los movimientos sociales de carácter nacional. Se excluyen los proyectos de iniciativa reservada al Presidente y la materia penal. A su vez (artículo 281), un número equivalente al 1% de los inscritos tiene iniciativa para la reforma de la Constitución.

Eventos. Entorno político

Como se dijo, en enero de 1978 se aprobó la Constitución mediante referéndum, cuyo efecto político fue el de brindar legitimación al proceso de transición que se vivía a la sazón. En efecto, el Consejo Supremo de gobierno militar (12/01/76 - 10/08/79) se integró con el vicealmirante Alfredo Poveda Burbano, quien lo presidió, y los generales Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco. Este gobierno impulsó su ‘Plan de Retorno al Orden Constitucional’, que culminó con un referéndum sobre dos proyectos de Constitución, un régimen de partidos políticos, la elección de la Cámara

²⁸ Ver Rozenthal (s/f).

Nacional de Representantes, de las autoridades seccionales y del nuevo Presidente Constitucional del Ecuador, mediante el sistema de doble vuelta.

En junio de 1986 se llevó a cabo una consulta sobre la posibilidad de presentar candidaturas independientes de los partidos. Fue rechazada por el 70% de los votos (equivalentes al 44% de los inscritos), y su efecto se considera irrelevante. Se trató de una consulta no vinculante²⁹. En agosto de 1994 se realizó una consulta sobre siete preguntas. En verdad, lo verdaderamente relevante era lograr apoyo para el gobierno de Sixto Durán Ballén. Las preguntas fueron aprobadas, salvo una relacionada con el manejo presupuestal por parte del Congreso. Su efecto no era vinculante. Pero un poco más de un año después, en noviembre de 1995, en un acto cuya verdadera naturaleza era un plebiscito sobre el mismo gobierno de Durán, se llevó a cabo una consulta sobre la posibilidad de que el Presidente disolviera el Parlamento por una vez. En dicha ocasión, el gobierno salió derrotado. La consulta, que no tenía efecto vinculante, fue rechazada.

En mayo de 1997 tuvo lugar otra consulta sobre un cuestionario de once preguntas. El efecto real fue el de aprobar la destitución del presidente Bucaram y promover el apoyo al gobierno de Alarcón. Las preguntas fueron aprobadas en promedio por el 60% de los votos (35% del electorado), pero la destitución mereció el apoyo del 74% (44% de electorado inscrito). De igual modo, se convocó una Asamblea Constituyente por el 64% (37% del padrón electoral), de modo que, aunque no era vinculante, finalmente permitió que la Asamblea incorporara en buena medida las materias consultadas. Por último, a partir de junio de este año, se viene promoviendo un referéndum contra el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. Un grupo de organizaciones sociales se apresta a recoger firmas y el Tribunal Supremo Electoral ya aprobó los formularios respectivos con la siguiente pregunta: “¿Autoriza usted al Estado y al gobierno ecuatorianos a suscribir, aprobar y ratificar el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América?”.

Efectos

Como queda visto, en Ecuador, muchas de las consultas han estado ligadas a episodios de crisis en la presi-

²⁹ En este punto hemos seguido a Rial (2000).



En Ecuador, muchas de las consultas han estado ligadas a episodios de crisis en la presidencia; bien para avalar por esa vía destituciones de un presidente, cuya constitucionalidad en su momento pudo haber sido dudosa, o para promover apoyos al gobierno en momentos de debilidad, fragmentación de los partidos y crisis de diversa naturaleza.



dencia; bien para avalar por esa vía destituciones de un presidente, cuya constitucionalidad en su momento pudo haber sido dudosa, o para promover apoyos al gobierno en momentos de debilidad, fragmentación de los partidos y crisis de diversa naturaleza. A pesar de la práctica relativamente profusa de consultas, no se percibe que de manera categórica esto haya significado un gran impulso a la expansión de la democracia. Incluso, tampoco es posible decir que los referéndum hayan contribuido a mejorar los esquemas de gobernabilidad, ni a superar el tradicional fraccionamiento regional y étnico característico del Ecuador.

Perú

Marco legal

También la Constitución peruana contiene una regulación bastante completa sobre las instituciones de democracia directa, aunque algunas de ellas no se han desarrollado en la práctica. En primer lugar, el artículo 2, numeral 17, establece el derecho a “participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum”. Enseguida, el artículo 31 desarrolla los mecanismos de participación, para lo cual hace mención de los siguientes: referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades, y demanda de rendición de cuentas. Agrega que es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. Por su parte, el artículo 32 estatuye el ámbito material del referéndum. Pueden ser sometidas a ese mecanismo:



No todos los objetivos se han cumplido. Pero, adicionalmente, en la región operaron factores accesorios y específicos. En primer lugar, la necesidad de atender la visible crisis de representación que había minado la credibilidad del Congreso, las elecciones y la clase política en general; esto es, buscar a través de las instituciones de democracia directa la puesta en marcha de un proceso de relegitimación de la democracia.



1. La reforma total o parcial de la Constitución;
2. La aprobación de normas con rango de ley;
3. Las ordenanzas municipales; y
4. Las materias relativas al proceso de descentralización.

No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor”.

En cuanto al referéndum constitucional, el artículo 206 prescribe la siguiente norma general: “Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum”. No obstante, la norma agrega que “puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas”. Ese mismo artículo ordena que “un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral” tiene iniciativa para la reforma constitucional. Por su parte, una serie de normas que regulan las funciones del órgano electoral, establecen procedimiento y distribuyen competencias en relación con los mecanismos de democracia directa. Por último, el artículo 14 somete la integridad del nuevo texto constitucional a referéndum.

Entorno político

Es innegable que la reforma a la Constitución aprobada en el Perú en 1993, estuvo influida por el propósito de legitimar el gobierno de Fujimori después de una serie de actuaciones que constituyeron un verdadero

autogolpe de Estado. La nueva Constitución fue aprobada por el 52% de los votantes, equivalentes al 36% de los inscritos. Por su parte, la legitimación plebiscitaria de Fujimori obtuvo el beneplácito del 69% de los votos.

Este resultado se explica por varios factores. En primer lugar, el control de la inflación que apareció ya con claridad a finales de 1991, lo que comenzó a generar la idea de que Fujimori tenía capacidad de estabilizar el país, a lo cual se sumó, en segundo término, la captura de Abimael Guzmán, líder del grupo guerrillero Sendero Luminoso. Esta mezcla determinó que factores reales de poder apoyaran decididamente a Fujimori, a lo cual se sumó la aparición de la “franja”; esto es, la opinión pública como fuerza autónoma. El incentivo de Fujimori para el autogolpe de abril de 1992, se basaba en su condición minoritaria en el Congreso y en la prohibición de la reelección.

No obstante, la necesidad de mantener algunas formas democráticas lo llevó a organizar las elecciones de 1992 para reunir el Congreso Constituyente Democrático, el cual preparó el proyecto que se sometió a referéndum en 1993. En 1995, después de unas elecciones razonablemente limpias, Fujimori fue reelegido. No obstante, “la dinámica autoritaria previa y el funcionamiento no institucional del gobierno no sólo no se detuvo, sino que se profundizó”³⁰. La agudización de este clima político llevó, como desenlace de la crisis final, a la renuncia del presidente, luego de un esfuerzo de mediación a cargo de la OEA.

Otras instituciones de democracia directa en Perú

Además de la experiencia del referéndum ya descrita, como vimos, se han incorporado a la Constitución la revocatoria del mandato –la cual no se ha puesto en práctica salvo en eventos locales–, la iniciativa constitucional “desde abajo”, la iniciativa legislativa y la derogatoria popular de leyes, las cuales nunca han funcionado en la realidad. En la actualidad, así como en Ecuador, en el Perú se adelanta un movimiento de recolección de firmas para promover un referéndum contra el proyectado TLC con los Estados Unidos. La Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) ha actuado como su impulsor inicial.

³⁰ Ver Tanaka (2002).

Balance y conclusiones

- En teoría, la implantación de mecanismos de democracia directa en la Región Andina, así como en toda Latinoamérica, tuvo como fundamento el propósito de avanzar en la democracia participativa en la medida en que la veía como una “etapa posterior evolutiva”³¹ que contribuiría a afianzar y ampliar la democracia, mantener la estabilidad del sistema y luchar contra diversas formas de corrupción enquistadas en el ejercicio de la política tradicional. No todos los objetivos se han cumplido. Pero, adicionalmente, en la región –como se insinuó en la Introducción de este trabajo– operaron factores accesorios y específicos. En primer lugar, la necesidad de atender la visible crisis de representación que había minado la credibilidad del Congreso, las elecciones y la clase política en general; esto es, buscar a través de tales instituciones la puesta en marcha de un proceso de relegitimación de la democracia. Por otro lado, sobre todo en los casos del Ecuador y Bolivia, el referéndum pretendió buscar una salida a una situación crítica de polarización en el seno de la sociedad política. Y, por fin, ligado a lo anterior, es indudable que también ha sido utilizado para afianzar proyectos de corte autoritario, tal como ocurrió en Venezuela y Perú.
- Con la excepción de Colombia y Venezuela en general –donde el gobierno jugó un papel determinante–, la gestación de tales instituciones provino de ONGs y de algunos sectores académicos. Como lo sostiene Zovatto³², la puesta en marcha de la democracia participativa no hizo parte de los acuerdos de transición hacia la democracia. El mismo autor extiende esta aseveración al resto de Latinoamérica y agrega que en el caso de la finalización de conflictos insurgentes en Centroamérica, tampoco fue parte de los acuerdos de paz.
- Puede decirse que, en general, los mecanismos mencionados han sido poco utilizados en la Región Andina. En la década del setenta, solamente hubo un referéndum en Ecuador. Durante los años ochenta el resultado fue similar: una única convocatoria, también en Ecuador. Ya en los noventa tenemos tres consultas en Ecuador, tres en Venezuela, un refe-

réndum en Perú y, de cierto modo, una consulta en Colombia, dado que la convocatoria de la Constituyente estuvo precedida de una consulta de hecho. En efecto, un movimiento nacido en las universidades, conocido como el Movimiento de la Séptima Papeleta, promovió la introducción –de manera extralegal– de una tarjeta electoral adicional pidiendo una Asamblea Constituyente, hecho que fue la génesis de la aprobación de la Constitución de 1991.

Por cierto, éste es el único caso de una consulta “desde abajo” en la Región Andina, salvo, claro está, la utilización del referéndum revocatorio en Venezuela. A esto se suma que en Colombia la convocatoria de varios referéndum impulsados por el Ejecutivo se ha visto frustrada, en dos casos, por la imposibilidad de perfeccionar la convocatoria en el Congreso o a través de la ciudadanía, y en el último, porque no se logró el nivel mínimo de participación, salvo para una de las varias preguntas.

- No resulta claro que, salvo el caso de Bolivia, la utilización de estas instituciones haya contribuido efectivamente a ampliar la democracia. Podría decirse, no obstante, que en Colombia, el último ejercicio frustrado dejó abierto un camino y sentadas las bases para experiencias futuras, ceñidas a regulaciones democráticas. La Corte Constitucional tuvo ocasión de fijar los parámetros para evitar desviaciones.
- Tampoco puede decirse que haya mejorado la gobernabilidad en la región. Por el contrario, como ocurrió en Ecuador, la utilización de consultas no vinculantes, sin desarrollo específico posterior, ha acentuado la inestabilidad. Hay que esperar los desarrollos en Bolivia respecto de la implementación efectiva del referéndum sobre política energética.
- Tampoco se ha disminuido el desencanto de la población sobre el sistema democrático, salvo en cierta medida el caso de Bolivia y, parcialmente, aunque aparezca paradójico, en Colombia, pese a la frustración de los mecanismos. También algún sector de opinión en Venezuela piensa que la permanencia del presidente Chávez en el poder corresponde a una expresión democrática auténtica.
- Aunque en un principio se pensó que la democracia participativa iba en contravía de la democracia representativa, ahora se acepta, en general, que se trata de fórmulas complementarias. En efecto, esta última se adapta al sistema imperante en la región, for-

31 Ver Zovatto (s/f).

32 Ver Zovatto (s/f).

mado por regímenes presidencialistas (aunque hay diferencias importantes) en un contexto de democracia representativa.

- Dice la doctrina general que estas instituciones –sobre todo el referéndum y el plebiscito– producen resultados conservadores. En la Región Andina, no obstante, han sido varios los casos en que han estado revestidos de altas dosis de populismo. De igual modo –como vimos–, en dos países se adelantan intentos de referéndum contra las ideas centrales del proceso de globalización, específicamente, en contra del TLC que se negocia en la actualidad con los Estados Unidos. De igual manera, aunque hay dificultades de interpretación del referéndum de Bolivia, es claro que tiene un tono nacionalizador de los hidrocarburos y que está impregnado de una actitud contraria a los intereses de las multinacionales.
- La discusión sobre las reglas concretas en el momento de aplicación de estas instituciones indica un alto grado de inmadurez de las mismas. Creemos que estos instrumentos hacen parte ya del acervo político y jurídico de la región, pero su futuro dependerá de la búsqueda de caminos para una utilización prudente y para la generación de reglas de juego que se sientan como legítimas por la totalidad de los protagonistas. En este punto, un elemento perturbador ha sido la tendencia en algunos casos a formular largos y complejos cuestionarios, en demérito de la transparencia del instrumento.
- Pese a sus resultados limitados, los instrumentos de democracia directa son ya una realidad insoslayable. Lo importante ahora es precisar el *cómo* y el *cuándo*. Es decir, buscar fórmulas consensuadas sobre la naturaleza de las preguntas y de los demás esquemas de participación, las reglas específicas de juego –lo cual incluye de manera preponderante un acuerdo sobre el papel de los gobiernos–, la transparencia en la financiación, el uso de los medios de comunicación, las materias excluidas, la solvencia de los organismos e instituciones relacionadas con el sufragio, incluido en este punto el problema de la precisión del censo o padrón de votantes y la aplicación de controles.

Bibliografía

- Aguilar de Luque, Luis. 1977. “Democracia directa y Estado constitucional”, en *Revista de Derecho Privado*. Madrid.
- Böhrt Irahola, Carlos. 2004. “El referéndum: aspectos electorales y proceso decisional”, en *Referéndum: resultados y alcances*. La Paz: Fundemos.
- Budge, Ian. 1996. *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge, U.K: Polity Press.
- Cepeda, Manuel José. 1993. *Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo*. Bogotá: Presidencia de la República.
- De la Calle, Humberto. 2004. *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Bogotá: Editorial Planeta.
- De la Calle, Humberto. 2002. “Conversación con Juan Camilo Restrepo”, en *El Espectador* (12 de octubre).
- Galligan, Brian. 2001. “Amending Constitutions through the Referendum Device”, en Matthew Mendelsohn y Andrew Parkin (eds.), *Referendum Democracy*. Hampshire y NY.: Palgrave.
- Irigoyen Castro, Reynaldo. 2004. “El marco jurídico del referéndum. Síntesis y conclusiones de una controversia”, en *Referéndum: resultados y alcances*. La Paz: Fundemos.
- Kornblith, Miriam. 2004. “Elecciones y referendos en Venezuela: ¿Quién le teme al soberano?”, en Günther Mainhold (ed.), *Venezuela en crisis. Los pasos inciertos de un régimen controversial*. Madrid – Frankfurt: Iberoamericana – Vervuert (en prensa).
- Krause, Martín, y Margarita Molteni (coord.). 1997. *Democracia directa*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Payne, J. Mark, et al.. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – International IDEA.
- Ranly, Ernest W. 1994. “A Complex Victory: Letter from Peru”, en *The Christian Century*.
- Rial, Juan. 2000. “Instituciones de democracia directa en América Latina”. Tomado de la página web del Instituto Nacional Demócrata – NDI, mes de octubre ([http:// www.ndipartidos.org](http://www.ndipartidos.org)).
- Romero Ballivián, Salvador. 2004. “El referéndum, 2004: una interpretación de los resultados”, en *Referéndum: resultados y alcances*. La Paz: Fundemos.
- Rozenthal, Andrés. s/f. “Venezuela’s Test of Democracy”. Fotocopia.
- Tanaka, Martín. 2003. *La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador a inicios de siglo*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Tanaka, Martín. 2002. *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Zegada Clauere, María Teresa. 2004. “Los partidos políticos ante el referéndum: posiciones, campañas y evaluación de los resultados”, en *Referéndum: resultados y alcances*. La Paz: Fundemos.
- Zovatto, Daniel. s/f. “Mecanismos de democracia directa”. Tomado de la página web del Observatorio Electoral Latinoamericano (<http://www.observatorioelectoral.org>).

Pactos interpartidarios y diálogos político-sociales en la Región Andina

RAFAEL RONCAGLIOLO Y RAMÓN PONCE TESTINO

Introducción

El presente artículo tiene por finalidad hacer un recuento histórico y un balance general de lo que han sido las experiencias de concertación política en la Región Andina; se consideran las condiciones que las hicieron posibles y los efectos que éstas permitieron. En el desarrollo de este trabajo se distingue entre dos procesos de concertación política: los pactos y los diálogos. Por *pacto* se entiende el acuerdo entre partidos políticos que regula, de una u otra forma, la competencia interpartidaria previa; por *diálogo* se hace referencia al acuerdo sostenido entre partidos políticos y sectores de la sociedad civil.

Este documento se centra, en primer lugar, en los pactos que los sistemas de partidos de Bolivia, Colombia y Venezuela llevaron a cabo con el fin de brindar condiciones mínimas para la competencia interpartidaria y asegurar así la permanencia del régimen democrático. Estas experiencias son anteriores a los años noventa y no sólo se sustentaron en sistemas de partidos vigentes, sino que fueron llevadas de la mano de una serie de cambios institucionales impulsados durante estos periodos. En segundo lugar están los diálogos nacionales, muchos de ellos impulsados entusiastamente bajo los influjos históricos de pactos previos, pero en contextos institucionales y de legitimidad democrática bastante distintos.

Actualmente, los países andinos muestran coyunturas críticas que vuelven inviables los mecanismos

interpartidarios del pasado. No obstante –y en comparación con éstas–, este artículo quiere rescatar la utilidad de las nuevas experiencias de concertación, y, por cierto, señalar también aquellos *impases* que enfrentan. Hacer este balance es importante, si se considera que en el pasado los pactos de concertación fueron de una importancia fundamental para la estabilidad de las democracias andinas y para permitir la implementación de reformas dirigidas a la modernización institucional de sus Estados. Así, por ejemplo, Colombia y Venezuela no sucumbieron a la tradición de golpes militares que se inició en Latinoamérica con el régimen *de facto* en Brasil (1964)¹, mientras Bolivia logró una notable estabilidad en medio de un contexto regional de regímenes efímeros. Pese a ello, es importante afirmar que estos procesos de concertación interpartidaria fortalecieron también la exclusión, al no aminorar significativamente la pobreza ni la desigualdad, y consecuentemente perpetuaron la situación de carestía de una ciudadanía real en la Región Andina.

El presente texto intenta, mostrando ciertas distancias y cercanías entre lo que ya se conoce, anotar algunos puntos que valdría la pena estudiar más profundamente para saber mejor cómo actuar frente a una serie de demandas de acción organizada que, en cierta forma, experiencias ya existentes pueden ayudar a apuntalar.

1 Aunque también esta fecha puede retrotraerse un poco más, hasta Guatemala (1954).

Experiencias de pactos interpartidarios

Los pactos políticos y (en algunos casos) los consiguientes gobiernos de coalición que se formaron en la Región Andina permitieron mantener la estabilidad democrática durante un tiempo muy extendido. Ése es el caso de Colombia, que a pesar de una larga tradición democrática y civilista —la más notable del continente—, sufrió casi una década de autoritarismo militar (1949-1957); algo similar ocurrió en Venezuela, que en 1945, y de 1948 a 1958, vivió también bajo regímenes dictatoriales; y por último Bolivia, que si bien a inicios del ochenta ya había regresado al orden civil, se veía envuelta en idas y retrocesos en la consolidación de su democracia desde que a fines de los setenta saliera de un gobierno autoritario.

Como indica Przeworski², las fuerzas políticas que luchan contra el autoritarismo en un contexto de transición inminente no sólo deben preocuparse de mantenerse unidas frente a la dictadura, sino que tienen también que considerar que en adelante, una vez instauradas las instituciones democráticas, estas fuerzas se enfrentarán en la arena política y competirán por el poder. Uno de los temores (más bien fundados) de este trance es que el peso de la oposición, unido a condiciones estructurales e institucionales no favorables y que pueden motivar un alto grado de conflicto, puede ser tal que ponga en riesgo la estabilidad de dicho trayecto hacia la democracia³.

Frente a esto, una solución es recurrir a los *pactos políticos*, que son:

“acuerdos entre los dirigentes de los partidos políticos (o protopartidos) para

(1) repartirse los puestos gubernamentales al mar-

gen de los resultados electorales,

(2) establecer unas orientaciones políticas básicas y
(3) excluir y reprimir, en caso necesario, a otras fuerzas externas”⁴.

Bajo este marco, nos referiremos a los tres pactos de concertación política más importantes de la Región Andina: la “democracia pactada” en Bolivia (1985-2002), el Frente Nacional en Colombia (1958-1991) y el Pacto de Puntofijo venezolano (1958-1993); éstos marcan un hito en la región por su duración y por la manera en que determinaron el futuro de sus democracias. En el desarrollo de cada una de estas experiencias, se dará cuenta de sus orígenes, las condiciones de sus procesos y las acciones de reforma que los gobiernos de estos períodos impulsaron.

Esto último es fundamental, ya que la duración del éxito de estos pactos tiene ciertas condiciones que deben cumplirse:

“El riesgo inherente a estos pactos sustantivos es que lleguen a convertirse en carteles de quienes detentan los cargos frente a los aspirantes, dedicados a restringir la competencia, cerrar las posibilidades de acceso y distribuir los beneficios del poder político entre sus integrantes. La democracia se convertiría entonces en un proyecto privado de los dirigentes de algunos partidos políticos y asociaciones corporativas, un oligopolio en el cual los dirigentes de algunas organizaciones actuarían de manera concertada para impedir el acceso a otras fuerzas”⁵.

Como hará evidente este trabajo, a pesar de haber iniciado e implementado reformas importantes, los partidos que suscribieron los mencionados pactos generaron dinámicas de distribución del poder que, en efecto, fueron altamente excluyentes con otras fuerzas y provocaron la sensación de oligopolios partidarios en la región, lo cual les fue sumamente adverso a los partidos como al sistema de partidos.

Bolivia: la “democracia pactada” (1985-2002)

La democracia pactada en Bolivia constituye la experiencia de pacto interpartidario más reciente de la Re-

2 Ver Przeworski (1995, pp. 149-70).

3 Como sostiene el mencionado autor: “El problema clásico de cualquier oposición bajo la democracia es decidir hasta dónde llevará su actividad opositora y por qué medios. Si la oposición no ejerce como tal —no ofrece alternativas y no lucha enérgicamente por imponerlas—, la representatividad de las instituciones políticas —su capacidad de movilización e integración— se debilita. La democracia se vuelve anémica. Pero si la oposición se ejerce con vigor, la democracia puede verse amenazada. Una oposición intransigente puede crear una situación ingobernable, particularmente cuando las condiciones económicas son difíciles. Si la oposición convoca una huelga general cada vez que un partido pierde unas elecciones o cada vez que un gobierno adopta una política impopular, pueden debilitarse las instituciones democráticas y crearse las condiciones para una intervención militar” (Przeworski, 1995; pp. 153-4).

4 Ver Przeworski (1995, p. 154).

5 Ver Przewoski (1995, pp. 155-6).

gión Andina. Representa un modelo de negociación política exitosa, pues los hechos que la hicieron posible revelan hasta qué punto la competencia política en un contexto democrático que busca el cambio necesita del establecimiento de relaciones cooperativas entre los partidos que sostienen el sistema. A diferencia de los casos de Colombia y Venezuela, la lógica de acuerdos en Bolivia no se dio desde un inicio como un pacto formal, sino que fue el resultado de la confluencia de un marco institucional y de la experiencia de un mecanismo de alianzas que se probó útil en la práctica. Como consecuencia, permitió alcanzar un grado notable de estabilidad política e impulsar reformas a nivel institucional que modernizaron el Estado boliviano.

Se denomina “democracia pactada” al periodo que va de 1985 a 2002, tiempo en el que se asienta en la vida política boliviana una lógica de acuerdos entre partidos para la conformación de gobiernos de coalición, y el reparto de cargos públicos y de confianza cada cuatro años. En ella no participaron las fuerzas económicas y sociales. Los actores fundamentales de esta negociación fueron las tres organizaciones políticas más fuertes del sistema de partidos de entonces: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN); no obstante, durante los noventa aparecen otros movimientos y partidos que se integran a esta práctica.

Los antecedentes inmediatos de estos acuerdos refieren a una situación de recesión económica, alta movilización social y polarización política, y hablan de la necesidad de implantar reformas económicas e institucionales, en un orden democrático no consolidado y donde la posibilidad de un repliegue autoritario no estaba cerrada⁶. En efecto, Bolivia recobró la democracia en 1982, pero su retorno al Estado de derecho y al orden civil no había ido de la mano de una reconfiguración de las fuerzas políticas vigentes en el sistema: entre ese año y 1985, la fragmentación y el antagonismo partidistas habían llegado a un nivel muy alto⁷; asimismo, el manejo del gobierno de centro-izquierda de Hernán Siles Zuazo (1982-1985) había llevado a la economía a una situación hiperinflacionaria, el descontento social era creciente y existían serias dudas sobre la

futura estabilidad democrática del régimen⁸. Ante esta situación, Siles Zuazo depone su mandato constitucional y llama a un adelanto de elecciones, comicios que se realizaron el 15 de julio de 1985.

Así las cosas, ¿qué llevó a los partidos a variar la tradición de confrontación que había regido durante los años anteriores y optar por la concertación?

Un elemento fundamental para entender cómo fue esto posible lo aporta el sistema electoral. De acuerdo con el marco institucional vigente en el artículo 90 de la Constitución boliviana, de no lograrse una votación mayoritaria para la elección del Presidente en las urnas, el Congreso se convierte en la instancia encargada de designarlo⁹. Durante los comicios de 1985, ni Hugo Bánzer (líder histórico de ADN) ni Víctor Paz Estenssoro (MNR) alcanzaron el voto popular mayoritario, y fue entonces el parlamento el que el 6 de agosto designó al Presidente Constitucional. En esa elección congresal salió electo Paz Estenssoro con el apoyo del MIR. El soporte del MIR al MNR en dicha ocasión se debió al intento de evitar el ascenso de Bánzer como ganador de la contienda, ya que se trataba de la cabeza del régimen militar dictatorial que había regido sobre Bolivia durante gran parte de los setentas¹⁰.

Una vez electo Paz Estenssoro, éste echa a andar una de las reformas económicas más radicales, impopulares pero necesarias de la América Latina de los ochentas, la Nueva Política Económica. Empero, pese a que el MNR logró hacerse del Ejecutivo en coalición con el MIR y en competencia abierta con ADN, es la agrupación de Bánzer la que poco después decide sostener y darle viabilidad política en el parlamento al paquete de reformas de Paz Estenssoro (octubre de 1985)¹¹. Este acuerdo entre MNR y ADN se formalizó en el Pacto por la Democracia, el cual le da forma al patrón de comportamiento político que se repetirá – bajo alternativas que irán variando– durante los próximos diecisiete años (ver Cuadro 1); pero marca también la pauta de los cambios económicos y la modernización institucional que caracterizarán la transición hacia un modelo económico dirigido hacia el mercado, proceso que fue particularmente ágil bajo los mandatos

6 Ver Tanaka (2003) y García Montero (2003).

7 Ver García Montero (2003).

8 Ver Assies y Salman (2003).

9 Ver Tuesta Soldevilla (2005) y García Montero (2003).

10 Ver Mayorga (s/f).

11 Ver Tanaka (2003; y 1998, pp. 222-4).

Cuadro 1

Principales pactos democráticos en Bolivia

Pacto por la democracia, 1985	MNR - ADN. Alianza en el Congreso que permitió implementar las políticas de reforma económica.
Acuerdo patriótico, 1989	MIR - ADN (con PDC*). Se elige a Jaime Paz Zamora como Presidente de la República.
Pacto por la gobernabilidad, 1993	MNR (con MRTKL**) - MBL• - UCS**. Se elige a Gonzalo Sánchez de Lozada como Presidente de la República.
Compromiso por Bolivia, 1997	MIR - ADN (con NFR***) - UCS - PDC - CONDEPA****. Se elige a Hugo Bánzer como Presidente de la República.
Plan Bolivia, 2002	MIR - MNR.

Fuente: Información extraída de Tanaka (2003, p. 50-2; originalmente en PNUD, 2002; p. 111).

* Partido Demócrata Cristiano. ** Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación. • Movimiento Bolivia Libre. ** Unión Cívica Solidaria. *** Nueva Fuerza Republicana. **** Conciencia de Patria.

de dos presidentes emeneristas, Paz Estenssoro (1985-89) y Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)¹². Esto da una idea de la manera en que la reforma institucional implementada inicialmente por este partido se constituyó en el corazón de la democracia pactada, y de cómo en un contexto de alta polarización política esta confluencia de fuerzas tuvo que darse condicionada por una grave crisis económica.

Empero, el establecimiento de pactos cada cuatro años, los cuales se replicaban después en el ámbito parlamentario según alianzas coyunturales, no fue proyectado desde un inicio por los actores involucrados. La experiencia de concertación en Bolivia se inicia como un pacto de partidos con representación parlamentaria, y es el éxito de este primer intento el que en adelante desencadena un comportamiento regular de alianzas que sólo se instituyó poco a poco, “hasta convertirse en una suerte de práctica constitutiva del sistema de partidos”¹³. En parte motivada por estas prácticas, Bolivia logró en un periodo relativamente corto reconfigurar su sistema de partidos, pasando de un multipartidismo fragmenta-

do a un multipartidismo moderado; y logrando una estabilidad que era fruto de la consecución de un sistema político mixto, en el cual se llegó a equilibrar el tradicional presidencialismo boliviano con un poder mayor de alianzas en el parlamento¹⁴.

El apoyo político para llevar adelante el programa económico del MNR durante el final de los ochentas, fue crucial para darle estabilidad al proceso. No obstante, se requerían cambios institucionales que hicieran más representativo el sistema. Los costos sociales y el trance de austeridad fiscal que caracterizaron a este primer periodo, generaron problemas de legitimidad, conflicto y descontento popular, y el reformismo institucional —además de haberse convertido en un paso necesario en los cambios que venían dándose en el país— resultaba una alternativa viable a ser fomentada en la competencia interpartidaria¹⁵. Por otro lado, a pesar de que los partidos fueron piezas fundamentales en la tarea de mantener la estabilidad política del país, la extensión de estas prácticas en el tiempo y el paulatino deterioro de la calidad de su función pública, generó la idea —común a otros países andinos— de que éstos se habían conver-

12 Mientras que durante los demás mandatos dichos esfuerzos decayeron o fueron menores; ver Laserna (s/f; p. 17).

13 Ver Tanaka (2003; p. 50).

14 Ver (Mayorga, s/f).

15 Ver Tanaka (2005).

tido en organizaciones cada vez más desentendidas de las demandas ciudadanas y que habían logrado enquistarse en el poder por la misma lógica que en un inicio había dado tan buenos resultados.

A mediados de los noventa se llevó a cabo una serie de reformas que ampliaron el sistema político¹⁶, todas ellas impulsadas por el primer gobierno de Sánchez de Lozada: los cambios incorporados a la Constitución en 1995, la reforma del sistema electoral (vigente en la práctica) en 1997, y el proceso de municipalización iniciado en 1994. Respecto a lo primero, en 1995 se incorporó a la Carta política boliviana una importante mención sobre el carácter pluricultural y multiétnico del país, y se establecieron derechos ciudadanos favorables a las demandas indígenas¹⁷. Por su parte, la reforma electoral consistió en pasar de un sistema de representación proporcional a un sistema proporcional personalizado, lo cual sirvió para ampliar el espectro de representación política y legitimar a los partidos más fuertes¹⁸.

El proceso abierto gracias a la Ley de Participación Popular de 1994, consistió básicamente en una desconcentración político-administrativa al darle mayor poder a las instancias municipales de gobierno —precisamente, la “participación de los gobiernos locales en el total de la inversión pública subió de aproximadamente 9% en 1994 hasta cerca de 25% a finales de la década de 1990, mientras que la participación del gobierno central bajó de 65% a 29%”¹⁹. Pese a ello, en sí, este cambio en la estructura administrativa no constituyó un proceso de regionalización —como sí ocurrió en los otros cuatro países andinos—; las iniciativas abiertas de participación local y mayor autonomía en la toma de decisiones no terminaron de concretarse tal como muchos lo habían esperado. En efecto, una de las demandas actuales de Santa Cruz se refiere a esta descentralización “trunca” en la que aún hoy los prefectos siguen siendo nombrados. Aun así, la mencionada ley permitió un ingreso importante de nuevos actores al sistema.

A pesar de estos cambios, hacia finales de la década del noventa el descontento social respecto a los costos



A pesar de haber iniciado e implementado reformas importantes, los partidos que suscribieron los mencionados pactos generaron dinámicas de distribución del poder que, en efecto, fueron altamente excluyentes con otras fuerzas y provocaron la sensación de oligopolios partidarios en la región, lo cual les fue sumamente adverso a los partidos como al sistema de partidos.



del ajuste económico seguía latente y la apertura del sistema no había logrado paliar la percepción popular de una “partidocracia” ajena a las demandas ciudadanas, fenómenos que fueron aprovechados por movimientos emergentes, los cuales se habían favorecido con la apertura participativa de las reformas mencionadas. Muchos de estos movimientos se desarrollaron paralelamente al surgimiento (cada vez más fuerte) de un discurso antisistémico, el cual tomaba partido de la legitimidad que las organizaciones políticas tradicionales iban perdiendo frente a la población. Después de casi dos décadas de iniciado el proceso, y ciertamente con una cara institucional distinta, nuevos retos lograron poner en jaque al sistema político boliviano. El espectro político cambió. Los tres partidos políticos que le habían dado sustento a los pactos de coalición y las alianzas parlamentarias de los ochentas e inicios de los noventas (MNR, MIR y ADN) fueron reemplazados en la competencia electoral por el MAS y otras agrupaciones. Así, el fin de la democracia pactada se precipitó porque estos partidos dejaron de representar mayorías, y porque, en sí, el sistema de partidos perdió legitimidad —y el desenlace de este nuevo escenario no ha podido ser más dramático: en 2003 Sánchez de Lozada perdió su cargo como mandatario y, en 2005, Carlos Mesa, forzado por el grado de ingobernabilidad del país, tuvo que dejar sus funciones al frente del Ejecutivo.

Si bien la lógica de alianzas fue determinante para que Bolivia contase hasta hace muy poco con un sistema de partidos plenamente operativo y las reformas institucionales lograsen un efecto importante sobre la ampliación del sistema político²⁰, actualmente la interrupción de los mandatos presidenciales en ese país, la baja legitimidad de sus instituciones y el grado de con-

16 Sobre las reformas institucionales en Bolivia, seguimos la línea explicativa y la información presentada en Tanaka (2005).

17 No obstante, cabe reafirmar que éste es el único país de la Región Andina que durante estos años propiamente no cambió su Constitución política —como sí lo hicieron Colombia (1991), Ecuador (1977), Perú (1993) y Venezuela (1999).

18 Ver Tanaka (2005).

19 Ver Assies y Salman (2003, p. 7).

20 Ver Tanaka (2003, p. 55 y ss.).



El Frente Nacional se establece en 1957 entre Alberto Lleras Camargo (PL) y Laureano Gómez (PC), tras suscribir la Declaración de Sitges, documento que fundaba toda legitimidad política en el estricto cumplimiento de la Constitución. El pacto del Frente Nacional consistió en instituir, entre ambos partidos y hasta el año de 1974, la alternancia presidencial y la distribución equitativa de ministerios y cargos públicos en los cuerpos ejecutivo y legislativo.



vulsión social que se viven después de la salida de Mesa, dan a entender que la notable estabilidad democrática alcanzada por Bolivia no fue suficiente; y que otros problemas, no directamente relacionados con la gobernabilidad, están aún pendientes.

Colombia: el Frente Nacional y su desmonte (1958-1991)

Si bien su tradición democrática tiene más de cien años²¹ y la de sus partidos es, a ese respecto, quizás la historia más extensa de Latinoamérica, Colombia vivió entre 1946 y 1958 los años de la llamada “Violencia”, una época signada por un cruento conflicto interno y una ofensiva política beligerante entre el Partido Conservador (PC) y el Partido Liberal (PL). Un ejemplo de ello es que en algunas zonas populares, sólo entre 1946 y 1947, las rivalidades locales y los enfrentamientos durante jornadas electorales dejaron un saldo de 14,000 muertos²². Por cierto, este ejemplo no debe llevar a creer que la rivalidad partidista reflejaba una contraparte social de movilización y participación popular. Como indica Palacios (Safford y Palacios, 2002), en términos de las relaciones entre sociedad y política, Colombia era, por el contrario, un Estado anclado en una combinación de proteccionismo industrial y fuertes lazos corporativistas con el empresariado: la otra cara de la moneda era el paternalismo hacia la sindicalización, la represión

21 La colombiana es una de las democracias más estables de América Latina, con sólo un gobierno militar en todo el siglo XX (Rojas Pinilla, 1953-1957). La dictadura de Rojas, junto a la instauración transitoria de una Junta de Gobierno militar tras su renuncia en 1957, suman en total menos de seis años (Pizarro, 2001; p. 9).

22 Ver Safford y Palacios (2002, pp. 590-5).

política y un grado creciente de desmovilización electoral; desmovilización que tenía un paralelo importante en la abstención de los liberales de participar en las elecciones entre 1949 y 1957²³.

Tras una década de autoritarismo e intensa violencia política, era necesario transitar nuevamente hacia la democracia y poner fin a la fuerte hostilidad entre estos partidos. Ambos grupos políticos, el PL y el PC, habían logrado limar sus asperezas internas e iniciar en 1956 conversaciones de oposición al régimen de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957). El PL se había mantenido relativamente unido y los conservadores, aunque habían sufrido serios resquebrajamiento al interior de su organización, habían conseguido cohesionarse nuevamente en torno de la figura de Laureano Gómez.

El Frente Nacional se establece en 1957 entre Alberto Lleras Camargo (PL) y Laureano Gómez (PC), tras suscribir la Declaración de Sitges, documento que fundaba toda legitimidad política en el estricto cumplimiento de la Constitución. El pacto del Frente Nacional consistió en instituir, entre ambos partidos y hasta el año de 1974, la alternancia presidencial y la distribución equitativa de ministerios y cargos públicos en los cuerpos ejecutivo y legislativo. El acuerdo establecía el compromiso de no gobernar de manera hegemónica durante dicho período y se sustentaba formalmente en el pacto suscrito por el sistema bipartidista colombiano; pero este esfuerzo no había sido sólo de los partidos: fue la población la que expresamente, en el plebiscito del 1 de diciembre de 1957, legitimó los principios que le darían forma al Frente Nacional²⁴. Por otro lado, a diferencia de Bolivia, desde un inicio esta alianza fue prevista para tener vigencia por un tiempo predeterminado; asimismo, no incluyó ningún acuerdo relativo a las reformas, el tipo de gobierno o la dirección que debía seguir el Estado en el largo plazo, como sí sucedió con la experiencia boliviana.

Pese a que debía concluir en 1974, la lógica de concertación política que se asentó durante ese tiempo se mantuvo por cerca de tres décadas. Así, la reforma constitucional de Lleras Restrepo en 1968, con miras a que la competencia electoral volviera a su cauce normal después de finalizado el frente, indicaba sin embargo que el Presidente en ejercicio debería dar cabida en el gabinete y otros cargos a la segunda fuerza política del

23 Ver Safford y Palacios (2002, p. 586).

24 Ver Safford y Palacios (2002).

país. De esa manera, parte importante de lo que el Frente Nacional definió respecto a las reglas de funcionamiento del sistema de partidos, a la lógica de alianzas que se establecieron y al mantenimiento de un sistema político bipartidista cerrado —es decir, el patrón formal de comportamiento político durante el período—, se extendió aún durante otros diecisiete años más. Por eso, estos primeros años son indesligables de la etapa de su *desmonte*, una fase en la cual, a pesar de existir diversos factores nuevos, Colombia conservó parte del comportamiento interpartidista iniciado en 1958, sin motivar mayores cambios con respecto al funcionamiento del sistema y perpetuando una suerte de limbo político²⁵.

Como puede verse en el Cuadro 2, los acuerdos del Frente Nacional permitieron la alternancia durante cuatro mandatos (1958-1974), y también otros cinco (durante el *desmonte*, 1974-1991) en los que propiamente no hay alternancia pero sí una práctica de repartición equitativa de ciertos cargos.

Uno de los logros de esta experiencia consistió en pacificar el país, por lo menos en lo que se refiere a la beligerancia interpartidista entre el PC y el PL, la cual había sido también motivo de conflicto durante la primera mitad del siglo. Aun hasta poco antes de los noventa, fase ya de declive del Frente Nacional, Colombia conjugaba una extraordinaria estabilidad democrática con una estabilidad macroeconómica que mantenía tasas de crecimiento económico muy óptimas —entre 1945 y 1995, de un promedio de 5% anual²⁶. Por otro lado, desde la Declaración de Sitges en 1957 el país no ha vuelto a tener en adelante un solo gobierno autoritario, mientras que en las décadas del sesenta y setenta otros países latinoamericanos vivían asolados por regímenes dictatoriales.

Asimismo, el panorama de derechos civiles y sociales cambió en Colombia: la participación electoral y los sindicatos de trabajadores se incrementaron (250,000 en 1959, y 900,000 en 1990), a la vez que el empresariado perdía influencia sobre estos últimos; se crearon también las Juntas de Acción Comunal (JAC), organizaciones comunales a nivel muy local (vecinales, por ejemplo) que recibían fondos del Estado para ser administrados en trabajos voluntarios en pro de la comunidad —medio importante en la atención a demandas populares inmediatas pero también de clientelismo político

Cuadro 2
Alternancia política en Colombia,
1958-1991

Fase	Año	Presidente electo
Frente Nacional	1958	Alberto Lleras (PL)
	1962	Guillermo L. Valencia (PC)
	1966	Carlos Lleras Restrepo (PL)
	1970	Misael Pastrana (PC)
Desmonte del Frente Nacional	1974	Alfonso López Michelsen (PL)
	1978	Julio César Turbay (PL)
	1982	Belisario Betancourt (PC)
	1986	Virgilio Barco (PL)
	1990	César Gaviria (PL)

(18,000 JAC's y 1'000,000 de afiliados en 1974; 45,600 JAC's y 2'500,000 afiliados en 1993)²⁷.

No obstante, el Frente Nacional no generó un proceso de reformas económicas que supusiera un mejoramiento en la distribución de la riqueza, o una modernización planificada de su estructura estatal. Una rápida cronología de los primeros diecisiete años no muestra líneas de tendencia claras en este sentido, si se considera las dificultades que estos mandatarios tuvieron que sortear²⁸: el mandato de Alberto Lleras (PL, 1958-1962) tuvo serias dificultades para lanzar un programa de crecimiento económico, en medio de un contexto comercial que le fue bastante adverso; Guillermo Valencia (PC, 1962-1966) enfrentó la recesión con un plan de estabilización económica muy impopular, teniendo en cuenta además que durante su período presidencial no sólo crece la movilización social sino que también surgen dos movimientos guerrilleros de corte marxista, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1964 y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en 1966 (FARC); con Carlos Lleras (PL, 1966-1970), gracias a un manejo administrativo más prudente y planificado, se reconduce finalmente la economía hacia índices de crecimiento; por último, el gobierno de Misael Pastrana (PC, 1970-1974), con cuyo fin se daba también por concluido el pacto de alternancia, experimentó las consecuencias de la transformación urbana producto del proceso de migración hacia las ciudades, fenómeno que se evidenció

25 Ver Safford y Palacios (2002), Roll (2003) y Tanaka (2002).

26 Ver Pizarro (2001, p. 7).

27 Ver Safford y Palacios (2002, p. 600).

28 Información extraída de Kline (2002).

Cuadro 3

Votación a favor de candidatos del Frente Nacional, y participación electoral

Elección	Porcentaje de votos por el FN (PC + PL) sobre el total de electores	Porcentaje de participación electoral (mayores de 21 años)
Plebiscito de 1957*	95	73
Elección de Alberto Lleras, 1958	80	48
Elección de Guillermo L. Valencia, 1962	62	28
Elección de Carlos Lleras, 1966	71	27
Elección de Misael Pastrana, 1970	40	19

Fuente: Safford y Palacios (2002, p. 607; originalmente en Marco Palacios, *El populismo en Colombia*. Bogotá, 1970, p. 84).

Nota: (*) A diferencia de las siguientes, ésta votación no estuvo dirigida a la elección de un candidato particular del PC o PL, pero representa un respaldo indirecto a ambos partidos del Frente Nacional.

también en las tendencias electorales de la población en 1970, y que paulatinamente fue creciendo en adelante, lo cual repercutió en el sistema de partidos notoriamente (ver Cuadro 3). Hacia el final del mandato de Misael Pastrana surge el Movimiento 19 de Abril (M-19), un grupo guerrillero que recoge el descontento de un sector importante del electorado que había votado por el contendor más importante de los comicios presidenciales de 1970, el dictador Gustavo Rojas Pinilla y la ANAPO. La aparición del M-19 marca en cierta forma el inicio del fin del Frente Nacional como tal, en la medida en que indicaba el surgimiento de fuerzas y un escenario político nuevos, el cual suponía el ingreso a una etapa de declive en la capacidad de representación política del PL y el PC.

Pese a que el Frente Nacional cimentó la base para un progresivo desarrollo económico durante la década del sesenta, el desempleo urbano también creció paralelamente. Los inicios de la época del *desmonte* se caracterizan por la aparición de la guerrilla y la subversión unida al narcotráfico, y el paulatino resquebrajamiento de la cohesión intrapartidaria que le había dado sustento a la lógica consociacional de los primeros años. El sistema bipartidista funcionaba respetando el ordenamiento constitucional y electoralmente el PL y el PC mantenían su vigencia competitiva, pero el sistema empezaba a no mostrar alternativas formales para nuevas figuras y propuestas; esto contribuyó lentamente a incubar la sensación popular de que las cúpulas dirigenciales de los partidos le daban la espalda a las demandas del país, empecinados en un juego de fuerzas y distribu-

ción de poder que no repercutía de forma real sobre los problemas de la gente; existen incluso quienes (como Safford y Palacios, 2002) se refieren a la época del Frente Nacional y su *desmonte* como un momento de estabilidad y democracia, pero cuyo decurso político puede caracterizarse mejor como una “modernización” del clientelismo²⁹.

En efecto, a pesar de los cambios sociales en Colombia, las elites del PL y PC seguían confiando en que los resultados electorales eran suficientes para la gobernabilidad y la estabilidad democrática. Las prácticas clientelísticas de los regímenes democráticos colombianos y la percepción de que el sistema estaba “cerrado”³⁰, mermaron la movilización social, restringieron la capacidad de organización de diversos grupos, y sobre todo fomentaron progresiva e inadvertidamente la tensión social y el fortalecimiento de fuerzas políticas locales que empezaban a funcionar en contra y al margen del Estado, explotando precisamente los conflictos que las elites políticas desatendían y que iban gestando el establecimiento de un orden alterno al estatal³¹. Las elites políticas dejaron de responder a las transformaciones sociales que iban dándose en Colombia y, a largo

29 Ver Safford y Palacios (2002, p. 597).

30 “Se cerraron los espacios institucionales a movimientos distintos a los partidos tradicionales y se deterioraron considerablemente la solidez organizativa de los partidos y su legitimidad como resultado de la eliminación de la competencia inter partidista, sobre todo en la rama legislativa” (Ungar y Arévalo, 2004; p. 53).

31 Ver Pizarro (2001).

plazo, esto fue el germen de problemas mayores por venir³².

A pesar de esto, durante el *desmonte* se impulsa un proceso de descentralización (1988) y poco después la reforma institucional más importante de Colombia de los últimos años, el cambio de su Constitución política (1991)³³. La descentralización se inicia con la elección de alcaldes de 1988, un proceso motivado por los conservadores para conquistar un mayor poder en el ámbito local pero que también relegitimó el sistema y reforzó los lazos entre la ciudadanía y sus autoridades. En 1991, al proceso de descentralización se aúna la convocatoria a una Asamblea Constituyente que cambia la Constitución colombiana, al incorporar en la Carta política prácticas más participativas y principios pluralistas para su democracia. La nueva Constitución significó una apertura del sistema de partidos y un quiebre en la rigidez del Estado, ya que se bajaron las barreras de entrada al sistema, las autoridades de las gobernaciones y alcaldías obtuvieron un mayor poder administrativo y decisorio, se instituyó la revocatoria del mandato para ciertos casos, y nuevas fuerzas (en especial, los movimientos ex guerrilleros que buscaran la formalización, un proceso ya abierto con la descentralización) pudieron incorporarse a la vida política³⁴. La misma conformación de la Constituyente es un ejemplo de cómo la apertura del sistema respondía a una necesidad real, y cómo también esta apertura logró que el sistema recobrara legitimidad. La participación de Alianza Democrática M-19 en la asamblea –grupo político surgido del ex movimiento guerrillero– es una muestra de esto. Su participación en la Constituyente fue fundamental, siendo la segunda fuerza política representada en ella (sólo después del PL); lo cual indica el sentido en que las relaciones de fuerza y representación habían variado en el sistema de partidos.

Pero las esperanzas abiertas con el cambio constitucional empezaron a despejarse pronto. Posteriormente a la Constitución de 1991 surge en Colombia la paradoja de una situación en la cual las burocracias del Estado se extienden, mientras que, a la vez, las funciones del mismo se contraen. Esto marca en el país un carácter de excepción, pues logra convivir en él una larga tradi-

ción democrática bipartidista con un contexto de violencia, particularismo político e ilegalidad institucionalizada en diversos frentes, que sin embargo no hacen colapsar el sistema³⁵.

Venezuela: el Pacto de Puntofijo (1958-1993)

El Pacto de Puntofijo es probablemente la experiencia de concertación política de mayor duración en América Latina y un punto de referencia histórica para la Región Andina. Constituye un momento de consolidación del sistema de partidos venezolano, pero además una reacción frente a la proscripción y la persecución de las que fueron objeto los partidos durante la dictadura de López Jiménez. Efectivamente, en 1948 se perpetra un golpe de Estado que proscribió como ilegales a Acción Democrática (AD) y al Partido Comunista de Venezuela (PCV), y posteriormente se reprime la participación política del Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y la Unión Republicana Democrática (URD)³⁶.

El 23 de enero de 1958 cae la dictadura de López gracias al esfuerzo conjunto de los grupos organizados de la sociedad y de la Junta Patriótica conformada por AD, COPEI, URD y PCV³⁷. Éste es el inicio del Pacto de Puntofijo. Mediante éste, las principales fuerzas políticas –esto es, AD, COPEI y URD– sostuvieron el compromiso de llevar adelante prácticas de concertación política de acuerdo con una dinámica de competencia partidista preestablecida. El pacto firmado entre estas tres organizaciones establecía el respeto al orden democrático, la repartición de los puestos de la administración pública entre las mencionadas fuerzas y la conformación de gobiernos de coalición, más allá de los resultados electorales (ver Cuadro 4); consignaba también un Programa Mínimo de Gobierno, el cual establecía “un modelo de desarrollo basado en capital tanto extranjero como privado”³⁸. Esta lógica de concertación para mantener el orden democrático se extendió por un período de treinta años. Durante ese tiempo, se logró instaurar en Venezuela un sistema de partidos estable,

32 Ver Ungar y Arévalo (2004).

33 Ver Tanaka (2002).

34 Como en el caso de las reformas en Bolivia, se utiliza la información de Tanaka (2005); también, Roll (2003).

35 Ver Safford y Palacios (2002).

36 Ver Molina (2003, p. 489).

37 Ver Molina (2003, p. 490).

38 Ver Tanaka (2002, p. 147); también, Molina (2003).

Cuadro 4
Alternancia política en Venezuela,
1958-1989

Año	Presidente electo
1959-1964	Rómulo Betancourt, AD
1964-1969	Raúl Leoni, AD
1969-1974	Rafael Caldera, COPEI
1974-1979	Carlos Andrés Pérez, AD
1979-1984	Luis Herrera Campins, COPEI
1984-1989	Jaime Lusinchi, AD
1989-1993	Carlos Andrés Pérez, AD

en donde la negociación por la distribución del poder entre las cúpulas de los partidos más representativos y un alto nivel de corrupción, se convirtieron en la regla para el funcionamiento de su democracia³⁹.

De acuerdo con Tanaka⁴⁰, durante los años de 1958 a 1972, se emprenden una serie de reformas de carácter administrativo “orientadas hacia la creación de un marco legal y administrativo racional y moderno con el propósito [de] fortalecer la institucionalidad de la nascente democracia. Este proceso culminaría con el Plan de Reforma Administrativo de 1972”. Este fue el inicio y la base para las reformas que vendrían después, un proyecto de cambio relacionado al modelo de desarrollo y a la distribución del poder político que se llevaría a cabo hasta 1998. Es quizás por esta segunda fase de reformas que, para muchos, el período de mayor institucionalización de Venezuela se da entre los setentas y ochentas, cuando se desarrollan reformas institucionales al sistema político y se evidencia un crecimiento económico importante, aunado a la consolidación de un bipartidismo fuerte entre AD y COPEI, y con el Movimiento al Socialismo (MAS) como tercera fuerza.

Por otro lado, un hecho notable del grado de estabilidad democrática alcanzado durante este periodo es la variación que la competencia interpartidaria experimentó poco después de iniciado el proceso: su sistema de partidos pasó del multipartidismo fragmentado a un sistema con mayores niveles de institucionalización y me-

nor polarización ideológica; como resultado, el sistema viró hacia una creciente lógica de competencia centrípetas; pasando posteriormente de un multipartidismo moderado, durante los sesentas, a un bipartidismo institucionalizado hacia fines de la década de 1970⁴¹.

Como en los casos de Bolivia y Colombia, en los que el período de vigencia de los pactos interpartidarios propició procesos de reforma institucional, o bien cedió para dar paso a este tipo de cambios, en Venezuela el cambio constitucional de 1999 promovió medidas de democracia participativa. No obstante jugar la carta de la apertura participativa le significó a los gobiernos de Sánchez de Losada y Gaviria réditos en la competencia política, pero también una legítima reforma del sistema, en el caso de Chávez en Venezuela la modificación constitucional sólo sirvió para lo primero. Evidentemente, que la Constitución de 1999 promovió el surgimiento de nuevos líderes y movimientos emergentes, pero en desmedro de fórmulas establecidas para variar la correlación de fuerzas (y la independencia) en los poderes públicos a favor del gobierno, y restringir así el pluralismo⁴².

En cambio, la descentralización venezolana a fines de la década de los ochentas fue distinta. Los partidos mostraban problemas de manejo político y la confluencia de un difícil contexto de cambio hacia un modelo económico dirigido hacia el mercado, con un sector importante de la opinión pública en contra —hay que recordar el Caracazo de febrero de 1989—, llevaron a que el sistema optase por modificar la lógica de la distribución del poder sobre el territorio. En 1989, Venezuela impulsa un proceso de descentralización siguiendo una lógica similar a la de Colombia: relegitimar el sistema y lograr que los partidos recobren fuerza política y confianza popular en zonas periféricas de poder. Como explica Sabatini (2003), con él, alcaldes y gobernadores pasan a ser elegidos directamente (y no verticalmente por las cúpulas centrales de sus partidos) por el pueblo, en sus veinte estados y en las más de trescientas provincias. El grado de autonomía ganado por estas instancias se debía a transferencias presupuestales desde el gobierno nacional, y a la posibilidad de administrar pequeños impuestos. Este cambio fue fundamental para entender el posterior decurso democrático de Venezuela, pero

39 Ver Kornblith (2004).

40 Cronología política preparada por el autor en Tanaka (2002, pp. 145 y ss.), que utilizamos en el párrafo en cuestión.

41 Ver Molina (2003).

42 Ver Kornblith (2004) y Tanaka (2005).

no necesariamente favoreció a los partidos tradicionales que lo impulsaron⁴³.

Hacia mediados de los años noventa, fueron precisamente muchas de estas fuerzas locales las que le dieron apoyo a la posterior candidatura de Chávez.



Las experiencias de concertación reseñadas no tienen comparación con los demás países de la Región Andina. En Bolivia, Colombia y Venezuela, éstas se establecieron mediante pactos formales por un tiempo predeterminado y para la alternancia política (Colombia); se instituyeron con la práctica pero de la mano de un plan de reformas y para la conformación de gobiernos de coalición (Bolivia); o fueron el resultado de un acuerdo previo respecto a la conformación de gobiernos de coalición, por un tiempo determinado y siguiendo un plan mínimo de gobierno (Venezuela). Nada de esto sucedió en Perú o Ecuador. En estos dos países los intentos de pactos políticos fueron coyunturales y resultaron “frustrados” al poco tiempo; ésta ha sido la experiencia, precisamente, de las negociaciones para la conformación y el soporte político a Asambleas Constituyentes (Perú, 1979, y Ecuador, 1997).

La Asamblea Constituyente de 1979 en Perú no constituyó un ejemplo de pacto formal entre partidos. Es cierto que, como en los casos de Colombia y Venezuela, la Constituyente de 1979 se organizó en un momento de transición democrática; que hubo detrás alianzas y acuerdos mínimos para hacerla posible; y que significó para los partidos democráticos una esperanza de reconfiguración del sistema de partidos después de un gobierno autoritario. Pero, de ninguna manera, el modelo es el mismo. Tanaka (1998) habla de un “pacto fundamental” establecido por esta Constitución y su contexto inmediato, pero con ello se refiere a unas coordenadas para el juego político instauradas en ese momento y vigentes en adelante: un sistema de partidos de tres bloques, unas reglas de competencia que establecían constitucionalmente la alternancia en el poder, y un problema estructural de fondo para la gestión política, como era la necesidad de integrar a los sectores populares⁴⁴.

43 Ver Sabatini (2003).

44 Ver Tanaka (1998, pp. 201-35).



Pero, ¿en qué medida estas experiencias de concertación interpartidaria pueden servir de ejemplo para pensar alternativas de negociación política útiles para resolver los problemas de las actuales democracias andinas? ¿Se pueden encontrar lecciones en estos modelos para actuar en el presente, o es que la complejidad actual de los sistemas de partido en la Región Andina torna estos referentes históricos en experiencias obsoletas?



Estos elementos son importantes para entender la institucionalidad con la que se inicia el juego político en el Perú de los ochentas, pero no dan cuenta de negociaciones interpartidistas respecto a la forma de competencia y la distribución del poder a largo plazo. En el caso de Ecuador, la convocatoria a un cambio constitucional en 1997 (Constitución vigente sólo en 1998) es otro ejemplo de un pacto frustrado y de una negociación coyuntural; ésta fue posible gracias a una negociación entre los partidos e intentó dar una respuesta institucional a la crisis de legitimidad que vivía el país tras el fracaso del gobierno de Bucaram; pero no supuso tampoco alianzas políticas estables en el tiempo.



Pero, ¿en qué medida estas experiencias de concertación interpartidaria pueden servir de ejemplo para pensar alternativas de negociación política útiles para resolver los problemas de las actuales democracias andinas? ¿Se pueden encontrar lecciones en estos modelos para actuar en el presente, o es que la complejidad actual de los sistemas de partido en la Región Andina torna estos referentes históricos en experiencias obsoletas?

Cualquiera sea la respuesta, hay que considerar que el contexto de los pactos interpartidarios arriba expuestos muestra diferencias con la situación actual de los sistemas políticos andinos. En primer lugar, aquellos pactos fueron posibles gracias a la reconstitución y el funcionamiento efectivo de sus respectivos sistemas de partidos; y en segundo término, los procesos históricos mencionados se caracterizaron por haber estado sustentados en planes a largo plazo de gobierno, un pro-

yecto de reformas institucionales o el establecimiento de un tiempo predeterminado para una lógica de alternancia en el Ejecutivo; como resultado de los cuales pudo iniciarse además reformas institucionales importantes.

No obstante, puede notarse que esta fase de cambios (reforma o cambio constitucional, impulso a la descentralización, reforma electoral, etc.), si bien posibilitada por los periodos de pactos, constituyó la mayoría de las veces un momento de declive en el auge electoral de los partidos políticos que anteriormente le dieron sustento: las variaciones en el sistema electoral y la descentralización—o municipalización en el caso del país del altiplano— pueden entenderse también como el resultado de la aparición exitosa del MAS en Bolivia, el M-19 en Colombia y Chávez en Venezuela. Los partidos políticos de estos países habían instaurado una etapa importante de estabilidad democrática, pero habían sido fuertemente excluyentes; no sólo en lo que respecta a la dinámica de competencia política que habían establecido, sino debido a los resultados poco favorables de sus respectivos gobiernos en atender los penetrantes problemas socioeconómicos de sus sociedades.

Experiencias de diálogo político-social

¿En qué medida se puede llevar a cabo iniciativas de concertación política como las que se han expuesto, pero en un contexto de crisis de los sistemas de partido, con instituciones democráticas deslegitimadas, un grado importante de desafección hacia la política en general, y alta conflictividad social? ¿Se puede sumar voluntades en un contexto tal de desarticulación política? Bajo estas nuevas características los pactos interpartidarios se muestran insuficientes. Hoy, una forma de imaginar maneras colectivas de deliberación y logro de consensos es implementar procesos de diálogo concertado tanto con actores sociales como con políticos.

Si bien algunos se inspiran en el influjo de pactos históricos entre partidos en contextos de transición democrática, estos mecanismos no requieren de la existencia de sistemas de partidos fuertes; al contrario, la mayoría de las veces resultan útiles precisamente donde la capacidad de los partidos para negociar y canalizar políticamente el conflicto se ha retraído. Es decir, no se circunscriben sólo al ámbito de negociación entre partidos.

En lo que sigue, nos referiremos explícitamente a los diálogos nacionales como un ejemplo muy utilizado de este tipo de mecanismos.

Según Zovatto y Varela-Erasheva (2002), los diálogos nacionales son consustanciales a la práctica democrática, en la medida en que constituyen un instrumento de deliberación y la condición para alcanzar consensos. Asimismo, donde sea que éstos se realicen, el proceso debe estar enfocado partiendo de las propias circunstancias culturales, políticas e históricas del lugar, las características de los participantes y los temas a ser tratados. En muchos casos, suelen ser convocados debido a situaciones excepcionales, y en tal sentido reemplazan también a los canales institucionales formales. Por otro lado, junto a los temas de interés nacional, los perfiles y las estrategias de diálogo que éstos siguen pueden estar dirigidos a temas sectoriales, al diseño de políticas particulares, o a buscar y generar apoyo público hacia ciertas acciones o iniciativas. Este último elemento es muy importante, ya que muchas veces los mecanismos de concertación son valorados unívocamente por los resultados concretos en el establecimiento de políticas, dejándose de lado el valor a veces intangible—pero sumamente positivo para el éxito público de estas iniciativas— de la incorporación de la participación social en el proceso.

El recurso a este medio de consenso no es nuevo. Las experiencias de diálogo no son nuevas en la Región Andina. Al menos desde 1945, en toda América Latina, éstas han sido muy importantes, y pueden encontrarse casos andinos que den cuenta de estas iniciativas—como el Acuerdo Obrero patronal (1958) y el Acuerdo Nacional entre Trabajadores y el sector privado (1989) en Venezuela, o la Comisión Tripartita Intersectorial (1981) en Colombia⁴⁵. No obstante, podría sostenerse que es en años recientes en que la proliferación de estos procesos se extiende y logra cierto nivel mayor de visibilidad pública. Ejemplos importantes de ello en la región son las experiencias de diálogo de Bolivia (Diálogo Nacional II, 2000), Venezuela (Mesa de Negociación y Acuerdo, 2002-2003), Perú (Acuerdo Nacional, 2002-2005) y Ecuador (Experiencias de diálogo nacional: 1998, 2003 y 2005)⁴⁶.

45 Ver Thillet de Solórzano (s/f).

46 La información básica de los primeros tres casos expuestos es extraída de la página web de PNUD.

Bolivia: Diálogo Nacional II (2000)

El Diálogo Nacional II fue impulsado con el fin de determinar el diseño de una política nacional y contar con el mayor apoyo público posible. Para esto se estableció talleres y mesas redondas a nivel nacional, departamental y municipal, en los cuales participaron más de 2,000 personas de 300 municipalidades.

El proceso se inició en mayo de 2000 convocado por el gobierno de Hugo Bánzer, el cual conformó una Secretaría Técnica oficial con su vicepresidente, el ministro de Desarrollo Económico y el ministro de Finanzas. Se requería definir una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) y se optó por hacerlo de manera concertada entre el Estado y la sociedad civil. Los talleres se realizaron en Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Tarija, Pando, Beni, Potosí, Santa Cruz y La Paz; por cada una de las municipalidades participaron el alcalde, un asesor del partido opositor, el presidente del Comité de Vigilancia y una mujer representante de la sociedad civil. Como resultado del proceso, se promulgó la Ley de Diálogo Nacional el mismo 2000, la cual proporciona el marco legal para la aplicación de las medidas definidas finalmente en ERP. La instancia de monitoreo quedó conformada por representantes de la Iglesia y las redes corporativas de los municipios.

El intento de Bánzer de llevar adelante un acuerdo concertado respecto de una estrategia de lucha contra la pobreza con los municipios a nivel nacional⁴⁷, estaba motivado por la fuerte inversión pública que éstos habían ido adquiriendo desde que se iniciara el proceso de municipalización con la Ley de Participación Popular de 1994; a lo cual se sumaba también el hecho de que la definición participativa de estos presupuestos en la instancia municipal podía brindarle mayor legitimidad al proyecto. En efecto, el proceso de diálogo establecido debía definir la ubicación de recursos de acuerdo con la prevalencia de la pobreza y de la capacidad de endeudamiento y financiación en cada una de las jurisdicciones municipales⁴⁸. Es precisamente este anclaje en las es-

47 Iniciativa que ya había implementado en 1998 al convocar a una concertación de todo Bolivia en el Diálogo Nacional I, que llevó adelante pocos meses después de iniciar su mandato al carecer de programa, contar con una débil coalición de gobierno y requerir de mayores niveles de legitimidad. Esta primera iniciativa fracasó; ver Laserna (s/f).

48 Ver Laserna (s/f).

estructuras municipales, lo que hizo que al final el proceso fuese relativamente exitoso.

Perú: Acuerdo Nacional (2002-2005)

El Acuerdo Nacional peruano es un ejemplo de concertación política entre los partidos políticos, la sociedad civil y el gobierno. En el año 2001, el recién electo presidente Toledo convocó a una concertación entre las principales fuerzas políticas, sociales y económicas del país para definir acuerdos mínimos que sustenten la gobernabilidad y una visión común de país a largo plazo. Esta convocatoria hacía eco de una amplia voluntad de concertación entre los partidos democráticos, los cuales desde finales del noventa la habían propuesto como motivo de unidad frente al régimen de Fujimori. Tras la Comisión Mohme y la instauración de la Mesa de Diálogo de la OEA en el año 2000, durante la contienda electoral los candidatos de los principales partidos se refirieron también a la necesidad de establecer una plataforma de concertación de toda la sociedad para asegurar el futuro de la democracia.

De otro lado, el país se enfrentaba en dicho momento a una triple crisis: de legitimidad política, de credibilidad gubernamental y de crisis económica⁴⁹. La idea detrás del proyecto consistía en acordar con las principales fuerzas sociales y del sistema de partidos, políticas de Estado a largo plazo que, como producto del acuerdo compartido, asegurasen cierta estabilidad y objetivos nacionales en el transcurso del tiempo. Se conformó entonces el Foro del Acuerdo: los siete partidos con representación parlamentaria, siete organizaciones sociales –los gremios empresariales e industriales, el sindicato de trabajadores, las iglesias católica y evangélica, las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza y los frentes regionales– y el gobierno. El proceso de diálogo se inició formalmente con la autoconvocatoria de los actores participantes, y la suscripción de un documento de compromiso (5 de marzo) para la formulación de políticas de Estado con miras al año 2021. Las reuniones se organizaron en cuatro áreas de deliberación temática: (i) democracia y Estado de derecho, (ii) equidad y justicia social, (iii) competitividad, y (iv) transparencia en los asuntos públicos.

Este mecanismo de consenso se concretó con la presentación, en julio de 2002, de 29 políticas de Esta-

49 Ver PNUD, web, sobre el Acuerdo Nacional peruano.



Sin embargo, con el tiempo, la misma dinámica de competencia política interpartidaria y las demandas de la propia sociedad civil han encontrado en los pactos del Acuerdo Nacional un referente mediático –y, por tanto, un mecanismo de peso político– para promover o reclamar mayor atención hacia temas de interés nacional. Mientras el mencionado foro siga funcionando, es posible que vaya cobrando aún mayor fuerza y visibilidad pública para que la brecha existente entre las políticas y su implementación planificada se concreten definitivamente.



do relacionadas con las áreas temáticas arriba indicadas –en enero del año siguiente se incorporó la política número 30, concerniente a la guerra contra el terrorismo. El 17 de octubre del mismo año, el Acuerdo Nacional se institucionaliza (mediante Decreto No. 105-2002-PCM) como una instancia permanente de diálogo y consenso, dedicada a elaborar los mecanismos para concretizar las metas establecidas en las políticas de Estado. Asimismo, el mismo foro del Acuerdo pudo disponer, paulatinamente, la incorporación de otros actores representativos de la sociedad y los partidos.

Un balance del proceso (Hernández, 2004) revela, en primer lugar, una valoración óptima sobre el sólo establecimiento del mecanismo de diálogo y consenso entre las partes involucradas. Se trata de una iniciativa inédita en la cultura política peruana, cuyas características representan un modelo novedoso de intercambio político. Producto de ello, políticos y líderes sociales encontraron importantes coincidencias no advertidas entre sí, probaron una dinámica no confrontacional de hacer política y de diálogo inclusivo⁵⁰. Tras tres años de institucionalizado, el Foro del Acuerdo Nacional ha considerado el que nuevas fuerzas políticas y sociales se adhieran al proceso, incorporación que es fundamental para su continuidad. Asimismo, en respuesta a un difícil momento de crisis política en el 2003 dicho foro presentó un plan de corto plazo, y otro de mediano alcance en 2004; mostrando así en qué medida puede también hacer frente, con propuestas, a la gestión política inmediata.

50 Ver Hernández (2004).

Las principales críticas frente al proceso han consistido, más bien, en relevar ciertas dudas respecto a la manera en que estos acuerdos podrían modificar la lógica competitiva y coyuntural detrás de las agendas políticas del gobierno (y la de los partidos, en general). El incumplimiento por parte del gobierno de algunos compromisos adoptados en las políticas de Estado ha sido, por otro lado, un motivo muy concreto para incitar estas dudas. Se suma a ello el que la opinión pública y los medios hayan permanecido como actores externos, informados pero ausentes del proceso mismo, hecho que generó cierta suspicacia respecto a la posibilidad de que el foro del Acuerdo (y sus pactos) se convirtieran realmente en instancias significativas en el proceso de implementación de políticas en el futuro.

Sin embargo, con el tiempo, la misma dinámica de competencia política interpartidaria y las demandas de la propia sociedad civil han encontrado en los pactos del Acuerdo Nacional un referente mediático –y, por tanto, un mecanismo de peso político– para promover o reclamar mayor atención hacia temas de interés nacional. Mientras el mencionado foro siga funcionando, es posible que vaya cobrando aún mayor fuerza y visibilidad pública para que la brecha existente entre las políticas y su implementación planificada se concreten definitivamente.

Venezuela: Mesa de Negociación y Acuerdo (2002-2003)

La Mesa de Negociación y Diálogo en Venezuela no fue propiamente una instancia de diálogo y consenso, sino un mecanismo de negociación. Se instauró, por cierto, como un proceso que facilitase el acuerdo democrático en un momento de alta conflictividad social en el país y urgido de una salida que preserve el Estado de derecho; pero por la distancia de las posiciones en juego, parece más propio hablar de negociación política.

La Mesa fue convocada por el gobierno de Hugo Chávez en noviembre de 2002 como una salida a la crisis: se buscaba abrir un diálogo con la oposición a su régimen y superar la situación de desorden y polarización política que vivía Venezuela. En abril, el presidente había sufrido un intento fallido de golpe de Estado, y en el transcurso de los meses siguientes el grado de enfrentamiento entre el gobierno y la oposición había llegado a límites muy álgidos; se había gestado en el país una crisis de confianza, que consecuentemente se repli-

caba en movilizaciones sociales y alteraciones del orden, huelgas y crisis económica. Así, se convoca a un diálogo, en el que participa el gobierno, la oposición política, un representante de la sociedad civil, uno del sector privado y otro en representación de los trabajadores. Por el gobierno, la Mesa estuvo conformada por tres ministros, el vicepresidente y otros representantes del Ejecutivo; del otro lado, la oposición estuvo reunida en la coalición de partidos Coordinadora Democrática. Como facilitadores del proceso, se contó con la participación del Secretario General de la OEA, César Gaviria, y la asistencia técnica del PNUD y el Centro Carter.

La negociación finalizó en mayo de 2003. El principal logro consistió en definir una salida electoral a la crisis, con la posibilidad de convocar a un referéndum que determinara la permanencia, o no, de Chávez en el poder; para lo cual se estableció un plazo a finales de año para la recolección de firmas. Asimismo, se nombró, con el asentimiento de todos los participantes, un nuevo Consejo Nacional Electoral como instancia arbitral de la consulta popular y las elecciones.

El referéndum se realizó finalmente en 2004, y resultó victoriosa la votación a favor de la permanencia de Chávez en el cargo. El evento electoral tuvo a la OEA y el Centro Carter como observadores, y pese a las críticas de la oposición respecto a la legitimidad del proceso, no existen pruebas de que éste haya estado sustentado en prácticas fraudulentas. La Mesa de Negociación y Diálogo no supuso un alcance concertador de más largo plazo –a pesar de establecerse una serie de compromisos relativos a promover canales de comunicación y acercamiento entre la ciudadanía y el Estado, iniciativas cuyo seguimiento y realización ha sido muy débil. Con todo, a pesar de que la debilidad de contrapesos al régimen *chavista* y de la concentración de poder del mismo, lo cierto es que se trata del primer caso en la historia en que se pudo llevar a referéndum la permanencia o no de un Presidente en el poder.

Ecuador: Experiencias de diálogo nacional (1998, 2003 y 2005)

En años recientes, en Ecuador se han dado distintos intentos por llevar a cabo experiencias de diálogo con repercusión en el ámbito político. Estas iniciativas han sido importantes mas allá de sus resultados; en el sentido de que marcan la adopción del diálogo como una opción viable en asuntos de interés público.

Así, entre enero y agosto de 2003, el gobierno de Lucio Gutiérrez llevó adelante los Diálogos Nacionales I, II y III, en el marco del Diálogo por la Unidad y Desarrollo Nacional⁵¹. El propósito de esta iniciativa del Ejecutivo (y de la alianza partidaria en el poder Alianza Sociedad Patriótica – Pachakutik) era concertar con diversos actores sociales para iniciar un proceso participativo de reforma del Estado y mantenerlo en el tiempo. El proceso requería básicamente de un gran apoyo de la sociedad civil, y a eso apuntó desde un inicio. Sin embargo, pese a haberse iniciado con muchas expectativas y mantenerse por un tiempo relativamente extenso, no tuvo claridad de objetivos y sostenibilidad en el tiempo; y fracasó.

Pero un antecedente importante –y muy exitoso– de la iniciativa de Gutiérrez, pero en el cual no participaron propiamente los partidos políticos, es el Diálogo de Cusín. Impulsado por el gobierno de Jamil Mahuad en 1998, y con la participación de cerca de treinta personalidades y representantes de diversos sectores, tuvo como fin sentar las bases para lograr la paz con Perú tras el conflicto de 1995. El modelo de debate y propuesta consistió en evaluar, entre todos los participantes, los riesgos y posibilidades de la situación de conflicto con el país del sur. El propósito de fondo de la convocatoria era lograr el consenso necesario para que el próximo Presidente ecuatoriano contase con todo el respaldo para esta iniciativa. Como resultado, se alcanzó un acuerdo consensuado para mantener este respaldo e iniciar conversaciones con el Perú para solucionar el problema limítrofe.

Actualmente, en medio de la frágil situación política de Ecuador, se ha hecho referencia a la posibilidad de una concertación nacional que permita remontar la crisis y relegitimar al sistema; es ésta, precisamente, una de las funciones que cumplen los mecanismos de diálogo político-social: el mostrarse útiles en situaciones excepcionales de crisis, particularmente las de gobernabilidad política. En efecto, Alfredo Palacio ha exhortado (2005) a la población y a los partidos a apoyar esta iniciativa como una forma de salvar el orden democrático. No obstante, esta propuesta tiene aún un resultado incierto; representa un intento de concertación entre los partidos y la sociedad en general, pero las bases para su realización no se han concretado.

51 Ver COSUDE – Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador (2004).

Conclusiones

Los pactos interpartidarios de los partidos tradicionales fueron fundamentales para mantener la estabilidad democrática, pero fueron altamente excluyentes. Permitieron la estabilidad democrática de sus Estados por un tiempo importante y llevaron a cabo reformas institucionales para darle continuidad al sistema político. Sin embargo, estas experiencias no impulsaron reformas redistributivas, el sistema de partidos perdió legitimidad, y como resultado de ello nuevas fuerzas políticas desplazaron a los actores que anteriormente le dieron sustento. Muchas de estas nuevas fuerzas ostentan discursos antisistémicos, pero surgieron de dicho contexto y fueron capaces de cambiar el espectro político de sus países.

De otro lado, los pactos interpartidarios ya no son viables, al menos no en el sentido de antaño. Se han deteriorado los sujetos políticos –los partidos– que los hicieron posibles y existe una alta desafección popular hacia el sistema en general. Reconfigurar el sistema de partidos no es imposible; pero para ello es fundamental lograr consensos mínimos sobre un proyecto nacional, contar con medios que permitan mantener la estabilidad democrática y hacer posible la gobernabilidad. Por cierto, el resultado de la disolución de la época de pactos en la Región Andina, ha dejado como saldo marcos constitucionales (Colombia, 1991; Venezuela, 1999; Ecuador, 1998; Perú, 1993) que hacen difícil esta tarea.

Por su parte, los diálogos político-sociales han permitido acuerdos e intentos para superar conflictos políticos al interior del sistema que son importantes. Pero es un error pensarlos a la luz de las experiencias de pactos: su alcance, como se ha visto, es distinto. Los casos de diálogos nacionales recién presentados han mostrado efectos no desdeñables en situaciones difíciles. Las nuevas modalidades, al contribuir al establecimiento de una cultura del diálogo que puede ampliarse y consolidarse en beneficio de la democracia y la gobernabilidad, han probado ser muy prácticas para echar a andar procesos de alcances más circunscritos. Hay que seguir pensando en alternativas intermedias. La democracia es también deliberación y consenso, no sólo confrontación y competencia.

Bibliografía

- Arriagada Herrera, Genaro. 2001. "Crisis de los sistemas de partidos en América Latina", en Asociación Civil Transparencia (ed.), *Democratización del Estado: el desafío pendiente*. Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Assies, Willem, y Ton Salman. 2003. "La democracia boliviana: entre la consolidación, la profundización y la incertidumbre. Un análisis contextualizado de los resultados de las elecciones de 2002 en Bolivia", en *Estudios Atacameños*, No. 25, 79-101 (versión online).
- COSUDE – Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador. 2004. *Encuentro sobre experiencias de diálogo social y político en el Ecuador: Balance y perspectivas*. Memoria del encuentro realizado entre el 14 y el 16 de abril en Manta, Ecuador.
- Freidenberg, Flavia. 2003. "Ecuador", en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coord.), *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- García Montero, Mercedes. 2003. "Bolivia", en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coord.), *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- García Montero, Mercedes, y Flavia Freidenberg. 2003. "Perú", en en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coord.), *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, Max. 2004. *Acuerdo Nacional: pasado, presente y futuro*. Lima: International IDEA – Acuerdo Nacional.
- Kline, Harvey F. 2002. "Colombia", en *Encyclopaedia Britannica 2002, Deluxe Edition*.
- Kornblith, Myriam. 2004. "Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: caso Venezuela", en *Ágora Democrática* (ed.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International IDEA.
- Laserna, Roberto. (s/f). "Gobernabilidad democrática y reforma política en Bolivia". Documento para la Fundación Konrad Adenauer, Brasil.
- Mayorga, René Antonio. (s/f). "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia".
- Molina, José E. 2003. "Venezuela", en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coord.), *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Another Institutionalization: Latin America and elsewhere". Documento de trabajo, Helen Kellogg Institute – Universidad de Notre Dame.
- Pachano, Simón. 2004. "Partidos y representación en la Región Andina", en International IDEA (ed.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: XXX.
- Payne, Mark, et al. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, DC: BID – IDEA.
- Pizarro, Eduardo. 2001. "Colombia: situación y perspectivas futuras de un país en conflicto. Un desafío para la cooperación de Europa". (Análisis e informaciones, No. 4). Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.
- Przeworski, Adam. 1995. *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina* [Edición inglesa, 1991]. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Reátegui Carrillo, Félix. 2005. "Democracia bajo presión en los andes", en *Quehacer*, No. 153 (mar-abr.).

- Roll, David. 2003. “Colombia”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coord.), *Partidos políticos de América Latina. Países andinos*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Sabatini, Christopher. 2003. “Decentralization and Political Parties”, en *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 2 (abr.).
- Schmitter, Philippe C., y Terry Lynn Karl. 1991. “Qué y qué no es democracia”, en Romeo Grompone (ed.), *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Stafford, Frank, y Marco Palacios. 2002. *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida – Su historia*. Bogotá: Editorial Norma / Colección Vitral.
- Tanaka, Martín. 2005. “Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional”, en *Ágora Democrática* (ed.), *La democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: International IDEA.
- Tanaka, Martín. 2003. *La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador a inicios de siglo* (Serie: Democracia No. 7). Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Tanaka, Martín. 2002. *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo* (Serie: Democracia No. 4). Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Tanaka, Martín. 1998. *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 2005. “Sistemas electorales en la Región Andina”, en *Ágora Democrática* (ed.), *La democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: International IDEA.
- Thillet de Solórzano, Braulia. s/f. “Democracia y diálogos: desafíos para la democracia del siglo XXI”. Documento preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Ungar Bleier, Elizabeth, y Carlos Alberto Arévalo. 2004. “Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿Crisis o reordenación institucional?”, en *Ágora Democrática* (ed.), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International IDEA.
- Zovatto, Daniel, y Marcelo Varela-Erasheva. 2002. *Diálogos nacionales: Lecciones aprendidas de diversas experiencias en América Latina*. Presentación en el taller “El papel de los diálogos en la política social. Implicaciones para la estrategia de desarrollo social del BID”, Santiago de Chile, 30-31 de mayo; también www.undp.org/rblac/dd

La participación política de la sociedad civil en la Región Andina¹

LUIS VERDESOTO Y GLORIA ARDAYA

I ntroducción

Luego de la transición a la democracia, los países de América Latina en general, y de la Región Andina en especial, han tenido dificultades para avanzar en procesos sostenidos de desarrollo y profundizar en la estructuración de sus sistemas políticos. De distintas maneras, los países andinos asisten a una misma crisis de gobernabilidad y de su esfera pública, la cual está asociada a diversos tipos de insatisfacción ciudadana y de disfuncionalidad en la gestión gubernativa². En efecto, las crisis se manifiestan de forma variada y, sin embargo, el motivo sigue siendo la falta de una respuesta eficiente de la democracia a los principales problemas que aquejan a la población.

En los últimos veinticinco años, en los andes centrales, se ha registrado un proceso de democratización que no tiene precedentes históricos. Bolivia celebra veintidós años de vigencia democrática; Perú, veinticuatro; y Ecuador, veinticinco; en todos los casos, sus períodos más largos. Venezuela y Colombia exhiben los períodos de mayor estabilidad democrática en la región, aunque estén ahora aquejados por una profunda inestabilidad. La democracia no es un punto de llegada sino el inicio

de un proceso de largo aliento plagado de avances y retrocesos. Por ello, existe coincidencia política y académica en referir a procesos continuos de consolidación democrática.

En los tres países que componen los andes centrales, la transición operó de manera diferente. En la categorización de O'Donnell (1989), Bolivia se “precipitó” por colapso hacia la democracia; en cambio, en Ecuador la transición fue pactada, al igual que en Perú. En el primer caso, las Fuerzas Armadas no fueron protagónicas, modalidad que sí se dio en los segundos. En los casos señalados, la transición se produjo sin un sistema político institucional adecuado a las tareas y desafíos que la democracia representativa iba a emprender. Este déficit trata de ser subsanado hasta la actualidad.

Los desafíos para pensar colectivamente los problemas que aquejan a la Región Andina se han hecho más evidentes a partir de la crisis del modelo de desarrollo implantado en los años ochenta³. Éstos refieren a la renovación de la nación y del Estado, y a la posibilidad de enfrentar retos tales como la promoción de la ciudadanía civil, económica y social, de manera endógena. De este modo, se podría asentar las libertades políticas sobre condiciones más firmes, eliminar las discriminaciones de todo tipo (que fragmentan y polarizan a las

1 El presente documento refiere, en sus conclusiones sustantivas, a Verdesoto y Ardaya (2003).

2 Corporación Latinobarómetro, Latinobarómetro 1996-2004, www.latinobarometro.org

3 Las diferencias entre los países son importantes, pero en el presente artículo solamente trabajaremos los problemas y situaciones comunes.

sociedades), fortalecer la institucionalidad del Estado de derecho y, con ello, avanzar hacia el desarrollo, en una perspectiva de equidad y que esté sustentada en una democracia de esencia deliberativa. La clave es tener presente que el valor fundamental al que la democracia sirve es la convicción compartida de que todos tienen un igual derecho a la participación política. La lucha por la democracia forma parte de la búsqueda de la igualdad, la dignidad y la libertad humanas. Pero la libertad no basta sino que se requiere, además, que se creen las condiciones efectivas para poder participar en igualdad en la toma de decisiones.

Todo esto no sólo implica una concepción exigente de la democracia y de la ciudadanía. También supone una concepción positiva de la política, para afirmarla como integrante fundamental de la práctica ciudadana y de la misma sociedad civil. Por eso, en una sociedad verdaderamente democrática, la acción política y sus principales instrumentos, los partidos políticos, no son concebidos como algo distinto de la sociedad civil, sino que pertenecen a ésta y forman parte del accionar cívico, como verdaderas “asociaciones civiles”. Cuando los partidos y la vida política son percibidos por la ciudadanía como algo ajeno “a ellos”, es que ya se ha producido el cisma entre sociedad y política, el mismo que inevitablemente degenerará la calidad democrática (Prats, 2003).

Las democracias exigentes, o las democracias de calidad, son las que presentan mayores niveles de desarrollo humano. Pese a los problemas que enfrenta la Región Andina, se observa un panorama alentador e inquietante a la vez: alentador porque la democracia es el régimen político que se ha generalizado más en la región, y las crisis políticas se están resolviendo, por lo general, pacíficamente y por vías institucionales; inquietante porque los rendimientos de la democracia en términos de desarrollo humano han sido por lo general decepcionantes (Prats, 2003). En la región, existe un aceptable grado de apoyo a la democracia como régimen político general, pero con bajos niveles de satisfacción respecto de la forma concreta que éste adopta. En este contexto, se ha reconocido el fracaso de las políticas neoliberales expresadas en el Consenso de Washington, pero, también, la importancia del factor político en los procesos de desarrollo institucional y el valor de las organizaciones de la sociedad civil —capaces, estas últimas, de ejercer una presión positiva para mejorar la calidad democrática.

Este artículo es una reflexión conceptual acerca de la democracia y la sociedad civil en la Región Andina, derivada de los aportes producidos en el tema y análisis de referencias empíricas. En la conceptualización de casos, prioriza a un segmento de la sociedad civil —las organizaciones de la sociedad civil orientadas al control social de la democracia—, el que puede constituirse en un interlocutor no exclusivo de las acciones y de la canalización del fortalecimiento del sistema. Obviamente, la pertinencia de abordar analíticamente a la sociedad civil proviene de su importancia en la consolidación y la estabilización de la democracia, así como en la construcción del Estado.

El debate acerca de la sociedad civil

El concepto de sociedad civil ha registrado cambios en su universo de referencia y en su significado. En la Región Andina, el debate conceptual sobre el tema adquirió importancia a partir de los procesos de redemocratización del Estado y de la sociedad, y, más recientemente, a partir de la constatación de dos fenómenos paralelos en estos países: la crisis de la democracia representativa y el resurgimiento de la sociedad civil. Éste está también influenciado por la modificación de las funciones del Estado y la importancia que adquiere la esfera pública, así como por la creciente debilidad de la democracia representativa, que no logra generar un discurso y una práctica que devenga en pactos que generen integración social. Con todo, el debate trata de mostrar cómo las instituciones de la esfera pública, y las organizaciones de la sociedad civil en particular, pueden constituirse en instrumentos de control social que entran en tensión con el dominio estatal.

Desde sus orígenes, la idea de sociedad civil siempre ha buscado su diferenciación y autonomía respecto del poder establecido. El recorrido teórico ha sido intenso, pero fue Antonio Gramsci quien le otorgó a dicha noción el sentido que actualmente tiene como “el conjunto de asociaciones privadas voluntarias que constituyen el momento hegemónico del Estado”. Es decir, la sociedad civil es el espacio de la hegemonía estatal diferente del Estado —entendido éste en sentido restringido como el monopolio de la coerción (Torres-Rivas, 2002).

Existen varias formas de abordar el tema, pero nosotros individualizamos especialmente dos. Éstas nos

permiten contextualizar el concepto de democracia con el que trabajamos y su relación con el tema de la participación ciudadana en la región. Así, por un lado, desde la perspectiva de los “aparatos ideológicos de Estado” (Althusser, 1970), las instituciones de la sociedad civil son reproductoras de la forma más alta de existencia estatal, mientras, por el otro lado, desde el enfoque que la caracteriza como el “espacio de circulación de las ideologías” (Gramsci, 1970) y de construcción embrionaria estatal, la sociedad civil es un ámbito para la orientación de los comportamientos y el desarrollo de las voluntades, proceso que debería ser articulado por los partidos. Al margen de la entrada interpretativa con que se trabaje, nuestra propuesta consiste en afirmar que la relación responsable de la sociedad civil con el Estado es la que deviene en democracia. La democracia, por tanto, es la perspectiva relacional y responsable del Estado con la sociedad.

Según O’Donnell (2002), el Estado refiere al complejo institucional, el gobierno a los decisores, y el régimen a los procedimientos ligados a las decisiones. Esto ayuda a delimitar los campos: la complejidad de las instituciones corresponde al campo estatal, mientras que la agregación de instituciones individuales corresponde al régimen. Esta perspectiva –que compartimos– deja en claro que no todas las instituciones conforman el Estado. Las instituciones estatales pueden co-determinar las relaciones sociales, razón por la cual la sociedad está también formada por “ingredientes estatales” que se combinan con voluntades sociales. Esto es lo particular de la sociedad civil. En esta ecuación, tanto las instituciones estatales como las relaciones sociales no reducen su existencia y su explicación a la del otro.

Desde otra dimensión, es preciso evaluar la participación de la sociedad civil en la construcción democrática de la Región Andina. Por un lado, aquella representa un conjunto de relaciones con el Estado y la institucionalidad, mientras, por el otro, constituye las formas prácticas de relación entre agendas de intereses. De este modo, la sociedad civil también es una complejidad. Pues, de un lado, es la vocación de relación con las instituciones, pero, de otro, constituye una dificultad para ellas mismas –ya que refiere a demandas que se acumulan. Por su parte, la idea del Estado como ‘asociación necesaria’ puede ligarse a la idea de ciudadanía social, entendida ésta como el ejercicio de los derechos ligados al territorio. Así, el territorio, en tanto forma de pertenencia, invoca a la gestión pública ciudadana como un vínculo social necesario.



Los desafíos para pensar colectivamente los problemas que aquejan a la Región Andina se han hecho más evidentes a partir de la crisis del modelo de desarrollo implantado en los años ochenta. Éstos refieren a la renovación de la nación y del Estado, y a la posibilidad de enfrentar retos tales como la promoción de la ciudadanía civil, económica y social, de manera endógena.



Desde nuestra perspectiva, es preciso recuperar los temas de la autoridad, la delegación y la legitimidad en la sociedad civil. Ésta refiere a prácticas de relación e interacción ideológica, a la generación de legitimidades, poderes e identidades. En ese sentido, alienta la conformación (y canaliza la representación) de intereses, lo cual estrecha la frontera entre lo público y lo privado. A la vez, y desde otro ángulo, el mercado se aprovecha de ello para la creación de sus propias legitimidades. La “ofensiva” de la sociedad civil hacia lo público –tan característica del momento actual– no solamente persigue la protección de derechos, sino que también fomenta el ejercicio de derechos. El espacio de todos encarna la puesta en práctica de esa responsabilidad. La cuestión pendiente es ¿cómo se ejecuta ésta?

López (2002) plantea la existencia de tres enfoques sobre la sociedad civil: hegemonía, tercer sector y capital social. El enfoque de la hegemonía pone énfasis en el conjunto de asociaciones privadas voluntarias que constituyen la arena donde un determinado grupo social construye su predominio cultural y político, y donde forja una voluntad colectiva nacional apelando a sus intelectuales orgánicos y a un proyecto económico y cultural inclusivo. El enfoque del tercer sector equipara a la sociedad civil con los otros dos sectores –el económico o privado, y el estatal–, y la cataloga como un conjunto de entidades privadas con fines públicos. El concepto denota un conjunto de organizaciones e iniciativas privadas destinadas a la producción de bienes y servicios públicos. Por último, el enfoque del capital social la caracteriza como un tipo nuevo de capital, distinto al capital humano y físico. Así, como conjunto de relaciones sociales de intercambio y de acción colectiva, la sociedad civil constituye una matriz de actitudes y valores –confianza, reciprocidad, cooperación y solidaridad– a través de la cual contribuye al desarrollo y a la democracia. La lógica institucional de reproducción de jerarquías

sociales a través de los liderazgos, también compete y afecta a la sociedad civil.

Sociedad civil, corporativismo y Estado

Lo público no es sinónimo de Estado. La sociedad civil también decide y delibera y, en esa medida, forma parte de la esfera pública. La fragilidad de ésta permite a aquélla una mayor fertilidad, a pesar de lo cual no logra trascender a los intereses individuales y termina delegando la toma de decisiones sobre asuntos públicos a los actores políticos. Éstos, por su parte, tampoco se apropian la bandera de la racionalidad colectiva, sino que operan bajo una lógica patrimonial y clientelista. En consecuencia, no existen ciudadanos sino pobladores, usuarios o clientes de los servicios públicos; no existe una autoridad legítima, sino un cuerpo de funcionarios que velan por sus propios intereses (López, 2002).

Como menciona López, con Habermas y otros autores contemporáneos, la sociedad civil retoma el sentido de asociaciones privadas voluntarias, aquella parte activa e institucionalizada de la esfera pública que se sitúa entre la economía de mercado y el Estado⁴. La sociedad civil forma parte de la esfera pública, constituyendo el sustrato organizativo de ese público general de ciudadanos que surge de la esfera privada y que busca interpretaciones públicas para sus intereses sociales particulares y sus experiencias; ejerciendo de ese modo influencia sobre la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad políticas. Vista desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la esfera pública da cuenta de la estructura social, así como el sistema político queda entrelazado con la esfera de la opinión pública y con la sociedad civil a través de la actividad de los partidos y del derecho a voto de los ciudadanos. Esta conexión queda garantizada por el derecho de los partidos a ejercer su influencia sobre el proceso de forma-

ción de la voluntad política de la población, así como por los derechos electorales de los ciudadanos. En ese contexto, una de las formas de intervención es a través de los llamados nuevos movimientos sociales, que persiguen simultáneamente fines ofensivos y defensivos en la sociedad civil y en la esfera pública. Sin embargo, no hay que perder de vista los límites políticos de la sociedad civil, la cual no puede ser considerada como el epicentro de la auto-organización de la sociedad en su conjunto. En efecto, con la globalización de la economía y la debilidad estatal, los actores sociales parecen estar “retomando” el sentido histórico que los caracterizó.

Los movimientos sociales han comenzado a tener prácticas colectivas e indicios de una identidad y un proceso de creciente “ciudadanización”, en unos casos, así como de corporativización, en otros. De hecho, no se trata de movimientos sociales homogéneos, sino que la crisis que afecta al Estado y al sistema de partidos también los toca en diversos grados. No rechazan a la política sino que la amplían más allá de la distinción liberal entre Estado y sociedad civil. Consideran que la politización de lo social y lo cultural, e incluso de lo personal, abre un inmenso campo para el ejercicio de la ciudadanía; y revela, al mismo tiempo, las limitaciones de la ciudadanía de extracción liberal –incluso de la ciudadanía social–, circunscrita al marco del Estado y de lo político por él constituido (Sousa Santos, 2001). Se trata de un tipo de acción colectiva multitudinaria, asambleísta y reactiva. Aquí, “la forma multitud” (Zavaleta, 1986) carece de mecanismos duraderos de convocatoria y consulta, que permitan tornar rutinario los ámbitos de presencia de sus componentes, lo que lleva a la incertidumbre. Sus actuaciones son las respuestas al terremoto social que provocó el neoliberalismo de los años ochenta, el cual trastocó las formas de vida de los sectores populares. Entre sus características podemos señalar la territorialización del espacio físico; la búsqueda de la autonomía, tanto de los Estados como de los partidos políticos; la revalorización de la cultura y la afirmación de la identidad de sus pueblos y sectores sociales; la formación de intelectuales a partir de sus propias visiones; la revalorización del papel de las mujeres; la preocupación por la organización del trabajo y la relación con la naturaleza; la primacía, en general, de la “democracia directa” –ahí donde la representación de los dirigentes puede ser revocada en cualquier momento–; y la toma y bloqueo de espacios públicos como las formas instrumentales de acción.

4 En ese sentido, “su núcleo institucional lo constituye esa trama asociativa no-estatal y no económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas de la esfera pública, que (junto con la cultura y la personalidad) es la sociedad. La sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea, que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen o la voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política” (Habermas, citado en López, 2002).

Como mostró el caso boliviano en octubre de 2003, la sociedad civil tiene una autolimitación estructuralmente necesaria en la práctica de la democracia⁵. Así, los actores pueden ejercer influencia pero no poder político; y la sociedad civil puede transformarse a sí misma, pero sólo influir indirectamente sobre la autotransformación del sistema político. En suma, la sociedad civil no puede reemplazar al Estado ni al mercado. Como consecuencia, un análisis mínimo requiere separar los conceptos de Estado, sociedad y economía: el primero constituye la encarnación básica del interés común, el segundo se define como las relaciones entre actores con efectos públicos, mientras el último se refiere a las relaciones entre intereses privados. En síntesis, la sociedad es la instancia intermedia entre lo público y lo privado, la que al mismo tiempo puede reconfigurar los límites de éstos en función de lo legítimo y de prácticas de gestión y control.

El orden social civil está asentado en la voluntad, es decir, en la orientación de los comportamientos colectivos. A su vez, la sociedad es el espacio para esa construcción voluntaria y colectiva, que por el hecho de serlo, es fundamentalmente civil. La autorregulación social es posible por la organización de los sujetos que lo desean —como expresión de sus propias normas—, y por la aceptación de la normatividad estatal, que en todo caso es externa a ellos. La generación de voluntad y de normas desde la sociedad, y la aceptación de la externalidad estatal como expresión de voluntades cristalizadas en normas generales, conforma el principio básico de la sociedad civil; esto es, la autonomía del Estado, la posibilidad de fecundar voluntades y la capacidad de aceptar orgánicamente a la normatividad estatal.

La combinación entre estos tres elementos —autonomía, voluntad y disciplina— forma ecuaciones orgánicas o inorgánicas, las cuales explican situaciones históricas de interacción entre la sociedad civil y el Estado, que van desde la profundización de la democracia al entronizamiento del autoritarismo. Asimismo, ningún actor puede hacerse con la responsabilidad exclusiva del Estado, e incluso menos respecto de la democracia. El Estado y la política no son un monopolio de los partidos, pero las organizaciones de la sociedad civil tampoco pueden atribuirse las funciones de la política organizada. Es un absurdo considerar a una democracia sin

5 Ver Verdesoto y Ardaya (2004 y 2003a).



La sociedad civil es una complejidad; de un lado, es la vocación de relación con las instituciones, pero, de otro, constituye una dificultad para ellas mismas —ya que refiere a demandas que se acumulan.



partidos, como conformada, también, sin la voluntad de los actores sociales. Valga hacer, sin embargo, dos salvedades necesarias. De un lado, para que el sistema político funcione, no se pueden confundir roles ni responsabilidades. Mientras más cabalmente se cumplan, más fuertes serán las partes del sistema político, incluyendo a las instituciones estatales. Esto no implica que la política quede circunscrita al rol de un actor. De otro lado, la participación social, entendida como influencia legítima en el sistema de toma de decisiones, puede ser complementaria a la participación política, pues comparte con ésta tanto el plano de la voluntad de los actores como la legitimidad en ámbitos específicos del Estado.

Desde el punto de vista práctico, estas salvedades se deben traducir en diseños de representación y gestión, de derechos, garantías y de formas ciudadanas. La multiplicación de organizaciones de la sociedad civil no es, por sí misma, garantía de estabilidad o de profundización democrática. Sin embargo, entre las condiciones de la democracia liberal debe incluirse la fortaleza de la sociedad civil, entendida como la capacidad de contribuir a la deliberación pública a través de la conformación de su agenda, y de contribuir a la gestión pública a través de la producción de bienes y servicios, y de activar los sistemas de control. En ese contexto, en la Región Andina, se observa una profunda crisis estatal que ha devenido en una crisis del sistema de partidos y de las organizaciones de la sociedad civil, que no logran articular una propuesta de Estado y de sociedad. Expresión de ello lo constituye el caso boliviano, donde estas instancias se debaten en el fraccionalismo y la ausencia de propuestas.

Intervención social en la política

En el origen mismo del concepto de sociedad civil está la necesidad de producir voluntad y consenso. El ejercicio hegemónico del Estado —es decir, la orientación de los comportamientos colectivos— se ejerce en la sociedad y

sobre ella. Un ejemplo de las vías a través de las cuales se pone en práctica esto son los partidos políticos, los aparatos gubernamentales y otras instituciones del Estado. No obstante, la actividad estatal no se resuelve solamente en identificar y canalizar las demandas sociales. De hecho, la sociedad es desde siempre productora de actividad política, y genera espacios que les permiten a los agentes sociales convertirse en actores políticos nacionales. Por eso, la sociedad civil es la instancia privilegiada donde se conforman los proyectos nacionales, se le da contenido político a las demandas de la mayoría y se interactúa deliberativamente con las minorías.

Queremos referirnos a algunos rasgos comunes entre la participación social y la participación política. En el marco de la sociedad, las formas de representación social y política son modos de asumir tipos distintos de liderazgo y de legitimidad. La democracia es una compleja interacción entre la conformación de una mayoría y la construcción de ciertas legitimidades. De acuerdo con ello, son condiciones básicas para que exista una sociedad civil: a) la existencia de un conjunto de organizaciones de la más diversa naturaleza o una red de asociaciones que surgen desde los espacios de la comunidad; b) una actuación en la vida pública independiente del Estado, sus agentes y los poderes fácticos; es decir, su autonomía le permite aproximarse u oponerse a los poderes públicos y tener al Estado como referente de sus demandas; c) que contribuya significativamente a trazar el curso de la vida social, especialmente en lo que respecta a las estructuras del poder público –las asociaciones de la sociedad civil no suplantán a los partidos, pero, en tanto modalidad de participación pública, pueden complementarlos–; y, finalmente, d) la conformidad de estas organizaciones con las normas legales, los principios que rigen la sociedad y que dicta el Estado (Torres-Rivas, 2002). Así, desde una perspectiva intermedia entre lo conceptual y lo operativo, podemos asumir la siguiente definición: la sociedad civil es la organización libre –voluntaria– de ciudadanos que, a partir de la identificación de campos específicos de la vida social, realizan acciones tendentes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad, si bien esto no niega que puedan sustentar un proyecto global. Pretenden ser contrapeso del poder, cualquiera que éste sea, razón por la cual esta función no la ejercen a través de los puestos de representación formal sino a través de la generación de consensos. Actúan a macronivel sin despegarse de la base micro (Canto, 2000).

En síntesis, el concepto de sociedad civil juega el papel de referente que confiere identidad a todas aquellas formas de agregación social que pretenden construir un nuevo orden político y una nueva relación entre el gobierno y la sociedad. Pero la identidad política no conduce necesariamente a la estrategia en la política. Ésta reclama cierta claridad sobre las decisiones que deben tomarse respecto a leyes, programas, instrumentos, y otros aspectos importantes en el plano de las políticas a impulsar; esto es, se requiere de una elevada capacidad propositiva.

Las organizaciones de la sociedad civil

En la Región Andina, junto a los partidos y los movimientos sociales, existe también un conjunto de asociaciones nacidas en el seno de la sociedad y de organizaciones promovidas desde el Estado como mecanismos de control ciudadano a la gestión de bienes y servicios públicos. El universo de la sociedad civil está conformado por organizaciones campesinas, filantrópicas, populares, barriales, religiosas, empresariales, rurales, educativas, ecológicas y vecinales; por las estudiantiles, de mujeres, de base, de derechos humanos, de acción social, de consumidores, de salud; pero, también, por sindicatos, asociaciones de profesionales, iglesias, grupos culturales, movimientos sociales, cooperativas, universidades, fundaciones, instituciones académicas, medios de comunicación, movimientos cívicos, grupos de presión, clubes o patronatos. A éstas habría que añadir las organizaciones privadas sin fines de lucro, los grupos y organizaciones folklóricos, de derechos civiles y humanos, los grupos genéricos y de defensa de los intereses nacionales, entre otros.

Entre las variables que permiten clasificarlas, se encuentran las siguientes: institucionalizadas, de carácter no lucrativo o de naturaleza privada; también, según su ámbito de actividades, los fines perseguidos, el origen de sus recursos o los beneficiarios de sus acciones⁶. La sociedad civil es un campo difuso, lo que obliga a dis-

6 Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden clasificarse en estas cuatro categorías: ‘OSC de participación crítica y promoción de intereses sociales’; ‘OSC de prestación de servicios sociales’; ‘OSC de promoción socioeconómica’; ‘OSC para la promoción de la filantropía de desarrollo’.

criminar sus partes –más aún si dentro del sistema político se pretende una asignación clara de sus roles y sus responsabilidades.

Las organizaciones reivindicativas (empresariales o de trabajadores). Se definen en relación con los intereses inmediatos de los actores y la forma corporativa con que los presentan. Están claramente asociadas al dominio de lo privado y a las lógicas del mercado. Tienen una agenda sectorial en la escena del desarrollo. Su relación con la democracia generalmente está intermediada por partidos políticos, que las articulan funcionalmente como correa de transmisión, reproducción de intereses partidarios, copamiento de escenarios de negociación e instrumentos de presión en la política pública.

Las organizaciones paraestatales. Cumplen funciones delegadas por el Estado o que, en la mayoría de los casos, reproducen sus políticas sociales. Una fracción importante de éstas presenta un tipo de funcionamiento prebendalista y, de hecho, suelen constituirse en espacios de una activa relación clientelista con el Estado o los partidos, quienes definen sus agendas. Así, en lo sustantivo, carecen de autonomía en la toma de decisiones. El espectro restante de organizaciones paraestatales se aviene a cumplir con la función delegada de ejecutar políticas públicas, y, consiguientemente, no tienen una identidad alterna. Constituyen una modalidad administrativa de otorgamiento de servicios, como forma subsidiaria, pero juegan también el rol político de gestionar –y aliviar– conflictos, permitiendo al Estado cierto respiro. Por otro lado, cabe señalar que logran niveles de eficiencia superiores –en términos de costos y resultados– a los del servicio público convencional. Se identifican más con una lógica de usuarios que con una propiamente ciudadana.

Las organizaciones de voluntarios. En lo sustantivo, reproducen las características de las organizaciones antes mencionadas, exceptuando la conciencia acerca del alcance de sus funciones y su eficiencia. En cierto sentido, son tributarios de una concepción “paternal” del servicio que brindan y, consecuentemente, crean dependencias. Su vinculación con la democracia es la de sujetos pasivos.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil pueden ser también productoras de bienes y prestadoras de servicios sin fines de lucro, o bien constituirse en sectores organizados que realizan control social respecto de la gestión pública. Ambas credenciales indican para estas organizaciones un ámbito de acción común: esto es, instituirse como interlocutores de esquemas de desarrollo democrático en los que se enfatizan componentes redistributivos. En estos casos, sin duda, nos referimos a las ya bien conocidas organizaciones no gubernamentales (ONGs)⁷. Esta caracterización de las ONGs es la que demarca el foco de análisis y la referencia empírica del presente estudio sobre las organizaciones de la sociedad civil.

Las ONGs productoras de bienes y prestadoras de servicios sin fines de lucro, son sujetos jurídicos generalmente identificados con un grupo de origen –Iglesia, partido o circunstancia política, u otro– y una visión sobre el desarrollo. Son críticas del *establishment*, pero usualmente tienen a su alcance el poder estar dentro o fuera del sistema. Buscan caracterizarse por su autonomía y basan su financiamiento en la cooperación internacional. Presentan una agenda de desarrollo de complejidad creciente, aunque sesgada hacia los temas sociales. Las más antiguas e institucionalizadas se formaron como respuestas sociales al autoritarismo en la región. No obstante, sus preocupaciones por la institucionalidad política son más bien débiles. Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales relacionadas con el control social tienen un acento institucionalista antes que productivo o de servicios –a este respecto, muestran especial interés por el funcionamiento de las instituciones de gobierno supranacional. Se definen, preferentemente, dentro de los linderos del sistema, aunque esgrimen un carácter fuertemente crítico del funcionamiento institucional y, en muchos casos, de las instituciones mismas. Ciertamente, están asociadas a la estabilización de la democracia.

Por un lado, puede identificarse a aquellas que se inmiscuyen en varias áreas del desarrollo –medio ambiente, educación o gestión–, y que usan funcionalmente dicho mecanismo para el desarrollo de la democracia; y, por el otro lado, a aquellas que fomentan la participación dentro de los mecanismos institucionales legales. Unas y otras, apuestan por una agenda democrática des-

7 No obstante, no todas las organizaciones de la sociedad civil adquieren el carácter jurídico de ONGs.

Cuadro 1
Mecanismos de participación en ONGs y
otras instancias de la sociedad civil
(lista no exhaustiva)

- Organizaciones territoriales de base
 - Comités de vigilancia
 - Comités de veeduría popular
 - Comités municipales de seguridad y participación ciudadana
 - Comités de participación comunitaria
 - Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos
 - Presupuestos participativos
 - Juntas municipales en educación
 - Concejos nacionales y territoriales en planificación
 - Juntas administrativas locales
 - Comités de defensa del medio ambiente
 - Contralores y personeros municipales.
 - Rondas campesinas
-

de la perspectiva de la sociedad civil. No obstante, su principal limitación es el tratamiento de los mecanismos de delegación.

Otra forma de entender a estas organizaciones es prestando atención a la forma en que ejercen su presencia sobre la opinión pública. La opinión pública constituye un espacio de conformación ideológica de la legitimidad política, de tal forma que al actuar en ella las ONGs confluyen con los partidos políticos en la generación de opinión. Esta confluencia puede ser competitiva y se encuentra mediada por los medios masivos de comunicación, los cuales plantean –y en muchos casos imponen– agendas y liderazgos a agrupaciones políticas y organizaciones civiles. Al respecto, cabe hacer una mención especial. Las ONGs reflejan procesos orgánicos que residen en partes específicas de la actividad productiva o de servicios⁸, mientras, a otro nivel, existe también una expresión individual pero agregada del público. Ambos aspectos conforman la opinión pública. No obstante, las calidades en que concurren son distintas. Mientras la opinión que es fruto de procesos organizativos tiene una pertinencia mayor en las decisiones –seguramente ligada a una influencia más decisiva–, la

8 Incluso las organizaciones no gubernamentales dedicadas al control social tienen una referencia en una actividad económica o relación

agregación de opiniones individuales se encuentra asentada en una forma pasiva de expresión pero respaldada en el número de opiniones. El origen de la competencia entre las ONGs y los partidos está, de un lado, en la pérdida de la exclusividad de estos últimos respecto de la generación de opinión; y, de otro lado, está también en el acceso de aquéllas a los medios, especialmente en situaciones de alta ilegitimidad del sistema partidario⁹.

La sociedad civil y el control democrático

Las metodologías utilizadas por las redes no gubernamentales de control social son, por lo general, las siguientes: la deliberación, la participación ciudadana, la responsabilidad social, la transparencia, la educación cívica, la incidencia política y la prevención y resolución de conflictos. A continuación damos una breve caracterización de cada una de estas metodologías.

La deliberación. A través de ella, se persigue la conformación democrática de las agendas públicas en los diversos niveles de gobierno. Se busca establecer el consenso como un procedimiento público –no necesariamente sometido a mayorías electorales– y, en ese sentido, acentuar los componentes deliberativos de la democracia. Es un mecanismo que, de cierto modo, recoge la multiplicidad social, razón por la cual se le asocia con el capital social local.

La participación. Se refiere a la influencia –y a la corresponsabilidad– social en asuntos de interés público. Por ejemplo, la contraloría social es una forma de fiscalización de la gestión pública respecto a asuntos financieros o funcionales, en la que la ciudadanía asume directamente funciones deficientemente ejecutadas por delegados políticos. Pueden entrar en competencia o ser complementarias con

social. Este acápite se basa en entrevistas a dirigentes de organizaciones de la sociedad civil de la región.

9 Metodológicamente, mientras la expresión del público la captan las encuestas y tienen una similitud fuerte con la conformación del mandato electoral, la expresión de voluntades de las organizaciones de la sociedad civil no se puede “medir” por encuestas, ni en los resultados electorales. Dicho de otro modo, la capacidad de influir en las decisiones no puede medirse bajo un parámetro común.

los organismos públicos y crear experiencias de control de la calidad en la asignación de recursos públicos, sistemas de vigilancia del cumplimiento de mandatos políticos y formas de gestión territorial de recursos públicos.

La responsabilidad social. Estimula prácticas cooperativas en torno a deberes sociales en los diversos niveles de gobierno, ligadas a la activación del capital social. Fomentan la transmisión de confianza entre las instituciones para incrementar la legitimidad política y lograr la estabilidad pública. Derivan en buenas experiencias de gestión local, en experiencias de concertación social temática o en mediaciones para la planificación.

La transparencia. Se refiere a metodologías de lucha contra la corrupción, mediante la observación del grado de cumplimiento del pacto ético, los ingredientes políticos e institucionales de la corrupción, la funcionalidad y modernidad de los aparatos estatales y sociales de control. Sus objetivos estratégicos son la transformación del círculo perverso existente entre institucionalidad, representación y prácticas de corrupción en un círculo virtuoso entre modernización institucional, reformas al sistema representativo, y gestión pública y privada transparentes. Sus vertientes son los que observan la corrección financiera y los que aspiran a una evaluación de la calidad del gasto.

La capacitación cívica. Está asociada con el desarrollo de valores y prácticas democráticas, asentadas en el conocimiento ciudadano de derechos y deberes, garantías y posibilidades. Responden a una tradición de incentivo a la implantación de una cultura cívica. En la actualidad, el campo más desarrollado es la capacitación electoral. Se trata de ejercitar un control cívico del proceso basado en la movilización social y en la capacitación sobre las formas y contenidos de las elecciones, para elevar la conciencia acerca del mandato que se otorga.

La incidencia política. Trata de constituir interlocutores del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas a través de mecanismos contenidos en las instituciones. Pretenden incidir desde la gestación de la demanda pública; su tratamiento

acompañado de audiencias públicas; su conversión en política; su ejecución; y su evaluación.

La prevención y resolución de conflictos. Las deficiencias de los sistemas judiciales plantean mecanismos de autorregulación de la sociedad mediante instituciones surgidas de ella misma. Generan sistemas de mediación y de alerta temprana de conflictos. Algunas ONGs alientan la conformación de una cultura institucional de solución de conflictos, otras el acercamiento de la justicia a los ciudadanos, y, aun unas terceras, la mayor cercanía a las prácticas alternativas. Plantean que su acción no significa desregulación.

En los últimos años, los temas más frecuentes son las aperturas democráticas alrededor de participación ciudadana y transparencia. La preferencia es la democracia local y las instancias colegiadas de los niveles de gobierno. En los mecanismos, la tendencia es mejorar la calidad de la democracia (rendición de cuentas), antes que a su mayor extensión (expansión de derechos). Entre los nuevos temas destaca la “participación aplicada” en nuevos temas públicos, siendo los más significativos los que hacen relación a las esferas domésticas (género, salud, violencia). Puntualmente, se persigue la creación de sistemas de seguimiento de la sociedad civil en temas específicos –por ejemplo, la vigilancia ambiental–, y, por otro lado, la participación y control financiero desde la sociedad civil, a través de sus propios (pero complementarios) sistemas de auditoría. Por otro lado, los temas étnicos tienen creciente importancia, correspondiente a la composición étnica de la política y a la necesidad de los indígenas de canalizar las expectativas democráticas a través de gobiernos locales interculturales. La transnacionalización de la sociedad civil se manifiesta en formas de cooperación horizontal.

El Cuadro 2 da cuenta de la situación de la sociedad civil en algunos países andinos.

Las nociones más frecuentemente utilizadas por estas organizaciones suelen ser:

a) **Delegación y participación en la modernización del Estado.** Las ONGs desconfían del Estado, el que es entendido como un conjunto de “aparatos”. Marcar diferencia con el Estado es un ejercicio identitario de la sociedad civil. Las ONGs valoran

Cuadro 2
Matriz de percepción de la sociedad civil en la Región Andina. Los casos de Ecuador, Colombia y Perú

Aspecto consultado	Ecuador (Fundación Esquel)	Colombia (Fundación Transparencia por Colombia)	Perú (Asociación de Servicios Educativos Rurales, SER)
Definición	Atomizada, pero diversa y fuerte; con diferencias en sus agendas reivindicativas y sus modelos. Mantiene una relación con la coyuntura, y está articulada en función de intereses y espacios específicos. Asimismo, está vinculada a las agendas de la cooperación internacional y el Estado.	Autónoma, marca límites frente a la injerencia del Estado. Surge en reacción a la crisis de los partidos y en respuesta al limitado esfuerzo del Estado por construir un espacio público.	Dos visiones sobre ella: (1) como coaliciones para la lucha por los derechos humanos y el desarrollo; y (2) como sectores privados, sindicatos, ONGs, e instituciones creadas en respuesta a temas específicos del contexto y relativos al Estado.
Conceptualización desde la transición a la democracia	Se evidencia un cambio interesante desde 1989, principalmente en el caso del levantamiento indígena (que se ha constituido como un poder real).	—————	En los 80s y 90s, se orientaba a la acción social y era funcional a sectores políticos. A partir de los 90s, se ha ampliado y hecho más visible: han sido incorporados los temas de la representación, la defensa de la ciudadanía, la participación, y la vigilancia en general. Su participación en el Estado es más directa, en temas como la planificación de gobiernos locales y municipales, el tema agrario e industrial; y la salud y el trabajo.
Composición actual	Muestra diferencias regionales: en la sierra, ONGs ambientalistas y de desarrollo, y movimientos indígenas; en la costa, el empresariado e instituciones de beneficencia.	Giraba, tradicionalmente, en torno a organizaciones populares, pero los sindicatos, p. ej., perdieron espacio por su carácter meramente reivindicativo. Hoy existen movimientos que responden a diversos sectores, uno de ellos es el empresariado, que asume un rol importante en temas fundamentales como la paz y la corrupción.	Conformada por ONGs, iglesias, organizaciones sociales y ciudadanas, gremios y empresariado. Existe un sector que ve en las ONGs a su principal motor, pero en realidad éstas son sólo complementarias.
Aportes	Fomento de una cultura del diálogo. Asimismo, impulsar y lograr cambios en la legislación respecto a temas de género, en la política y en el espacio cotidiano.	Impulsar controles mutuos entre los diferentes poderes (estatales como privados). Asimismo, reconocimiento de la diversidad (de género, cultural, étnica, sexual), y fomento a la discusión sobre los alcances de la soberanía.	Ha legitimado su rol de interpelación y vigilancia, con lo cual el rol de su participación política ha sido reconocido. Contribuyó para que el Estado de pie a planes concertados de desarrollo, y ha aportado en materia de concertación política.

Cuadro 2 (continuación)

Aspecto consultado	Ecuador (Fundación Esquel)	Colombia (Fundación Transparencia por Colombia)	Perú (Asociación de Servicios Educativos Rurales, SER)
Participación (experiencias y prospectiva)	Se requiere capacitación y tomar parte en los procesos. Se han creado instancias locales de participación ciudadana, como los comités de desarrollo local y los parlamentos indígenas.	La participación es vista en términos de consulta y control, con énfasis en lo local. Por otro lado, existe mucha legislación sobre la participación ciudadana, pero los mecanismos no se aplican. Existen experiencias interesantes en cuanto a participación en los municipios (como la planificación participativa).	Existen varias experiencias exitosas, como los planes de desarrollo concertado (planificación y presupuesto), la revocatoria (que se aplica a nivel municipal y regional), las mesas de concertación. Por otro lado, existen también cuotas para la participación de mujeres e indígenas. Se espera ampliar la revocatoria de mandato a todo el sistema político y que, en el proceso de regionalización, la SC asuma no sólo un rol consultivo sino ejecutivo.
Relaciones con los partidos políticos, principales temas y obstáculos	Existe una relación con fines electorales. Los partidos privilegian la relación con el sector indígena y las mujeres en cuanto pretenden conquistar sus votos. Obstáculos: partidos conservadores, enquistados en intereses particulares.	Existe una relación más con grupos o personajes relevantes de los partidos, que con los mismos partidos en sí. Los temas comunes son la paz y otros relacionados con la reforma laboral y la política. Obstáculos: partidos débiles.	Existe una relación de mutuo reconocimiento. Obstáculos: el descrédito de los liderazgos políticos (partidistas), y la actitud conservadora de los partidos respecto al papel de la SC.
Modificaciones realizadas con el fin de mejorar sus aportes a la democracia y el desarrollo	Debe existir, entre las ONGs, más diálogo y planificación, y estrategias a largo plazo.	La SC debe hacer un esfuerzo por hallar puntos comunes, más que marcar los desacuerdos. Debe orientarse a crear redes de solidaridad y coaliciones entre sus organizaciones. Al interior de la SC, se debe reflexionar sobre la administración de los recursos.	Incrementar sus niveles de coordinación y coalición, y buscar temas e intereses comunes entre sí. Por otro lado, debe cambiar comportamientos: es muy conservadora y existe poca rotación en sus dirigencias.

más a los mecanismos de participación que a los de delegación: éstos obedecen a la “rutinización” y bajo rendimiento de la democracia delegada, mientras que los primeros se asocian más fácilmente a la ‘democracia directa’ con las demandas sociales. Esta asociación perdura en la memoria social.

La modernización estatal es un proceso equívoco o en cuestión. Frente a ello, se la reduce a una relación estrecha entre reforma política y estímulos estatales a la participación ciudadana. El contexto es la descentralización, entendida como participación en el

gobierno local. Modernización también es la gestación de condiciones sociales aptas para la participación y para instituciones transparentes y efectivas. La participación sería condición del desempeño exitoso del Estado modernizado.

La ciudadanía es la responsable, y la base de la construcción y deconstrucción de los cambios institucionales y administrativos. Es importante rescatar la actual lectura del Estado como instancia de administración, que antes estuvo ausente de las ONGs. La política pública es concebida sólo como expre-



Es un absurdo considerar a una democracia sin partidos como conformada sin la voluntad de los actores sociales; valga hacer, sin embargo, dos salvedades. De un lado, para que el sistema político funcione, no se pueden confundir roles ni responsabilidades. De otro, la participación social, entendida como influencia legítima en el sistema de toma de decisiones, puede ser complementaria a la participación política, pues comparte con ésta tanto el plano de la voluntad de los actores como la legitimidad en ámbitos específicos del Estado.



sión de intereses y la participación es concebida como la influencia simultánea de esos intereses. Esto podría conducir en una modalidad corporativa de aproximarse a la modernidad estatal.

Las ONGs privilegian el surgimiento del mandato antes que su forma operativa y su resolución como política pública; y, a la participación de las identidades sociales antes que su conversión en identidades políticas. Se invoca a las deficiencias de legitimidad del Estado, y (en pocos casos) se enfatiza la sociedad civil/participación como fuente para el fortalecimiento de los partidos. Los partidos están frágilmente ligados a la idea de participación social. La idea de ciudadanía también adquiere énfasis diferentes: aparece como una noción intermedia entre la demanda de la sociedad civil “llana” y el sistema político convencional. Es concebida, además de punto de residencia de derechos, como capacidad de gestión, responsabilidad y control.

También se piensa en la participación en consonancia con la crítica a los sistemas decisionales (especialmente políticos) más verticales, y se conceptúa a la participación como observación de los mecanismos de representación (transparencia electoral, vigilancia gubernamental). Por un lado, la idea central es el fortalecimiento de la sociedad civil, en la vía de robustecimiento de la organización y de la articulación con el Estado. Se trataría de un aprendizaje respecto a la mejor forma de demandar derechos y de ejercer deberes de modo consensuado y equilibrado. Por otro lado, el seguimiento de mecanismos representativos daría frutos en la política social resultante.

b) **Marco legal liberal y políticas de equidad y sostenibilidad.** La relegitimación de la política pública en el Estado moderno tiene como condición a la participación social. Al plantear políticas de equidad y sostenibilidad en un marco de apertura a los mercados, las ONGs asimilan la equidad a la democracia. Los valores de la democracia no pueden darse en un contexto exclusivamente mercantil (escenario de la desigualdad real). Los temas de desarrollo suelen tener un carácter secundario¹⁰. La desarticulación entre desarrollo y democracia, sin embargo, es demandada como relación entre sociedad y Estado, economía y política.

c) **Reforma del Estado y fragilidad político institucional.** Una demanda por más reforma del Estado debe ser vista como reforma política y no sólo como respuesta instrumental a las necesidades del mercado. La inestabilidad sería una consecuencia de la debilidad política para reformar a los “poderes fácticos”. La institucionalidad aspirada debería basarse en representatividad, transparencia y participación. La conclusión es que la reforma estatal aparece sometida a la racionalidad (unilateralidad) económica y no sometiendo los intereses particulares a los intereses políticos (en el sentido fuerte de la acepción, esto es, nacionales).

d) **Reforma política y consolidación de la democracia.** La reforma política ha perdido especificidad en el contexto de la reforma del Estado. Consistiría solamente en mirar a las instituciones de consulta popular, entendiéndose que la recuperación de la capacidad de decisión en el mandante primario es una forma de vindicar la visión de la sociedad civil. La reforma política divaga entre los mecanismos de la democracia directa y las formas corporativas de democracia.

También están presentes las modalidades constituyentes del poder público, en tanto formas participativas para renovar el consenso político. El tema de la gobernabilidad suele no ser asumido. Sin embargo, su sustancia es abordada. La demanda central es que la sociedad civil encuentre un espacio cooperativo para con la gobernabilidad, sin perder su identidad social ni su demanda redistributiva.

¹⁰ Cabe insistir que la referencia de este acápite es, exclusivamente, a las ONG de control social con énfasis en la democracia.

e) **Descentralización y participación.** Las reformas institucionales que se plantean son presupuestos participativos, prácticas presupuestarias y el monitoreo local de los servicios. La asociación entre descentralización y participación se expresa en la promoción de veedurías ciudadanas, control de corrupción, difusión e información, y planificación participativa.

f) **Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.** El avance conceptual consiste en relacionar el fortalecimiento social con el cambio de características de “lo público” (eficiencia-responsabilidad). Es un proceso de retroalimentación mutuo de las capacidades del Estado y la sociedad. Se sugiere que el fortalecimiento de la sociedad civil debe ser un proceso previo a la modernización del Estado. El fortalecimiento de la sociedad civil constituiría el punto de residencia de la democracia.

Desde una perspectiva conceptual, las anteriores nociones acumuladas al interior de las redes de control social muestran que el Estado se ha convertido en una suerte de agregado de aparatos sin relación organizativa ni conciencia de su situación. Esto es muy propio de la situación de transición en el desarrollo socioeconómico e institucional y, en específico, de su reducción de tamaño, funcionalidad y fortaleza. Además, existe un conjunto de “cajas negras” estatales –entendidas como decisiones nuevas o de arrastre– que no comparecen al plano de la legitimidad, sino que forman parte de la relación entre grupos y temas “consistentes” de la sociedad y la economía, y que son predefinidas para la gestión democrática.

La racionalidad estatal, que en décadas anteriores fue pretendida por los aparatos de planificación, se ha perdido para los propios operadores estatales y no es visible para los actores sociales. Si existe alguna racionalidad estatal, ésta no es construida ni responde a una forma nacional, sino que pertenece cada vez más al ámbito de la globalidad. Por su parte, la sociedad civil interviene con metodologías y temas a través de una suerte de “diagrama” del Estado; entiende a las instituciones como una gradación desde la mayor a la menor permeabilidad a la incidencia de la sociedad. Existen aperturas estatales que, sin embargo, ratifican las distancias entre la sociedad civil y el Estado. La cuestión no tiene una “salida” práctica. Pues, ¿cómo la participación genera un valor agregado para las funciones esta-



El origen de la competencia entre las ONGs y los partidos está en la pérdida de la exclusividad de estos últimos respecto de la generación de opinión; y, también, en el acceso de aquéllas a los medios, especialmente en situaciones de alta ilegitimidad del sistema partidario.



tales y sociales? Una decisión estatal asentada en la participación goza de más legitimidad. La participación convierte a las identidades sociales, meramente reivindicativas, en identidades ciudadanas. Pero la participación social genera información y experiencia que no es acumulada, ni en función social ni en función estatal. Se debe a la mutua incapacidad institucional para enfrentar sus “cotidianos” desde perspectivas estratégicas. Estado y sociedad civil se mueven en el escenario como cuerpos sin una cabeza nacional visible. También, la participación social genera órdenes destinados a la formalización jurídica, no sólo estatal sino en el plano jurídico-alternativo, fundamentalmente en el tema indígena.

La participación social actúa en las llamadas “zonas grises”, entendidas como territorios, temas o actores cuya actuación no está regida por el Estado. La intervención de la sociedad civil en este intersticio articula a estos dos órdenes. La sociedad civil actúa como agente de modernización dándole forma a la inclusión sociopolítica de algunos actores, y definiendo un nuevo orden. La participación lleva a los actores sociales y sus demandas hacia el Estado, permitiendo bajar los niveles estatales de ilegitimidad o las prácticas corruptas. Esto constituye una nueva “paraestatalidad” en la sociedad civil, cuya definición no es hacer lo que el Estado no hace, sino crear embriones de orden público. Así, el acento en la dimensión local del trabajo de la sociedad civil actúa como renovación de la democracia, en tanto despliegue de iniciativas cuya capacidad creativa es visible y controlable. La debilidad puede estar en la inconciencia de los procesos nacionales, que son gobernados por minorías consistentes, las cuales dan finalmente significación a las innovaciones locales.

La sostenibilidad de la participación social consiste en la superación de la autorreferencia. Hay una evidente necesidad de que todos los componentes del sistema político asuman una correcta ubicación de la sociedad

civil como roles y responsabilidades. El riesgo de la idealización de la sociedad civil es menor, el mayor riesgo es que no sepa qué es lo que está contribuyendo a generar. Por lo general, su contribución consiste en generar un orden público en que se introduzcan factores de racionalidad y solidaridad. Este orden está formado por dos caras: de un lado, un orden estatal y fundamentalmente normativo y, de otro, un orden social y fundamentalmente ciudadano.

El Estado, la política, los partidos y la sociedad civil

En la Región Andina, se ha producido una pérdida de los sentidos estratégicos de la sociedad y, fundamentalmente, del Estado. Las políticas estatales fueron productoras de certezas acerca del rumbo de la sociedad y, hoy, el Estado parece haber quedado reducido a sus formas operativas. En ese sentido, tanto éste como la democracia parecen carecer de “legitimidad estratégica” en su más estricto sentido. Las relaciones entre la sociedad civil y el Estado están vertebradas por la política, y esta construcción voluntaria del orden público es la medida de la fortaleza de ambas. Por otro lado, la “densidad” de la sociedad civil no puede ser medida por la cantidad de organizaciones o aparatos, sino por las voluntades que los sostienen, la dimensión del capital social o la porción de legitimidad que detentan.

Con todo, en el complejo de relaciones entre la sociedad y el Estado en los sistemas políticos de la región, entre la voluntad pública de la primera y los procedimientos institucionales de la segunda, se han perdido las fronteras precisas entre los roles y las responsabilidades de uno y otro. De un lado, la construcción de una voluntad pública tiene como criterio prioritario a la identidad social, y a la identidad política a nivel más general. Por eso, la conformación del espacio público no es exclusiva de ninguna forma de identidad, sino de la coexistencia cooperativa de varias identidades. De otro lado, las instituciones son portadoras de esas formas de voluntad que constituyen el Estado. Éste representa la instancia de concurrencia –especializada y responsable– de todos los actores que forman lo público. En esa perspectiva, y en la medida en que la sociedad está formada por relaciones comunitarias, definir sus relaciones políticas es crear “lealtades con el Estado”.

Las dificultades que los gobiernos andinos tienen para darle estabilidad a los procesos de democratización son extensibles a la sociedad civil. Dichas dificultades se dan, principalmente, por el carácter nacional de dicho esfuerzo. Y es que la nación constituye un ámbito común que es precondition de la política, especialmente de la que se da en un contexto democrático – creación de certezas estratégicas en un marco de incertidumbres estructurales. Éste es un punto de confusión para la sociedad civil, porque:

- Su composición actual genera una memoria tan inmediata que puede confundir a la nación con el nacionalismo (especialmente militar).
- Sus agendas internas e internacionales pueden reducir el desarrollo y la inserción al mundo.
- Su acelerada transnacionalización le hace perder de vista la lógica y funcionalidad del Estado nacional.

Sin embargo, la posibilidad de articular la representación social y política con su contraparte participativa está en la base de la idea de nación¹¹. Así, la sociedad civil es una búsqueda de la nación en su forma moderna. Abandonar a la nación, en el contexto de una globalización inequitativa, es un allanamiento ingenuo a las oportunidades no negociadas, y desperdiciadas, de desarrollo internacional. De forma presuntuosa, se puede afirmar que el poder estatal en que tradicionalmente se basó el ritual de la construcción del bien común, se rompió con la emergencia de demandas y cuestionamientos desde la sociedad civil en las últimas décadas de la vida en la Región Andina. La pregunta es si estamos frente a la construcción de una forma alternativa de construcción del sentido público. Pues, de hecho, la producción legítima de sentido público parece haberse alterado.

Existe un sentido de lo cívico ligado al republicanismo que se expresa como capital social y capacidad de autorregulación. Este republicanismo “cívico” también permite los procesos políticos de conformación estatal y social; puede ser visto como autonomía, res-

11 No es éste el lugar para abordar con profundidad el tema de la participación. Por ello nos limitaremos a plantear que se trata de dos formas de influencia en los poderes decisionales, estando la participación social más ligada a las identidades primarias de los actores, mientras que la participación política está asentada en la identidad política o vocación delegativa de los actores. Estas dos formas deben ser complementarias y no son contradictorias; como tampoco lo son la representación social y la representación política.

ponsabilidad y deliberación, principios liberales que también estructuran a la sociedad civil. Dicho de otro modo, una sociedad civil estructurada de este modo es condición de la democracia. Históricamente, la sociedad puede ser vista como el agente que participa en la construcción de la nación o como aquel que asume una determinada formación nacional; y el peso de la nación puede ser diferente en la generación de la acción colectiva.

La sociedad civil suele posicionarse frente al Estado y la política incidiendo en temas como el de las elecciones, las funciones estatales (la legislativa y judicial, o el control constitucional) y el gobierno (políticas públicas, y garantías). Esta función suya esconde muchos mitos y equívocos, los que generalmente la llevan a posturas políticas no siempre deseadas. Por otro lado, y de la misma forma, la recomendación del fortalecimiento unilateral del Estado es responsable también de una lectura simplista de la sociedad civil. Los derechos civiles y los derechos sociales generan una óptica de la sociedad civil cuyo contexto son las insuficiencias de la ciudadanía social, las demandas al Estado y las malformaciones del sentido cívico.

Analíticamente, y como un principio de orden, se puede separar roles, funciones y responsabilidades en el sistema político. Pero, históricamente, la conformación del sistema político en la región es la de un sistema “grotesco” (Sanjinez, 1990). Las organizaciones de la sociedad civil cuestionan que no es posible darle forma a los derechos políticos (es decir, avanzar en la calidad de la democracia) sin apelar a la reconstitución de los derechos civiles; y, por esta vía, sin apelar al sentido cívico básico del sistema¹². Así, es pertinente la demanda por la democratización de la sociedad civil y el Estado, como es pertinente también la demanda y colaboración con la gobernabilidad.

Para finalizar este acápite, cabe afirmar desde el plano propositivo que la recomendación de generar fortalezas institucionales relativas al Estado y la sociedad civil, es una respuesta al juego de “suma cero” entre ambos. La política no es monopolio de ningún agente o actor especializado. En términos generales, la especialización dentro del sistema político no puede afectar a la sociedad respecto de la política. Esto, por cierto, no excluye que algunos roles deban ser desempeñados por

12 Por ejemplo, es el caso del control electoral desde las organizaciones de la sociedad civil, el cual constituye la supervisión de un derecho político que es realizada desde el derecho civil a la transparencia.



Los temas étnicos tienen creciente importancia, correspondiente a la composición étnica de la política y a la necesidad de los indígenas de canalizar las expectativas democráticas a través de gobiernos locales interculturales.



actores específicos¹³. La representación no es ni puede ser exclusivamente política, ni los partidos son los canalizadores únicos de la voluntad agregada. Los actores y la ciudadanía establecen formas de representación. Con todo, puede ser útil diferenciar representación social de representación político-estatal, como también diferenciar las relaciones entre el poder y la política (emanadas de las relaciones sociales) y el Estado (como normatividad del poder y la política).

Una digresión en torno a los partidos en la Región Andina

Una de las expresiones más importantes de la crisis política en la Región Andina es que se asiste a un colapso de los sistemas de partidos y, paralelamente, a un reemplazo de los partidos tradicionales formales por liderazgos neopopulistas. En ese contexto, se ha diluido el papel de los partidos al no representar los intereses ciudadanos ni garantizar las condiciones nacionales para una eficiente articulación internacional, viabilizando la negociación interna acerca del acceso a las oportunidades externas. La transnacionalización ha rebasado a los partidos, que no alcanzan a visualizarse con un rol definido en el proceso de la globalización. Pero lo más importante es que aparecen como la encarnación del lado perverso del mundo público y de la devaluación de la política.

Como se ha mencionado, la crisis del modelo de desarrollo de base estatal se encuentra en la médula de la crisis actual de los partidos: los partidos aparecieron como agentes de modernización, pero identificados con un modelo en declive. La definición estatal de los partidos concibió a la política como reducida al ámbito del

13 Éste puede ser un interesante debate acerca de la unidad del Estado y la especificidad de su intervención sectorial.

Estado, a su tecno-burocratización y a la imposibilidad de incorporación orgánica de la sociedad. Desde otra perspectiva, la rearticulación del Estado con el mercado aún no se refleja en el sistema partidario. La situación actual, plagada de incertidumbre, permite que los neopopulismos aparezcan como formas expresivas de la demanda, y sus intermediarios como necesarios, lo que incrementa la crisis de representatividad. El perfil ideológico de los partidos todavía no adquiere los términos en que funciona el mercado y la constitución mediática de la opinión pública. La recodificación de los mandatos, en tanto programas de gestión, está acompañada de fuertes oleadas de ilegitimidad. La “verdad política, mientras más difusa, más verdadera” se subordina a los medios de comunicación –que no incentivan la deliberación–, mientras que éstos aceptan como líderes solamente a aquellos que tienen relación con el mercado político.

Como han probado las últimas elecciones celebradas en la región, los partidos se han desmovilizado internamente y han perdido su rol dirigente: la democracia interna no es ya un valor; muchos se han sumergido en la corrupción; tratan solamente de reproducir las cuotas de poder intrapartidarias; el debate interno ha sido sustituido por la unanimidad o el ocultamiento de posiciones; y, finalmente, se encuentran sumidos en la ilegitimidad. A ello se añade que, en muchos casos, los movimientos sociales están desbordando a los partidos, impidiéndoles desempeñar su rol político de canalización de demandas. Éstos, por su parte, presionan amparados en su contenido social antes que en la institucionalidad de su carácter representativo. También los partidos se encuentran acosados por la opinión pública, en los centros de decisión han sido desplazados por nuevos grupos de consistencia técnica o empresarial, y son reemplazados en las decisiones políticas centrales por los llamados “poderes fácticos”.

Más allá de la teoría de los partidos –que los define como comunidades de ideas y formas de intervención política–, son internamente muy heterogéneos; esto es, son colectivos muy disímiles de división del trabajo y el poder, lo que les permite, pese a la crisis, reproducirse. Su racionalidad final es conservar el poder, no elevar la calidad de la representación. Asimismo, los partidos de la región atraviesan por una notable disminución de afiliados. En éstos, la pertenencia a una comunidad de intereses prima por sobre la pertenencia a una comunidad de ideas. En muchos casos, se trata de la búsqueda

de un “status” que se intercambia con la lealtad electoral. De hecho, el electorado cautivo no hace vida partidaria cotidiana. Se ha sustituido la militancia por los funcionarios rentados que administran recursos y cuadros medios, establecen las rutas de ascenso político, son referentes de grupos y alianzas internas, permiten el “transfuguismo” partidario y referentes locales/regionales. Los dirigentes devienen en “propietarios” de los partidos.

Así, la situación actual nos habla de la informalidad política. La definimos como:

- La crisis de un estilo de modernización política.
- No se reduce solamente al comportamiento político de los informales.
- La fragilización de las ideologías fundantes y la alteración de los circuitos de formación de la legitimidad.

Es una forma específica de hacer política, sin referentes institucionales, que establece un orden inédito, manipula la formación de la opinión y cohesiona un nuevo sentido de masa. Las expectativas de una interacción política reglamentada se han desplazado hacia la incertidumbre del dominio y del control, especialmente para los sectores medios. En ese contexto, las características del sistema de partidos en la Región Andina pueden reconocerse a través de los siguientes referentes empíricos. Son “oligopolios” de representación: elaboran sesgadamente la política frente a la masa; transforman la mediación de la demanda en mediatización; tienen comportamientos prebendales, patrimonialistas y clientelares; son centralistas, ya que no pueden pensarse en clave territorial; son homogenizadores, ya que privilegian una identidad social; son “cortoplacistas” en su accionar; con una atención fija en la táctica, no tienen sin embargo una mirada estratégica del orden; están desideologizados y obnubilados por el pragmatismo motivado por la coyuntura; y son “hegemonistas”, forzados (por cultura política) al pacto.

Los escenarios de estos partidos están enmarcados en el contexto de la transformación del Estado y la reconformación de la nación; se inscriben en el proceso de transición de un modelo de desarrollo, y en la necesidad de instituir una estabilidad que asegure la gobernabilidad. A su vez, se inscriben en un proceso de reconformación política que requiere de la resocialización partidaria, y en un escenario en el que emergen nuevos actores políticos (como la Iglesia, los

medios de comunicación, el empresariado y los movimientos sociales). Por otro lado, con la ruptura del monopolio de la política por parte de los partidos, se produce también la apertura a liderazgos emergentes que obstaculizan el reforzamiento de las decisiones de las cúpulas partidarias; y aparecen temáticas nacionales adecuadamente equilibradas con las regiones y la “municipalización” de la política, generando un contexto favorable a la cooptación del Ejecutivo. Asimismo, asistimos a la ampliación de la democracia y la concentración del poder en los partidos grandes, especialmente en Venezuela, Colombia y Perú.

Una constatación fuerte que hay que remarcar es que los procesos de redemocratización no lograron modificar a los partidos políticos y, por el contrario, les entregaron roles en la nueva democracia representativa. La experiencia de la Región Andina ha demostrado que no existen reglas para la refundación liberal del Estado y, por lo tanto, para los mismos partidos políticos. De hecho, se ha hecho explícita la heterogeneidad en que se expresa el funcionamiento de los mismos. Así, tenemos casos de partidos que resultan inocuos para hacer funcionar el sistema (Perú); otros, de dominación estatal (Ecuador); la readecuación de los partidos tradicionales de acuerdo con la coyuntura (Colombia); y las nuevas funciones que éstos cumplen de acuerdo con un contexto de alta polarización política (Venezuela). Analizando, por país, la crisis del sistema de partidos en la región, se tiene que en general se ha conformado un escenario que cuenta con una elite politizada que viene acompañada por una clase media particular. Ante la crisis social general, las masas se han desbordado y se expresan en espacios territorializados. Los partidos no las controlan, pero sí monopolizan la posibilidad de orden político, si bien crece el desprestigio del sistema partidario y éstos son sometidos a un permanente acoso.

En general, en los países andinos se han dado pasos importantes para reformar el sistema de partidos. Por un lado, se ha roto el monopolio de la representación. Sin embargo, pese a la crisis, los partidos siguen ejerciendo protagonismo, aunque la informalidad política también se inscribe bajo éstos. Por cierto, tampoco se espera que las reformas electorales eviten la crisis política o partidaria. El sistema electoral sólo incentiva o modifica tendencias preexistentes de crisis de la política. Así, por ejemplo, la reforma electoral boliviana no alcanza a contener la eventualidad de una crisis política, pero puede incentivarla; ya que la descalificación de lo



Existe un sentido de lo cívico ligado al republicanismo que se expresa como capital social y capacidad de autorregulación. Este republicanismo “cívico” también permite los procesos políticos de conformación estatal y social; puede ser visto como autonomía, responsabilidad y deliberación, principios liberales que también estructuran a la sociedad civil. Dicho de otro modo, una sociedad civil estructurada de este modo es condición de la democracia.



político se asocia con las transformaciones estatales, las incertidumbres de la transición, la corrupción política y partidaria, y las barreras de acceso a las decisiones, al bienestar y a la ciudadanía. Los partidos han justificado estas características por la necesidad de privilegiar la gobernabilidad antes que la legitimidad. En toda la región, todas las elecciones de la última década se han realizado con diversas bases jurídicas que combinan desaciertos y maniobras. Así se tiene, por ejemplo, que Venezuela no ha tenido una sola elección basada en la misma reglamentación. En ese contexto, las elites no han permitido “madurar” las reformas implementadas. En suma, la situación se define como de búsquedas y frenos para el logro de una relación orgánica entre el sistema partidario y el sistema social.

La consecuencia de lo descrito es la desacumulación de las rutinas políticas necesarias para estabilizar una cultura política democrática. El tema nuevo al que deben dar respuesta los partidos políticos está relacionado con la reconfiguración de identidades sociales en torno a un territorio. Nuevos actores se han apropiado de las relaciones sociales y políticas asentadas en sus territorios, y han emergido elites en ascenso con demandas e influencia políticas —principalmente respecto de las realidades regionales— que compiten con los partidos. Así, en Venezuela, los partidos grandes entraron a una “guerra de encuestas locales” para determinar los mejores de sus cuadros para el sistema uninominal; en Colombia, en medio de un contexto de clientelismo dominante, la tutela “deglute” a la emergencia local, mientras que la expresión independiente es débil y de baja convergencia nacional; en Ecuador, las elites regionales compiten directamente por el poder nacional, pese al trunco proceso de descentralización; en Perú, existe una articulación directa de las elites regionales bajo la

figura presidencial; y, en Bolivia, éstas conviven en una relación de mutua desconfianza con el poder nacional. Esto muestra cómo la participación popular ha insertado nuevos liderazgos en el escenario político.

Del mismo modo, se ha transformado la significación de las elecciones locales y la intervención de los partidos de anclaje nacional. En algunos casos, la respuesta ha consistido en el nacimiento de partidos con dominio puramente local. En otros casos, se ha producido una descentralización partidaria, como forma de capturar en los límites partidarios a las representaciones locales. En el primer caso, lo local se expresa por oposición a los partidos mientras que, en el segundo, lo local se expresa “dentro” de los partidos¹⁴.

Una propuesta: la sociedad civil y los partidos en la Región Andina

Las crisis partidarias en la Región Andina sobrevienen como la reproducción de trances sin resolución. En efecto, no ha habido renovaciones decisivas y no se han dado respuestas a los cambios de la sociedad civil. Los partidos muestran una gran dificultad para vincularse con los movimientos sociales y, en la búsqueda de un discurso nuevo, perdieron su capacidad de convocatoria. Por su parte, los movimientos sociales clásicos han desaparecido y han sido reemplazados por formas más difusas de participación. Con todo, los partidos deben reconocer a la sociedad civil (en sus formas mercantiles y cooperativas), y ésta debe volver a legitimarlos mediante nuevas formas de hacer política. Se trata de encontrar nuevos términos según los cuales plantear el problema, y, a partir de allí, poder definir roles y ejercer responsabilidades.

No se trata de generar discursos más comprensivos, pues éstos sólo afectan a la coherencia institucional de la política. Lo que se necesita es lograr una oferta institucional de los partidos –legítimamente reformada–, y una demanda pactada y autorregulada por parte de la sociedad. El problema consiste en la conforma-

ción institucional del Estado y el sistema político, y en la necesidad de una transformación de los valores de la sociedad. Así, las encuestas nacionales y regionales muestran que los partidos, en tanto agrupaciones políticas, han perdido legitimidad. No obstante, se sigue valorando positivamente la “función de la política organizada” y la “función tolerante de la democracia”. Por eso, para que la democracia funcione, se requiere el cumplimiento de la función habitual de los partidos: cohesión social, discurso nacional, proyección del sentido estratégico de la sociedad y una operación concertada de la política. La nueva ecuación entre el Estado y la sociedad requiere de la resolución de la ecuación clásica entre los sistemas social y político; el diseño de este último dentro de un sistema de partidos que asuma la complejidad de la sociedad, especialmente las formas sociales emergentes de la globalización y el ajuste.

Podrían hacerse algunas puntualizaciones adicionales –muchas de ellas respecto de la Región Andina, aunque en general se trata de apreciaciones extensibles a toda América Latina¹⁵. Acerca de la relación entre las formas de participación política y social, cabe afirmar que “lo público” no es asimilable al Estado y los partidos, ni ‘lo social’ se refiere al mercado y al ámbito privado. Lo público es el ámbito de todos, mientras lo social no se reduce a los intereses particulares. Uno y otro se expanden y cambian de significación, según se puede extraer de la experiencia reciente en la región. La gestión pública está sujeta a variadas formas de rendición de cuentas (y, en este sentido, de corresponsabilidades), mientras que la intervención legítima de la sociedad es lo que se denomina ‘participación’, que no es sino la influencia directa de la sociedad en las decisiones a través de sus identidades primarias.

La política ha dejado de ser tarea exclusiva de algún agente especializado. Pero se puede afirmar que este déficit se superará con el capital social, esto es, con las interacciones que generan y transmiten confianza en las instituciones. La participación política no ha logrado encontrar formas complementarias con la participación social, mientras que los sujetos sociales reclaman un espacio para influir en las decisiones públicas sin perder su identidad. Sin embargo, esta demanda no implica que los sujetos políticos dejen de adoptar decisiones públicas que son legítimas y respecto de las cuales mantie-

14 La descentralización, mientras más radical, impide más eficientemente la cooptación de las elites locales por los partidos. La descentralización les asiste de fuerza, emanada por los subsistemas políticos, para una negociación en mejores términos. La amplitud de este proceso es correlativa a la adopción local de decisiones. Hay coincidencia en que la elección de los “gobernadores” permite mayor desarrollo local antes que la uninominalidad y la distritación.

15 Recoge las propuestas realizadas en la ponencia Verdesoto (2001).

nen una responsabilidad. La actual demanda por un tipo de participación, complementaria a la intervención propiamente política, no pretende retornar hacia la democracia corporativa en que las movilizaciones desbordaron a los Estados; ni tampoco conformar un “sentido nacional” como agregación de intereses de una administración “sectorializada”. De lo que se trata es de estructurar la esfera pública mediante un proceso deliberativo, compartido y consensuado.

Una costumbre de los actores institucionales en la región es que, ante la inminencia de una catástrofe económica, se suele acudir a los partidos para que emitan mensajes de estabilidad. Estos mensajes sólo garantizan que se detendrá el desorden político para permitir al mercado recrear el orden económico. De este modo, lo único que muestran los partidos es una visible disfuncionalidad constructiva, ya que parecen no tener una función definida frente a la rearticulación de un modelo de desarrollo. Frente a la globalización, su rol podría consistir en garantizar las condiciones nacionales para una eficiente articulación internacional, viabilizando al mismo tiempo la negociación interna acerca del acceso a las oportunidades externas para todos, pero con especial preferencia por los excluidos sociales. Los partidos deben servir como expresión de formaciones regionales que requieren de subsistemas políticos capaces de identificar oportunidades en el mundo internacional, para lo cual requieren de regiones altamente eficientes que converjan en sistemas de concertación que las tornen competitivas.

A su vez, los partidos deben concebir puentes de interculturalidad en una región multicultural y pluriétnica. ¿Es posible crear líneas de confianza entre partidos y sociedad civil—especialmente con la sociedad indígena— para estimular una actitud cooperativa? Creemos que sí. Ello será posible a partir de la creación de líneas de confianza y del rediseño de las instituciones de representación social y política, y la creación de nuevos sistemas de formas respectivas de participación, además de mecanismos de auditoría social de la gestión pública.

En suma, se plantea una modernización del sistema político que incorpore:

- Algunos incentivos a la participación social y política.
- El mejoramiento de los sistemas electorales.
- La depuración de toda forma de exclusión y corrupción políticas.



El perfil ideológico de los partidos todavía no adquiere los términos en que funciona el mercado y la constitución mediática de la opinión pública. La recodificación de los mandatos, en tanto programas de gestión, está acompañada de fuertes oleadas de ilegitimidad. La “verdad política, mientras más difusa, más verdadera” se subordina a los medios de comunicación; mientras que éstos aceptan como líderes solamente a aquellos que tienen relación con el mercado político.



- El respeto a la diversidad social.
- La incorporación de la agenda social a los procedimientos políticos.

Asimismo, que los movimientos indígenas y los partidos políticos adopten nuevos órdenes jurídicos, ya que ambos deben impulsar simultáneamente procesos de reforma.

Consideraciones finales

En los diferentes capítulos se ha observado que, en el área andina, no existe un concepto ni una práctica homogéneos de la sociedad civil. Se trata, más bien, de un concepto y una práctica que se construyen, deconstruyen y reconstruyen permanentemente. Una constatación común a la Región Andina es la emergencia de la sociedad civil a través de una gama enorme de modalidades. La sociedad civil emerge, junto con la complejización de las sociedades y la pérdida de los roles integradores del Estado, con formas organizativas e intereses diversos. Además, su crecimiento se ha visto favorecido por la crisis de los respectivos sistemas políticos, especialmente de los partidos políticos. En efecto, antes, los partidos políticos intentaban representar e intermediar a los intereses de la sociedad en general.

El contexto de la actual posición de la sociedad civil es la vigencia de la democracia representativa. Sin embargo, la democracia no ha logrado auspiciar la superación de la pobreza y la desigualdad. Como indica el PNUD (2004), el desarrollo de la democracia depende de la ampliación decidida de la ciudadanía social, sobre todo a partir de la lucha contra la pobreza y la creación de empleo de buena calidad. En la región, se asiste tam-

bién al cuestionamiento de un modelo de desarrollo que aún no se extingue; y a uno alternativo que no termina de emerger.

La democracia en la región no es un factor de integración social. La comunidad política está en entredicho. La pérdida de referentes estatales, sociales y políticos ha fomentado la incertidumbre. Se observa una creciente tergiversación y confusión de roles y funciones, y una pérdida de los límites entre lo público y lo privado. En la búsqueda de oportunidades, los actores practican comportamientos no necesariamente democráticos y que no conllevan mejoramientos de la cultura política.

En este contexto, se han configurado algunas características de la sociedad civil, las que necesariamente se diferencian por país. Sin embargo, se puede sistematizar algunas características que se verifican en la mayor parte de la Región Andina:

1. Ante la crisis de representación, la ciudadanía opta por la autorrepresentación como forma de resolver sus problemas.
2. A través de la autorrepresentación, la ciudadanía busca también el reconocimiento de una determinada identidad y la legitimación de ciertas demandas estrictamente locales.
3. La centralidad del Estado se ha perdido, y la sociedad civil no logra recoger demandas o propuestas que involucren a la comunidad política nacional. Son características importantes de este fenómeno la fragmentación de su accionar político y su incapacidad para lograr consensos más amplios. Lo abigarrado y complejo de las sociedades andinas se evidencia en la heterogeneidad de sus demandas y en la diversidad de los intereses que confluyen en sus organizaciones.
4. Se trata de una sociedad civil demandante, antes que propositiva y portadora de visiones estratégicas. Sin embargo, existen signos de que algunas de ellas se encaminan hacia visiones de mediano plazo con perspectivas estratégicas.
5. En un grueso sector de ésta, las demandas se centran en lo económico. Éstas los movilizan y, en la búsqueda de mercados, también logran acceder a lo estatal y lo público.
6. Su diversidad y su definido carácter local, induce a estas demandas al choque frontal, como una forma de trascender lo restringido de sus reclamos. Esta conducta no sólo es atribuible a las organizaciones de la sociedad civil, sino a la sociedad en general; no expresa otra cosa más que deficiencias en la generación de acuerdos y en la resolución de conflictos.
7. Su indefinición en el ámbito público la lleva a una confusión de roles. Así, muchas organizaciones de la sociedad civil asumen indistintamente posiciones corporativas, societales o paraestatales. Esto último es especialmente relevante en el caso de las ONGs, las que, ante la ausencia del Estado, ejecutan políticas sin mandato institucional.
8. Es creciente el déficit institucional de los Estados de la región, tanto en la gestión política como en la gestión de políticas públicas. Este déficit no ha sido superado, aunque se observa una creciente participación de movimientos sociales y ONGs que vigilan la eficacia y eficiencia de ciertos servicios. En algunos países de la región se han creado mecanismos de control de la gestión pública con atribuciones limitadas, las que finalmente terminan cooptadas por el propio Estado o debilitadas por otras instancias paraestatales, como por ejemplo, la Iglesia Católica.
9. Las organizaciones de la sociedad civil de la región son generalmente progresistas en lo social, pero diferencian su comportamiento político a la hora de elegir representantes mediante partidos políticos o de participar en agrupaciones ciudadanas. En este contexto, son muy limitadas aquellas que se organizan en torno al control de sus respectivos representantes, y a la gestión política en general.
10. La democracia es un proceso permanente de construcción, y en la región existen muchos déficit. No se ha logrado aún que las instituciones públicas y privadas practiquen los principios democráticos de forma cotidiana. Las prácticas autoritarias, excluyentes y patrimoniales son corrientes en todos los ámbitos de la sociedad, y la sociedad civil no escapa a este diagnóstico.
11. Finalmente, las demandas de la sociedad civil refieren a reivindicaciones consagradas en la Constitución y al ejercicio de los derechos ciudadanos. Buscan el reconocimiento de estos derechos pero no siempre a partir del reconocimiento del derecho de los otros y del fortalecimiento de la comunidad política. En ese sentido, destaca la ausencia de propuestas orientadas hacia la construcción de una cultura política opuesta a formas autoritarias, discriminatorias y excluyentes.

Bibliografía

- Althusser, Louis. 1970. *Ideología y aparatos ideológicos*. Buenos Aires: Pasado y Presente.
- Cansino, César, y Sergio Ortiz. 1997. “Nuevos enfoques sobre la sociedad civil”, en *Metapolítica*, vol. I, n° 2 (abril – junio). Puebla: Benemérita Universidad de Puebla.
- Canto, Manuel. 2000. “Interacción de las organizaciones de la sociedad civil”. Informe de consultoría. República Dominicana: Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.
- Fleury, Sonia. 1997. *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Guiddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Gramsci, Antonio. 1970. *Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado moderno*. Buenos Aires: Pasado y Presente.
- López, Sinesio. 2001. “Sociedad civil, control y democracia”. Ponencia presentada en el Taller de Vigilancia. Lima: SPI.
- Murillo, Gabriel, y Rafael Toribio. 2002. “Democracia, partidos políticos y sociedad civil”. Ponencia presentada en el Foro Interamericano de Partidos Políticos, OEA – BID, *Líneas de confianza entre partidos políticos, sociedad civil y medios de comunicación*; Vancouver.
- O’Donnell, Guillermo, et al. 2002. “Notas sobre el estado de la democracia en América Latina”, en PNUD (ed.) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.
- O’Donnell, Guillermo. 1989. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *La democracia en América Latina*.
- Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: PNUD.
- Prats, Joan, et al. 2004. *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*. La Paz: Plural.
- Rabotnikof, Nora. 2001. “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo”, en *Nueva Sociedad*, n° 171. Caracas.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sanjinez, Javier. 1992. *Literatura contemporánea y grotesco social en Bolivia*. La Paz: Fundación BHN/ILDIS.
- Sousa Santos, Boaventura. 2001. “Los nuevos movimientos sociales”. Mimeo, sf, spi.
- Torres-Rivas, Edelberto. 2001. “La sociedad civil en la construcción democrática. Notas desde una perspectiva crítica”. Ponencia presentada al Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Verdesoto, Luis. 2005. *“El proceso constituyente en Bolivia. A horcajadas entre la nación y sus partes”*. La Paz: ILDIS, PLURAL.
- Verdesoto, Luis. 2001. “Partidos políticos y sociedad civil”. Ponencia presentada en el Foro Interamericano de Partidos Políticos (diciembre), Unidad para la Promoción de la Democracia, OEA – BID, Miami.
- Verdesoto, Luis. 1997. “Reconocer para no desaparecer. Los movimientos sociales en América Latina”, en *Unitas*, n° 17 (febrero). La Paz.
- Verdesoto, Luis, y Gloria Ardaya. 2004. “Hacia donde va Bolivia”, en *Nueva Sociedad*, n° 191. Caracas.
- Verdesoto, Luis, y Gloria Ardaya. 2003. “Democracia y sociedad civil en América Latina: algunos con-

ceptos y referencias empíricas”. Informe de consultoría. Buenos Aires: PNUD.

Verdesoto, Luis, y Gloria Ardaya. 2003a. “La crisis de Bolivia y la representación”, en *Iconos*, n° 18. Quito: FLACSO.

Verdesoto, Luis, y Gloria Ardaya. 1997. *Inventando la representación*. La Paz: ILDIS.

Verdesoto, Luis, y Gloria Ardaya. 1996. *El concepto y las experiencias regionales de participación*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer – Ministerio de Desarrollo Humano.

Zavaleta, René. 1986. *Lo nacional popular en Bolivia*. México D.F.: Siglo XXI.

Agendas distantes: Los medios de comunicación y los partidos políticos en la Región Andina

SANTIAGO PEDRAGLIO

I ntroducción

El propósito del presente trabajo es analizar las relaciones actuales entre los medios de comunicación y la política, en particular entre los medios de comunicación y los partidos políticos. El objeto central del estudio es el caso peruano, en el contexto de los países andinos. Las referencias a Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador tienen la limitación propia de apelar, como fuentes de información, no a una observación directa del autor sino a textos de análisis y materiales elaborados por instituciones e investigadores de la región. De otro lado, el trabajo no se concentra en el análisis de la relación entre los medios de comunicación y los partidos políticos país por país; ensaya un balance más de carácter regional, poniendo ejemplos o haciendo referencias específicas a la situación de cada uno de ellos. Se trata pues de un producto que, con énfasis en el caso peruano –sobre todo por observación y experiencia directas del autor–, se aproxima a una mirada global al vínculo entre partidos y medios de comunicación en los países de la Región Andina.

Los tensos vínculos entre los medios de comunicación y el poder político son un rasgo que caracteriza a los países de la Región Andina, en especial a las relaciones entre los medios y los políticos o los partidos. De acuerdo con la opinión de los 231 líderes lati-

noamericanos entrevistados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –de los cuales más de la mitad son políticos–, los medios de comunicación son, después de los grupos económicos y financieros, los que ejercen el mayor poder en la región. Los líderes encuestados los consideran, además, como parte de los poderes fácticos, y opinan que la gran influencia de los medios es simultáneamente parte del “aumento de los controles que han permitido democratizar el ejercicio del gobierno y también (...) una restricción al proceso democrático”. Estos mismos líderes tienen la convicción, según el informe referido, de que “la gran influencia de los medios limita el poder de las instituciones políticas”¹. Es probable que el origen principal de esta percepción de los políticos latinoamericanos respecto a los medios de comunicación se encuentre en la disputa por la opinión pública, que se ha convertido en uno de los grandes espacios de acuerdo y de conflicto. A diferencia de hace sólo unas décadas, la ciudadanía se informa y, sobre todo, se forma una opinión principalmente a través de los medios, y no mediante las posiciones oficiales de los partidos o los discursos y las intervenciones de los dirigentes políticos.

El tipo de vínculo entre los partidos, los políticos y los medios de comunicación se ha modificado, igualmente, porque los medios en general se han *despartidarizado*. Germán Rey señala, por ejemplo, que “nu-

* Con la colaboración de José Carlos Requena.

1 Ver PNUD (2004, p. 162).

merosos periódicos crecieron vinculados con partidos políticos, a los que acompañaban como oposición cuando no estaban en el poder y seguían con fidelidad cuando usufructuaban los gobiernos”². El citado informe del PNUD recoge el mismo punto de vista cuando indica que “lo nuevo, además de la mayor exposición del público a los medios, es que se ha salido de una época en la que estaban mayoritariamente vinculados a los partidos políticos, y en algunos casos éstos ejercían cierto control sobre aquellos; actualmente, muchos medios se han independizado de las estructuras partidarias y han pasado a formar parte de grupos económicos no subordinados al poder político y con intereses muy diversificados”³. Sin embargo, no es posible tener una aproximación más precisa de los actuales vínculos establecidos entre los medios de comunicación y los partidos políticos si no se toma en cuenta la profunda crisis que viven los Estados y las instituciones políticas de la Región Andina. Esta peculiaridad establece un horizonte específico para el acuerdo y el conflicto, la subordinación y la hegemonía, el protagonismo o la dependencia en la definición de la agenda política.

De acuerdo con lo que señalara en una reciente exposición el secretario general de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Allan Wagner, entendemos por crisis de legitimidad del Estado en la región “no sólo la ausencia de una fiscalidad sana que ayude a enfrentar y solucionar las demandas sociales o la carencia de instituciones sólidas o la falta de mejores niveles de descentralización, sino también —y sobre todo— la carencia de nuevas y mejores mediaciones entre el Estado y la sociedad, aspecto crucial ya que está vinculado directamente a la legitimidad del Estado”⁴. Esta carencia de mediaciones entre la sociedad y el Estado, en la Región Andina, abre a los medios de comunicación un espacio de ‘representación’ y de gran iniciativa para fijar y seleccionar los puntos del debate público. El mismo Wagner agrega: “Una hipótesis, que requiere ser explorada y trabajada, es que el antiguo Estado llamado también populista (...) no ha podido ser reemplazado por otro nuevo que contenga las complejas y ricas mediaciones que tenía el antiguo en sus relaciones con la sociedad. Ello no quiere decir [que haya] necesidad de volver al viejo Estado, sino, más bien, constata un hecho que no sólo

guarda relación con los cambios operados en el propio Estado (...) sino también con los cambios en la propia sociedad luego de sus reformas y sus efectos en el incremento de la pobreza y la desigualdad”⁵.

Todo lo anterior lleva a sostener que medios y partidos manejan dos agendas distintas, aunque no siempre opuestas, que hacen que la tensión esté siempre presente, ya que ambos se disputan un mismo público. Estas dos agendas, además, deben convivir con los problemas propios de la debilidad institucional y, paralelamente, con una agenda ciudadana que refleja sobre todo las preocupaciones provenientes de las altas tasas de pobreza y desigualdad. Estas relaciones contradictorias hacen que la distancia y los puntos de acercamiento entre las distintas agendas reflejen los intereses particulares de los partidos, de los medios y de los ciudadanos.

El fin del Estado populista y las dificultades para construir una nueva legitimidad estatal

Los vínculos entre los partidos políticos y los medios de comunicación se desarrollan en un clima alentado por las constantes crisis políticas en la Región Andina, las cuales demuestran que la puesta en práctica del modelo neoliberal (basado en el Consenso de Washington) ha puesto fin al viejo Estado populista pero no ha permitido construir una legitimidad estatal alternativa. Durante los últimos años, las crisis de gobernabilidad en la región han sido numerosas, oscilando entre aquellas que han provocado el derrocamiento de gobiernos elegidos constitucionalmente y otras que, sin haber llegado a ese extremo, han mantenido y mantienen en permanente inestabilidad a sus distintos gobiernos.

Según Guillermo O’Donnell, “el gobierno es una parte fundamental del Estado, su cúpula institucional. Por su parte, el régimen es una mediación entre el Estado y la sociedad: consiste en un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regula el acceso desde la sociedad a las más altas posiciones en el Estado”⁶. Justamente, si algo falla en la constitución de los regímenes andinos es este conjunto de instituciones, reglas y prácticas, que debería permitir el vínculo, el acceso y, en última instancia, la representación de la sociedad por el Estado.

2 Ver Rey (2002, pp. 6-22).

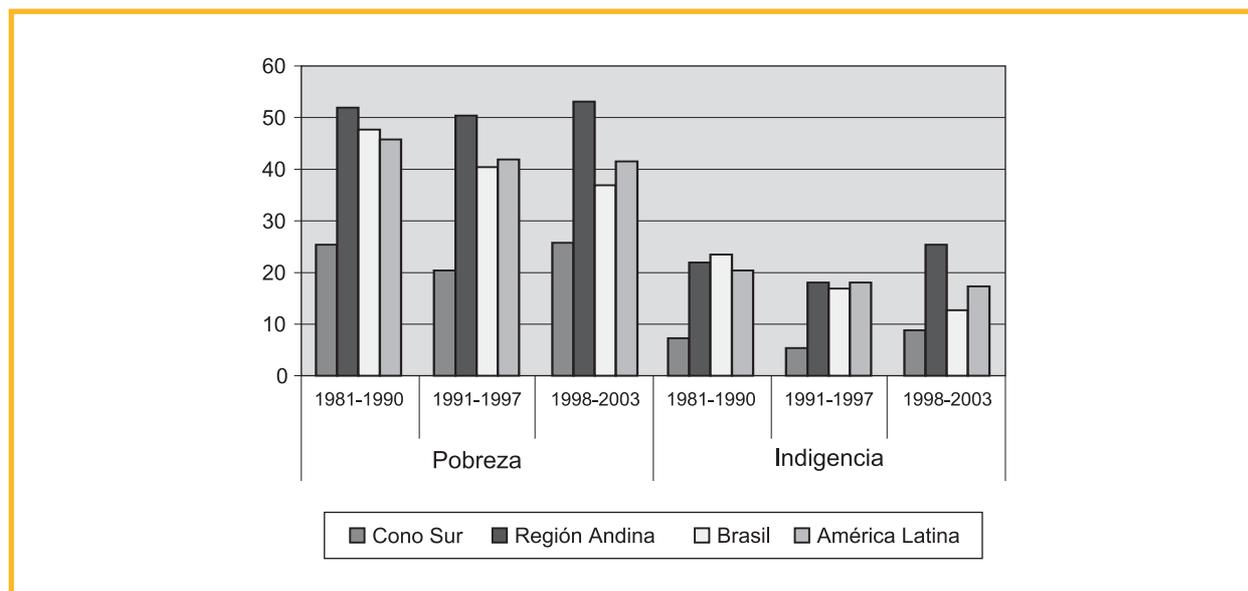
3 Ver PNUD (2004, p. 162).

4 Ver Wagner (2004).

5 Ver Wagner (2004).

6 Ver O’Donnell (2004, p. 153).

Gráfico 1
Pobreza e indigencia comparadas, 1981-2003



Fuente: Elaboración propia, con información presentada en PNUD (2004, p. 40).

El mismo O'Donnell, a propósito de la dirección que han tenido los cambios en los Estados de la región, señala que “la agenda ha estado casi monopolizada por cuestiones de naturaleza económica (casi siempre, además, definidas según intereses de clase y sectores dominantes), así como por preocupaciones de seguridad que esa misma agenda ha tendido a definir de maneras propicias a criminalizar la pobreza y, con ello, a acentuar el ya hondo hiato existente entre el sector popular y el resto de la sociedad”⁷. Reiterando la tesis de que el nuevo Estado no ha logrado conquistar una mayor legitimidad y garantizar la gobernabilidad democrática, O'Donnell afirma además que “[la] distancia histórica existente en buena parte de la región entre el Estado y los diversos componentes del sector popular no ha disminuido en casi ningún país durante las décadas recientes”⁸.

En comparación con el conjunto de América Latina, esta ‘distancia histórica’, que alienta la inestabilidad política y social es todavía más aguda en la Región Andina, si se trata de comparar la desigualdad, la pobreza y la indigencia entre su población. El Gráfico 1 presenta la evolución de pobreza e indigencia en los tres bloques subregionales sudamericanos y la contras-

ta con el total latinoamericano⁹. Se puede observar que la región es la que presenta mayores índices de pobreza, tanto en comparación con las otras regiones del área sudamericana como con el total latinoamericano. Los países del Cono Sur y la Región Andina, por otro lado, no han experimentado cambios significativos en cuanto a niveles de pobreza desde inicios de los años ochenta (bordean el 25% y el 50%, respectivamente); pero los índices de la segunda son más preocupantes que los del primero, porque desde inicios de los ochenta uno de cada dos habitantes de los países andinos es considerado pobre.

En el caso de la indigencia, la realidad andina es aún más dramática: es la región en la que el incremento de este índice es sustantivamente mayor en el periodo 1981-2003, en comparación con los casos brasileño, latinoamericano (en el que se comprueba una ligera reducción) y el correspondiente al del Cono Sur (incremento moderado). Esta diferencia se agudiza cuando se constata que, si a inicios de los ochenta uno de cada cinco

7 Ver O'Donnell (2004, pp. 178-179).

8 Ver O'Donnell (2004, p. 181).

9 Esta selección se hace, sobre todo, por cuestiones de cercanía referencial geográfica. No obstante sus diferencias nacionales, los países del bloque sudamericano tienen un intercambio mayor entre sí -cultural, económico, político y social- que con los ciudadanos de Centroamérica o México, a pesar de que estas sociedades pueden tener muchas similitudes con las andinas.

Cuadro 1
Percepción sobre la igualdad legal de grupos específicos, 2002: Región Andina y América Latina

País/Región	Siempre o casi siempre logra hacer valer sus derechos (%)			
	Mujer	Indígena	Pobre	Inmigrante
Bolivia	54.8	21.2	13.9	38.5
Colombia	70.3	22.1	18.1	24.1
Ecuador	60.4	40.2	25.2	30.6
Perú	61.9	16.0	11.6	55.4
Venezuela	73.7	28.2	26.1	30.3
América Latina	67.0	23.1	17.8	30.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información presentada en PNUD (2004, p. 106), la cual se apoya en datos del Latinobarómetro (2002).

pobladores de los países andinos vivía en indigencia, hoy el número es de uno de cada cuatro, en contraste con los habitantes del Cono Sur o Brasil (uno por cada diez) o de Latinoamérica en su conjunto (1.5 por cada diez).

Una situación similar se observa en relación con los llamados grupos vulnerables, algunos de los cuales se han convertido durante los últimos años –en la Región Andina, precisamente– en los contingentes sociales que desde abajo, y muchas veces sin representación partidaria, han cuestionado el tipo de gobernabilidad establecida. El Cuadro 1 (en el que aparecen en *negrita* los casos extremos y –para la comparación– el caso latinoamericano) presenta información de los países andinos (al año 2002) referida a la percepción de la igualdad legal de grupos específicos. Una primera lectura puede

producir algunas conclusiones preliminares. La situación de la mujer es la mejor dentro de los llamados grupos vulnerables, sin que eso signifique que no haya aún mucho camino por recorrer en cuanto a la inclusión plena de la población femenina en la vida política. La población indígena, por otro lado, se siente tratada de manera más igualitaria –si cabe el término– en Ecuador, el único país en el que tiene una representación política relativamente sólida. De hecho, el caso ecuatoriano contrasta marcadamente con el latinoamericano tomado en su conjunto. La pobreza implica en todos los casos, para las personas que viven en esa situación, el mayor grado de marginación, si es que se toma en cuenta su capacidad de hacer valer sus derechos; y, en este contexto, en Perú los pobres serían los más marginados de la Región Andina. Finalmente, el inmigrante se siente también lejos de ser tratado de manera igualitaria, en una región en la que éste es un fenómeno corriente y de gran intensidad.

Si se intenta resumir la situación política de la región, se puede constatar fácilmente un panorama general caracterizado por la inestabilidad; es cierto que no siempre por las mismas razones y causas específicas, pero sí con un trasfondo social, económico y político común. A pesar de su necesaria actualización a la luz de los sucesos del último año, el Cuadro 2 permite una visión comparada y resumida de la situación política de los países de la Región Andina: se repiten situaciones de bloqueo político, crisis económica y conflictos que causan violaciones a los derechos humanos y al Estado



Todo lo anterior lleva a sostener que medios y partidos manejan dos agendas distintas, aunque no siempre opuestas, que hacen que la tensión esté siempre presente, ya que ambos se disputan un mismo público. Estas dos agendas, además, deben convivir con los problemas propios de la debilidad institucional y, paralelamente, con una agenda ciudadana que refleja sobre todo las preocupaciones provenientes de las altas tasas de pobreza y desigualdad.



Cuadro 2
Panorama general de las democracias andinas

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Aceptación del gobierno (ponderado anual)	G. Sánchez de Lozada, elegido en 2002: 19%. Renunció y fue sucedido por Carlos Mesa, 62% de aprobación.	Álvaro Uribe, elegido en 2002, 70% de aprobación.	Lucio Gutiérrez, elegido en 2002, asumió el poder en enero de 2003, 62% de aprobación.	Alejandro Toledo, elegido en 2001, 17% de aprobación.	Hugo Chávez, elegido en 1998, 28% de aprobación.
Relaciones ejecutivo-legislativo	Polarización política.	Trabas para lograr acuerdos entre fuerzas políticas para impulsar una reforma política.	Conflictos interpartidarios en el Congreso, así como entre el gobierno y el Parlamento.	Fortalecimiento de la oposición política y creciente aislamiento del gobierno.	Aislamiento del gobierno por grave conflicto entre las fuerzas políticas. Progresiva pérdida de mayoría en el Congreso.
Derechos humanos	Abusos contra campesinos en el Chapare y nuevas convulsiones sociales con muertos y heridos.	Violencia política propició violación masiva de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Escenario sin despejes ni mesas de diálogo.	Abusos por parte de las fuerzas de seguridad del Estado.	Convulsiones sociales generaron violaciones de derechos humanos por parte de miembros de las fuerzas armadas (estado de emergencia).	Abusos por parte de fuerzas de seguridad del Estado. Violencia política y atentados a la libertad de prensa.
Fuerzas Armadas	Relaciones normales. Subordinación constitucional.	Relaciones normales. Subordinación constitucional.	Gran poder económico de las fuerzas armadas, especialmente en los sectores claves.	Reducción del presupuesto militar afectó su operatividad regular.	Auge de los militares en la estructura de poder político.
Credibilidad de partidos políticos	Partidos han perdido hegemonía, sufren crisis de credibilidad. Creciente liderazgo político indígena y de su fuerza organizada en el parlamento.	Reforma electoral para fortalecer a los partidos históricos.	Escasa aprobación de los partidos; fortalecimiento de los liderazgos indígenas.	Promulgación de la ley de partidos políticos aunque disensos sociales en torno a este tema.	Bipolaridad oficialismo-oposición.
Reforma política	Falta de consenso parlamentario para lograr reformas importantes.	Impulso gubernamental a la reforma política; alta abstención en referéndum (75%) impidió que ésta se realizara.	Compromiso del nuevo gobernante con la reforma estatal.	Reforma constitucional estancada.	No se vislumbran mayores reformas. Debate en torno a referéndum revocatorio.
Situación de la economía	Crisis económica y estallido social.	Estancamiento y altos niveles de desempleo.	Crisis económica aunque sin las tensiones sociales de años anteriores.	Crisis económica y expectativas frente a ofrecimientos electorales.	Crisis económica y alto nivel de desempleo afectan imagen presidencial.

Fuente: Elaboración propia en base a información presentada en CAJ (2004, pp. 44-45).

Cuadro 3
¿Quiénes ejercen el poder en América Latina?

		N	%
Poderes fácticos	Grupos económicos / empresarios / el sector financiero	149	79.7
	Los medios de comunicación	122	65.2
Poderes constitucionales	Ejecutivo	68	36.4
	Legislativo	24	12.8
	Judicial	16	8.5
Fuerzas de seguridad	Fuerzas Armadas	40	21.4
	Policía	5	2.7
Instituciones políticas y líderes políticos	Los partidos	56	29.9
	Los políticos / operadores políticos / líderes políticos	13	6.9
Factores extraterritoriales	EE.UU. / La embajada norteamericana	43	22.9
	Organismos multilaterales de crédito	31	16.6
	El factor internacional / externo	13	6.9
	Empresas transnacionales / multinacionales	9	4.8

Fuente: Tomado de PNUD (2004, p. 161). En ésta y en las posteriores menciones a la opinión de los líderes latinoamericanos, debe tomarse en cuenta que esta información se basa en consultas realizadas por el PNUD a 231 personalidades de la región (la mitad de ellas son políticos), para la elaboración del citado informe. Para el caso de la pregunta ‘¿Quiénes ejercen más poder en América Latina?’, se permitieron respuestas múltiples, por lo que la suma de porcentajes no totaliza 100.

de derecho. Por otro lado, el cambio más importante del último año ha sido el fortalecimiento del gobierno de Hugo Chávez, luego de su victoria en el referéndum y de la amplia mayoría de gobernaciones que su partido logró en las elecciones de noviembre último. Otras variaciones que se pueden considerar relevantes son el debilitamiento del gobierno de Lucio Gutiérrez en Ecuador y la ruptura de éste con los movimientos indígenas, así como la aun más baja aprobación del presidente peruano Alejandro Toledo.



Lo dicho hasta el momento no significa negar la existencia de medios de comunicación de muy dudosa vocación democrática, ni el desmedido afán por la denuncia y el escándalo de muchos, ni la simple gritonería de otros; pero es una indudable exageración adjudicarles una responsabilidad principal en la inestabilidad política del sistema o en el bajísimo reconocimiento y credibilidad que tienen los partidos políticos.



En este contexto de crisis política y social, es relevante observar el Cuadro 3, que sintetiza las opiniones de los líderes consultados por el PNUD sobre quiénes son –o serían– las instituciones o los grupos que ejercen más poder en América Latina. Aunque constituye una visión global de Latinoamérica, y no exclusivamente de la Región Andina, ésta sí permite esbozar algunas observaciones. La visión de los líderes es que el peso de los poderes fácticos es mucho mayor que el de los poderes formales (constitucionales y políticos). Además, vale la pena observar el escaso peso que se le atribuye al Parlamento.

Surgiría, entonces, una pregunta clave que sintetizaría la relación entre los medios y el sistema político: ¿Se puede afirmar que los medios de comunicación son un gran poder fáctico y que, además, han tenido un papel decisivo en las crisis de gobernabilidad, tal como lo afirman –o sugieren– los principales líderes de la región? Y tal interrogante es válida realizarla porque en el estudio del PNUD, basado en la consulta a los referidos líderes (ver Cuadro 3), se observa que “algunos líderes consultados identifican tres riesgos principales que podrían amenazar el buen funcionamiento del orden democrá-

tico”¹⁰. Estas tres amenazas son la multiplicidad de grupos de intereses, en especial empresariales (“que funcionan como poderosos *lobbies*”); el narcotráfico, y los medios de comunicación”¹¹. Sin embargo, una rápida revisión de las principales crisis políticas suscitadas durante los últimos años en la Región Andina indicaría que tal aseveración no se ajusta a la realidad. La caída de Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2002), los cambios sucesivos de gobierno en Ecuador (Bucaram, 1997; y Mahuad, 2000) e incluso la fuga de Alberto Fujimori (Perú, 2000) no tuvieron a los medios de comunicación como sus protagonistas principales.

En Perú, Alberto Fujimori no termina abruptamente su gobierno debido a la denuncia sobre la descarada y masiva falsificación de firmas para inscribir a su partido, dada a conocer por el diario *El Comercio* de Lima (febrero-marzo, 2000), sino por un video vendido a un político desde los propios servicios de inteligencia y difundido sólo por un canal de cable (septiembre de 2000). El caso de Venezuela, con el conocido enfrentamiento entre el presidente Hugo Chávez y un importante sector de los grandes medios de comunicación, sí tiene ciertas peculiaridades que podrían ajustarse a esa afirmación. Pero, a pesar de la espinosa confrontación, ésta no ha devenido en el derrocamiento del primer mandatario venezolano. Por el contrario, los recientes resultados en el referéndum y en las últimas elecciones estatales indican, justamente, una tendencia inversa: la consolidación del presidente venezolano.

Lo dicho hasta el momento no significa negar la existencia de medios de comunicación de muy dudosa vocación democrática, ni el desmedido afán por la denuncia y el escándalo de muchos, ni la simple gritonería de otros; pero es una indudable exageración adjudicarles una responsabilidad principal en la inestabilidad política del sistema o en el bajísimo reconocimiento y credibilidad que tienen los partidos políticos. Se puede afirmar que la mayor presencia e influencia de los medios tiene, en la mayoría de países, una relación estrecha con la debilidad de las instituciones políticas, incluyendo la de los partidos políticos. Una clara muestra de esta debilidad institucional la representa el caso peruano. En marzo de 2004, una encuesta del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima incluyó una pregunta sobre confianza en las instituciones (ver Cuadro 4).

10 Ver PNUD (2004, p. 161).

11 Ver PNUD (2004, p. 161).



A diferencia de hace sólo unas décadas, la ciudadanía se informa y, sobre todo, se forma una opinión principalmente a través de los medios, y no mediante las posiciones oficiales de los partidos o los discursos y las intervenciones de los dirigentes políticos.



Al respecto, saltan a la vista dos datos relevantes (y preocupantes): sólo 0.2% confía en los partidos, en contraste con el 9.7% que tienen los medios (también bajo); causa más alerta, sin embargo, que 24.4% de los encuestados no confíe en ninguna institución.

La representación y las agendas de los medios y de los partidos

El politólogo peruano Martín Tanaka acierta cuando afirma que “[la] explicación de los fenómenos políticos hay que encontrarla en la política misma, y cómo los actores políticos definen el tipo de impacto que reciben de otras esferas sociales. En particular, la manera en que se organizan los partidos es crucial para entender los diferentes caminos que siguen los países. La complejidad de la situación de los tres países [Colombia, Perú y

Cuadro 4
Perú: confianza en instituciones, 2004

Institución	Confianza (%)
Iglesia	23.2
Universidades	18.8
Defensoría del Pueblo	11.1
Medios	9.7
Sindicatos	2.2
Congreso	1.9
Fuerzas Armadas	1.2
Gremios empresariales	1.2
Municipalidades	1.2
Partidos	0.2
Ninguna	24.4
No sabe	4.8

Fuente: Universidad de Lima - Grupo de Opinión Pública, marzo de 2004.

Venezuela], la relativa autonomización de las distintas esferas sociales y la consiguiente complejidad de la esfera política, hace necesario centrar el análisis de la democracia en su dimensión política”¹².

Sobre la representación

La prolongada crisis de los partidos en la región es, en gran medida, una expresión de la propia crisis del Estado y de las dificultades para construir nuevas instituciones políticas que obtengan una amplia legitimidad y reconocimiento sociales. La falta de credibilidad y legitimidad de las instituciones y de los partidos políticos resultan evidentes cuando se observan las opiniones recogidas entre los ciudadanos de la Región Andina:

Recuadro 1. Fragilidades de la preferencia por la democracia frente a otros sistemas de gobierno en América Latina, 2002

- 40 % cree que puede haber democracia sin partidos
- 38.2 % cree que puede haber democracia sin un Congreso Nacional
- 37.2 % está de acuerdo con que el presidente controle los medios de comunicación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información presentada en Latinobarómetro (2002).

Más aún, resulta significativo que las razones que la población encuentra para desconfiar de sus gobernantes tienen directa relación con el comportamiento personal de los políticos y de los partidos políticos (Ver Cuadro 5).

Esta situación se revela especialmente dramática si se observa el vertiginoso descenso, salvo contadas excepciones, de la convocatoria de los llamados partidos históricos (o tradicionales) en países como Venezuela, Colombia y Perú. En el Gráfico 2 se puede apreciar la referida evolución en el caso de Venezuela¹³, sin tomar

12 Ver Tanaka (2002, p. 84).

13 Se toma Venezuela sólo a modo de ejemplo. En este país, antes de la llegada de Hugo Chávez, hubo un sistema de partidos estable y consolidado que entró en grave crisis. Debe agregarse que en Venezuela se instaló una gran polarización política con especial intransigencia entre la oposición y el oficialismo. Sin embargo, en otros países de la región se pueden encontrar crisis semejantes de los sistemas de partidos y de los llamados partidos tradicionales, como en Perú durante la década de los noventa.

en cuenta la última elección de gobernadores (noviembre, 2004).

Cabe agregar que las nuevas y numerosas agrupaciones políticas surgidas en la región como producto de la crisis de los llamados partidos tradicionales han resultado –salvo, también, muy contadas excepciones– frágiles, estrictamente electorales y de un exagerado pragmatismo. Se debe también reconocer que los medios de comunicación han disminuido su credibilidad en distintos países de la región. A modo de muestra, el Gráfico 3 permite observar esa tendencia. Entre 1996 y 2004, la televisión ha descendido su credibilidad de 50% a 38%, mientras que en el caso de los partidos la caída es sólo de 20% a 18%.

Pero, a pesar de su descenso, la televisión sigue obteniendo niveles de credibilidad mayores que la de los partidos políticos. Además, los medios en general, entre los que la televisión tiene mayor impacto, consiguen crecientes ventajas en la disputa por informar, ordenar y orientar (‘representar’) a la opinión pública, debido sobre todo a la crisis de las instituciones políticas (y al consiguiente vacío institucional) y a la revolución tecnológica en las comunicaciones.

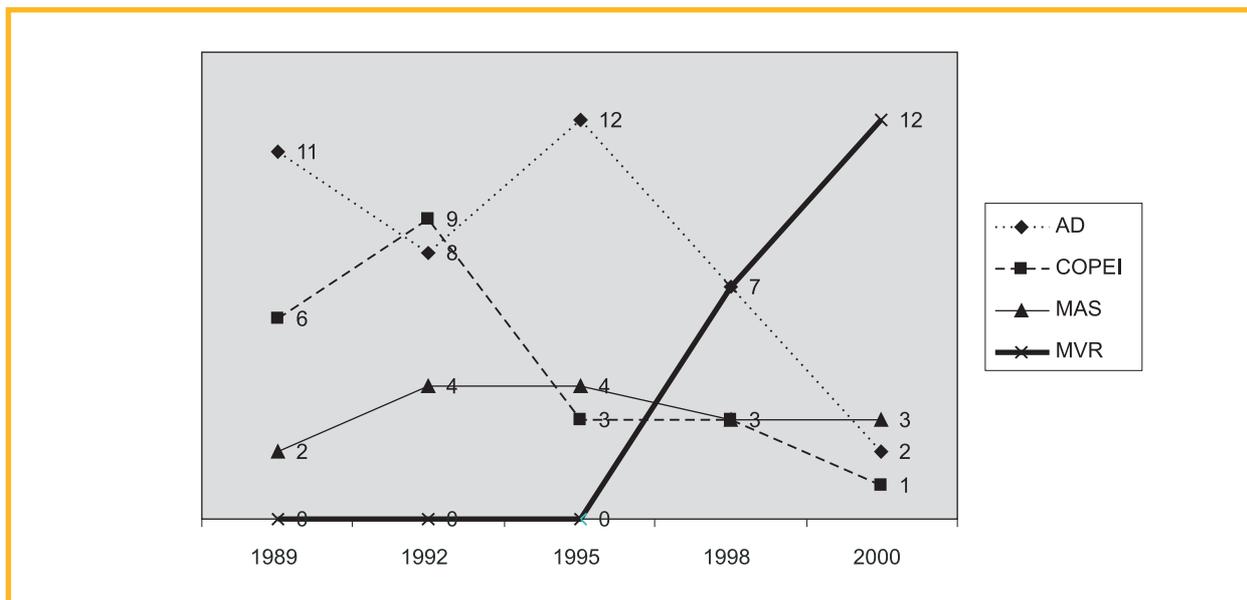
Los medios que se dedican a informar sobre el ámbito político están interesados en influir en las decisiones políticas, en crear corrientes de opinión a favor o en contra de una determinada posición. Incluso, pueden estar tentados (y a veces lo hacen) de manipular o fal-

**Cuadro 5
Percepciones sobre razones de incumplimiento de promesas electorales por gobernantes en América Latina, 2002**

Cumplimiento de promesas	Personas (%)
Los gobernantes cumplen con sus promesas electorales	2.3
No cumplen porque ignoran lo complicado que son los problemas	10.3
No cumplen porque aparecen otros problemas más urgentes	9.5
No cumplen porque el sistema no los deja cumplir	11.6
No cumplen porque mienten para ganar las elecciones	64.6

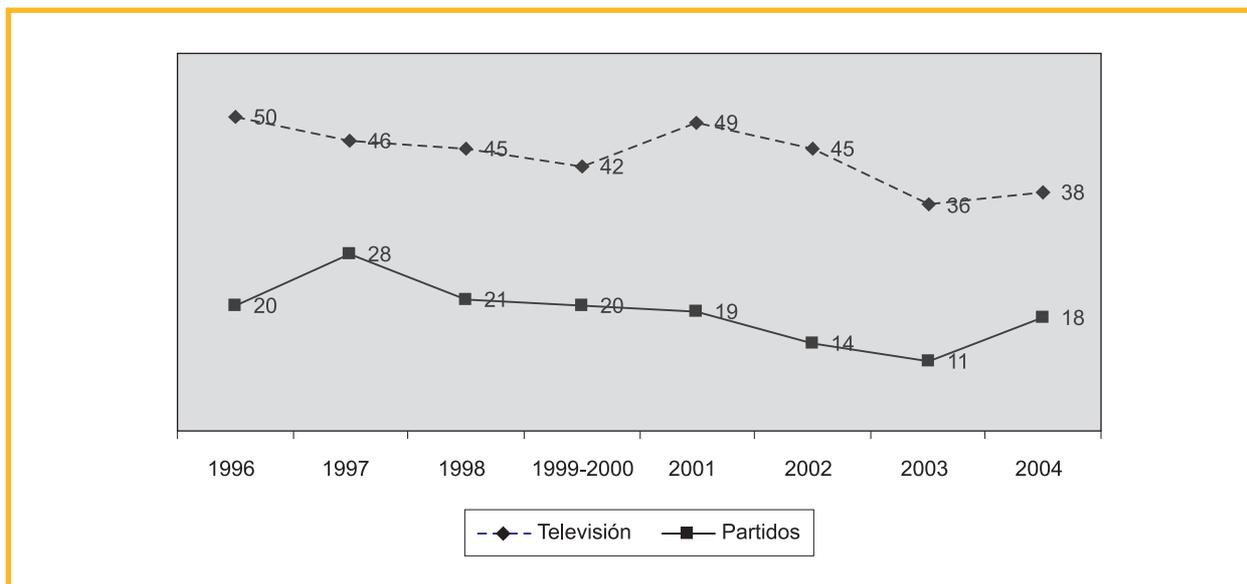
Fuente: PNUD (2004, p. 49).

Gráfico 2
Venezuela: número de gobernadores de las principales fuerzas políticas, 1989-2000



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información presentada en Tanaka (2002, p. 39). Siglas: AD (Acción Democrática), COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente), MAS (Movimiento al Socialismo), MVR (Movimiento Quinta República).

Gráfico 3
Confianza en la televisión y los partidos, 1996-2004



Fuente: Latinobarómetro (2004, p. 34).

sear la información; pero no es su propósito gestionar directamente las decisiones del Estado. El vínculo con la política es, por lo tanto, el de producir y difundir noticias. Más que brindar información en general, su trabajo principal es crear noticias. La gran responsabilidad

de los medios es, por lo tanto, informar ‘noticiosamente’ bien, tengan éstos las prioridades que tengan o bien decidan sobre la agenda que consideren más conveniente. Las interrogantes lógicas en torno a los medios de comunicación, en este contexto, serían: ¿a partir de qué



Los medios en general, entre los que la televisión tiene mayor impacto, consiguen crecientes ventajas en la disputa por informar, ordenar y orientar a la opinión pública, debido sobre todo a la crisis de las instituciones políticas –y al consiguiente vacío institucional– y a la revolución tecnológica en las comunicaciones.



deciden?, ¿a quiénes representan? y, sobre todo, ¿a qué intereses representan?

Sin duda hay medios que hacen esta labor de manera correcta, de acuerdo con sus propios puntos de vista, y otros que hacen uso de métodos inadecuados, sin respetar los criterios básicos y clásicos del periodismo. El descenso de la credibilidad de la televisión en el conjunto de la región puede estar, probablemente, reflejando la opinión crítica de determinados sectores ciudadanos en relación con la calidad y la confiabilidad de la información que se propala a través de ese medio informativo.

Los medios han suscitado un creciente debate no sólo entre los políticos, sino también entre intelectuales de diversas disciplinas. Existen aquellos que ven a los medios como una especie de poder depredador de la política y, sobre todo, al que difícilmente la ciudadanía controlará. Para Ignacio Ramonet: “Preocupados sobre todo por la preservación de su gigantismo, que los obliga a cortejar a los otros poderes, estos grandes grupos ya no se proponen, como objetivo cívico, ser un ‘cuarto poder’ ni denunciar los abusos contra el derecho ni corregir las disfunciones de la democracia para pulir y perfeccionar el sistema político. Tampoco desean ya erigirse en ‘cuarto poder’ y, menos aún, actuar como un contrapoder”¹⁴. De alguna manera, se puede colegir que para Ramonet los medios no se reducen a ser creadores de noticias (malas, buenas o regulares), sino que gracias a su influencia en la opinión pública, debido a su creciente omnipresencia, terminan por condicionar la forma y el contenido del quehacer político.

A su turno, Michael Hardt y Antonio Negri observan que desde hace mucho tiempo “los medios han llegado a representar la voz y hasta la conciencia del pueblo en oposición al poder de los Estados y a los intereses privados del capital. Se los juzga como un instrumento de freno y equilibrio respecto de la acción gu-

14 Ver Ramonet (s/f).

bernamental, que ofrece una visión objetiva e independiente de todo aquello que el pueblo quiere o necesita saber”. Sin embargo, contrasta esta afirmación con el hecho de que “hace tiempo que se ha hecho evidente que, en realidad, los medios con frecuencia no son precisamente independientes, por un lado, del capital y, por el otro, de los Estados”¹⁵.

De otro lado, están quienes ven en los medios una oportunidad, a pesar de todos los graves riesgos que representan en aras de construir una opinión pública adecuadamente informada. El sociólogo brasileño Cândido Grzybowski tiene, por ejemplo, una mirada distinta y considera que “[h]oy, los medios de comunicación de masas son la instancia primordial de construcción de la agenda pública y de sus prioridades. No son instancias mediadoras de la representación política ni resuelven cuestiones, pero crean un ambiente favorable o desfavorable para su planteo y abordaje”. Resalta Grzybowski que “algunas campañas como la de la Acción de la Ciudadanía Contra el Hambre, la Miseria y por la Vida, que se llevó a cabo en Brasil entre 1993-1996 y que transformó la cuestión del hambre en tema de la agenda política, tuvieron una incidencia clave en la conquista de espacios en los medios”. El brasileño concluye afirmando que “estamos ante un dato político fundamental para la democracia. La lucha por el derecho a la información y a la libertad, entre los más elementales de la democracia, tiene en la comunicación de masas un factor estratégico”¹⁶.

Por su parte, el peruano Rafael Roncagliolo observa, en una perspectiva semejante a la de Grzybowski, que la historia del progreso “es a la vez historia de la dominación e historia de la liberación, de la domesticación y de la subversión. Nuestros caminos primero, y luego nuestras vías férreas y teléfonos fueron construidos e instalados para asegurar la dominación española, británica o norteamericana”. Destaca luego que “hubo en la historia movimientos populares que quisieron destruir los ferrocarriles (Gran Bretaña) u otras manifestaciones de la dominación y del progreso (de ambos a la vez). Pero también quienes, tomando el toro por las astas (...), utilizaron esos caminos y teléfonos y computadoras para que ellos transiten transformaciones sociales y movimientos democráticos”¹⁷.

15 Ver Hardt y Negri (2002, pp. 287-288).

16 Ver Grzybowski (2004, pp. 61-62).

17 Ver Roncagliolo (2003, p. 78).

Sin duda, es un debate abierto, pero considerar que los medios de comunicación tienen la fuerza necesaria para hacer y deshacer en la política resulta exagerado. No sólo ha descendido la credibilidad del medio de mayor consumo —la televisión—, sino que existen ejemplos de que los medios en la Región Andina, a pesar de su poder, no logran condicionar y subordinar mecánicamente la opinión política de la población. Es el caso de Perú en 1990 (con la derrota de Mario Vargas Llosa y el triunfo de Alberto Fujimori), o de la Venezuela del presidente Hugo Chávez; o recientemente, también, es el caso del referéndum promovido por el presidente Álvaro Uribe en Colombia. Se puede constatar, pues, una fuerte tensión entre los medios y la política, incluso una gran influencia; pero difícilmente se puede considerar la existencia de una relación de causa y efecto entre la opinión política de los medios y los puntos de vista de los ciudadanos.

Quizá, más allá de la política, en el ámbito estrictamente cultural los medios tengan una influencia mayor que en el político. Obsérvese, sino, la influencia o la preponderancia del espectáculo, del deporte, de las telenovelas; la difusión de los neologismos; la vigencia de las fracturas sociales como el racismo; el mayor peso de los productos transnacionales, etc. Se está pues ante una gran industria cultural y mediática, en crecimiento y en proceso de concentración progresiva de la propiedad. A modo de síntesis se podría decir, con Germán Rey, que “[m]ientras que los políticos pierden aceptación, los medios de comunicación suelen aparecer en las encuestas de credibilidad y confianza en los primeros puestos; mientras las prácticas persuasivas de la política se desgastan, desgastándose así una de las funciones más fundamentales y primeras de la política (la gente no le cree a los políticos ni a sus promesas), los medios resaltan, puntualizan, esconden o ponen a debatir a la sociedad sobre determinados temas”. Concluye Rey indicando que “si la política ya no convoca ni cohesiona, la comunicación une e identifica, así estos lazos sean fugaces, provisionales y desinstitucionalizados”¹⁸. Y se debe agregar, con Jesús Martín Barbero —citado por Rey en el texto en mención—, que: “[l]a comunicación y la cultura constituyen hoy un campo primordial de batalla política: el estratégico escenario que le exige a la política densificar su dimensión simbólica, su capacidad de convocar y

18 Ver Rey (2004, p. 10).



El descenso de la credibilidad de la televisión en el conjunto de la región puede estar, probablemente, reflejando la opinión crítica de determinados sectores ciudadanos en relación con la calidad y la confiabilidad de la información que se propala a través de ese medio informativo.



construir ciudadanos, para enfrentar la erosión que sufre el orden colectivo. Que es lo que no puede hacer el mercado por más eficaz que sea su simulacro”¹⁹. En tal sentido, “los partidos tendrían que comprender mejor los cambios en las sociedades contemporáneas, proponer nuevos proyectos de sociedad y promover debates públicos”²⁰.

Las diferentes agendas

La especificidad de la agenda de los medios de comunicación responde a su afán de producir, difundir y vender información. Sin duda, como se ha dicho, el efecto de tal desempeño es la obtención de una creciente presencia en la opinión pública (y de paso, por supuesto, en las ventas o en la audiencia, es decir, en el mercado). Teóricamente, la agenda política intenta responder a los problemas principales del Estado. Los parlamentos, por ejemplo, definen sus agendas legislativas; los gabinetes presentan sus planes de gobierno, e incluso existen pactos políticos y sociales en los que se acuerda un orden de prioridades de políticas de Estado de mediano y largo plazo. Sin embargo, por lo general la agenda real de los políticos no está condicionada por esta agenda formal. Existe una agenda formalmente acordada y otra que se ejecuta de manera cotidiana, la cual está teñida de objetivos de muy corto plazo: las peleas intrapartidarias, las denuncias entre uno y otro político, las campañas por derribar o sostener a un ministro o un gobierno.

Se puede afirmar, ciertamente, que los medios de comunicación alientan esta agenda cotidiana —menuda, coyuntural— de los políticos, y no la formal, aquella que figura en los programas de gobierno o en los acuerdos multipartidarios y de las fuerzas sociales. Los medios

19 Ver Rey (2004, p. 10).

20 Ver PNUD (2004, p.28).

Cuadro 6
Perú: agenda de algunos medios de cobertura nacional, abril-junio de 2004
(en porcentajes)

	El Comercio (diario)	RPP (radio)	90 Segundos (TV)	América Noticias (TV)	24 Horas (TV)
Política	27	37	35	32	40
Policial / Accidentes	16	23	38	28	27
Economía / Problemática Social	12	14	12	9	10
Deportes / Farándula	26	16	3	22	16
Cultura / Iglesia / Familia	19	11	11	10	7

Fuente: Elaboración propia sobre base de información proporcionada por Calandria, disponible en: http://www.calandria.org.pe/centro_investigacion/bol_temometro/boletin_2004_02/agenda_medios_a.html.

consideran, la mayor parte de veces, que en esta agenda política de la “vida cotidiana” están las noticias, y que ahí deben penetrar ellos. Pero en este ámbito, los medios no están solos: están acompañados por los propios políticos. De otro modo no sería posible entender que sus vidas privadas estén ocupando ahora más páginas y más tiempo en los medios que sus planteamientos o los de sus partidos, acorde con una “ausencia de contenidos [que] no se debe solamente a las deficiencias de la representación periodística como a una política vaciada de sentido, y lo que es peor, a una comunicación despojada de significación”, como bien apunta Germán Rey²¹.

Una demostración parcial de este vaciamiento lo podemos encontrar en la agenda mediática de los principales medios peruanos, presentado en el Cuadro 6. En él, se observa la alta cobertura que se le proporciona a los temas ‘policial/accidentes’ (en algunos casos más de un tercio del total) y a los de ‘farándula/deporte’, y el poco espacio que se le proporciona a las noticias de ‘economía/problemática social’ (en promedio 12%). Si a eso se agrega el hecho de que algunas noticias “políticas” tienen un tinte teñido de espectacularidad, el panorama es poco alentador.

Las prioridades de la agenda ciudadana, por su parte, son distintas a las de los políticos y a las de los medios. Los ciudadanos de los países andinos, en su mayoría, están angustiados por asuntos ligados al empleo y los salarios, a los servicios de salud y educación, y a la

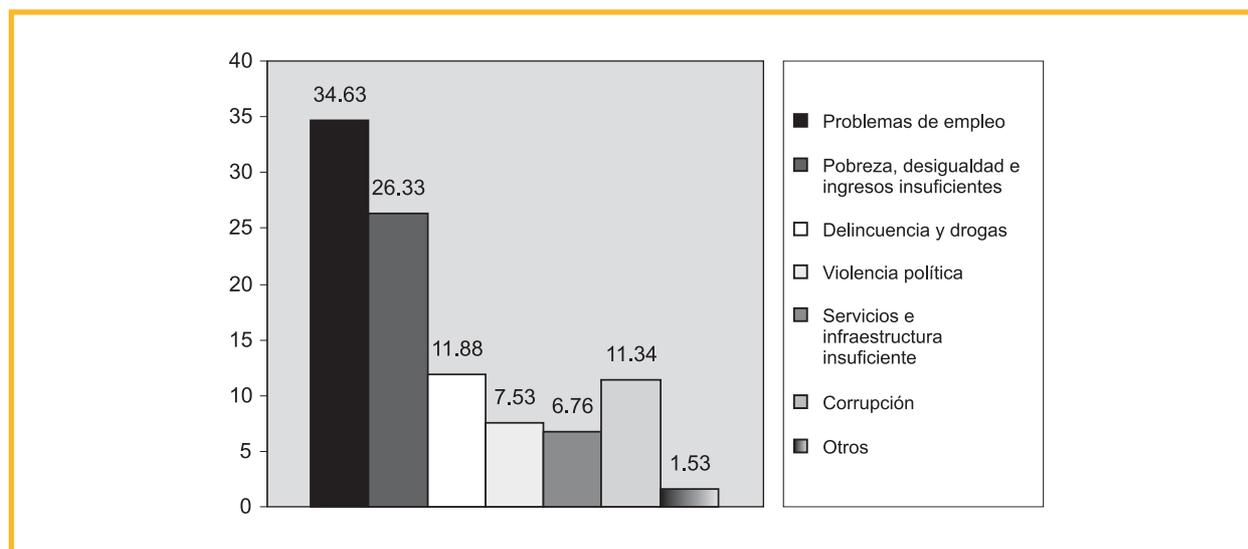
seguridad. Y así como en los medios esta agenda tiene una presencia sólo limitada, segmentada, intermitente o distorsionada, también se ve relegada cuando se observan las prioridades reales de los partidos políticos, las que se dejan ver en las actividades diarias, más allá de discursos o programas escritos. El caso latinoamericano global, presentado en el Gráfico 4, muestra por ejemplo que los problemas de empleo y los casos de pobreza, desigualdad e ingresos insuficientes ocupan, juntos, más del 60% de las preocupaciones ciudadanas.

Sin embargo, los ciudadanos consumen más medios (sobre todo televisión y radio) que discursos o propuestas políticas. Se acercan preferentemente a los medios porque en ellos encuentran la información instantánea, la unidad simbólica en torno a uno u otro tema de interés mediático, el espectáculo, la teatralización de la difusión, y un cierto develamiento de los ámbitos desconocidos del poder. En este contexto, cabe afirmar que, más que con los políticos, los medios harían bien en reconocer la importancia de sus responsabilidades para con los ciudadanos. El derecho a la libertad de prensa debería estar indisolublemente vinculado con el derecho a la información. Es un gran desafío para los medios desarrollar la capacidad, la habilidad y, sobre todo, el interés necesarios para convertir en noticia aspectos importantes que afectan la vida de gruesos sectores de la población. En Perú, por ejemplo, una investigación de la Konrad Adenauer y el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) dejó traslucir los asuntos de importancia nacional y regional sobre los cuales los medios no informan (ver Recuadro 2).

21 Ver Rey (2004, p. 12).

Gráfico 4

La agenda ciudadana: principales problemas, promedio para América Latina, 2002



Fuente: PNUD (2004, p. 193).

Recuadro 2. Algunos temas que no son noticia para los medios capitalinos

- El drama de pobladores asháninkas de las cuencas de los ríos Ene y Tambo, producto del rebrote del narcotráfico, los remanentes de Sendero y la extrema pobreza.
- La crisis de la educación en Junín, donde el 65% de los escolares de secundaria no tienen capacidad de comprensión de lectura ni de articular un razonamiento matemático lógico elemental.
- Que en Huancavelica se está gestando un malestar entre la población por la privatización del complejo hidro-energético de Colcabamba, Tayacaja, que genera el 40% de la energía eléctrica que consume el país, lo que podría desencadenar una ola de violencia en esa parte del Perú.
- Que de acuerdo a la información de la dirección del hospital de Yunguyo, el 90% de los menores de 5 años se encuentra con parasitosis intestinal debido al consumo de agua contaminada proveniente de la bahía de Puno.
- Que más de 300 comunidades campesinas de Puno son afectadas por los relaves mineros y la contaminación del medio ambiente por la minera Aruntani, en el sur y en la zona norte en la minera San Rafael.
- Que en el distrito de Huarmaca, en la sierra de Piura, la población vive en condiciones de pobreza extrema y que la desatención del Estado es total.
- Que el nivel de contaminación del río Chira es preocupante y que las poblaciones están siendo afectadas por esta agua contaminadas.
- Que tras 14 días de paralización, las provincias cajamarquinas de Chota, Bambamarca y Santa Cruz lograron que el gobierno peruano y la empresa privada Electronorte S.A. se comprometan a ejecutar el proyecto de interconectado con la red nacional.
- Las fatales consecuencias que traerá la explotación del cerro Quillish por la minera Yanacocha.
- Que la delincuencia común en Huacho, Huaral y Barranca se ha incrementado notablemente.
- Que los campesinos de las zonas de Cajatambo y Cochaspaca viven en extrema pobreza, desatendidos totalmente por el Estado.

Fuente: Tomado de Uceda (2004).



Otro cambio importante, más cerca precisamente de la relación con los poderes económicos, es la creciente concentración monopólica u oligopólica de la propiedad. Esta concentración, además, cruza fronteras como cualquier otro capital. En la Región Andina, dos de los grupos económicos más importantes -Cisneros y Santo Domingo- poseen propiedades ligadas a los medios en más de un país.



En el caso peruano, el ejemplo más dramático fue el de Ilave. No sólo los partidos políticos nacionales no estaban presentes, sino que los medios de comunicación tampoco informaron –salvo el diario La República, una semana antes–, de un amotinamiento aymara que tenía cuatro meses de duración, el cual culminó con el linchamiento del alcalde. Sin embargo, “[e]l hecho de la exclusión mediática de los ‘pobres’ no es exclusivo del Perú. Un estudio encargado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) –enero 2002– sobre el interés de los medios de comunicación occidentales por los temas vinculados al desarrollo o a la pobreza concluyó que alrededor de la mitad de los medios estudiados –54 periódicos relevantes de 11 países– dedicaron ‘menos de 0.5 por ciento’ del total de sus informaciones a estos temas. Además, que cuando se refieren a estos temas, la mayoría no aborda en profundidad cuestiones como el hambre y la pobreza en el mundo, ni analiza las causas de los problemas, normalmente se limita a referirse a eventos concretos como una conferencia, una campaña de solidaridad o el desborde de la situación: una o muchas muertes”²².

Los cambios en los propios medios, sobre todo en la concentración de la propiedad y del mercado

Las modificaciones en los medios son diversas y abarcan áreas múltiples del quehacer periodístico y de su relación con la política, la sociedad y el mercado.

22 Magaby Villalobos, documento elaborado para el proyecto Ayuda en Acción. Presentado en Ayacucho (Perú), 2004.

La nueva y compleja relación de los medios y la política

Las instituciones políticas y los partidos han forjado en sí grandes modificaciones. Los cambios en los medios, en el ámbito mundial y también en la Región Andina, son profundos y responden, en buena parte, a una poderosa tensión entre la independencia de los medios y las exigencias del mercado: se han modificado los tipos de empresas y se han constituido grandes grupos de propiedad; las empresas familiares están casi todas en crisis; ha decaído la importancia de la prensa escrita y crecido la influencia de la televisión; la producción de los textos se ha simplificado y las redacciones han cambiado su dinámica. Como anécdota de los cambios cabe mencionar, por ejemplo, que los columnistas pueden darse el lujo, desde hace tiempo, de no conocer siquiera el ambiente de la redacción en la que se produce el periódico en el que escriben.

Durante las últimas décadas, “[e]l panorama mediático se pobló de otros medios –básicamente la radio, la televisión e internet– que aumentaron de inmediato la oferta informativa, en el pasado concentrada en los periódicos. La televisión impuso otras reglas que presionaron a la prensa escrita: inmediatamente, rapidez de reacción, transmisión de información en directo, colonización de franjas horarias, combinación entre información y entretenimiento”²³. Algunos intelectuales, como Pierre Bordieu, atribuyen a los medios (en especial a la televisión) una alta responsabilidad en el vaciamiento político. “Los sucesos (...) tienen el efecto de crear un vacío político, de despolitizar o de reducir la vida del mundo a la anécdota o al cotilleo (que puede ser nacional o planetario) con la vida de las estrellas o de las familias reales, al fijar y mantener la atención en unos acontecimientos carentes de consecuencias políticas, que se dramatizan para *extraer la lección pertinente* o para transformarlos en *problemas de sociedad*”²⁴.

Algo más importante aún en relación con la política: su peso ha disminuido en los medios. El número de páginas en diarios y revistas se ha reducido y los programas políticos en la televisión y las radios son cada vez menores. La tendencia al magazín o a mostrar el lado magazinesco de la política se ha consolidado. Los partidos políticos, como organizaciones, tienen menos

23 Ver Rey (2004, p. 13).

24 Ver Bordieu (1996, p. 73).

acogida que los políticos como individuos. Pero ¿es simplemente que los medios emban, empaquetan, de un nuevo modo la política?, o ¿es que el carácter de la política, su contenido, su fuerza simbólica, su vitalidad y su cohesión se han modificado sustancialmente? ¿Está sucediendo, como lo afirma Germán Rey, que “las relaciones entre periodismo y política han cambiado, no sólo porque el periodismo busca otras distancias frente al poder, sino porque el sentido de la política se ha modificado dentro de la propia sociedad”²⁵?

La tendencia es, precisamente, la señalada: se han modificado sustancialmente las relaciones o la composición en, y entre, la sociedad, las instituciones políticas, el nuevo peso de la economía mundial, el papel de las comunicaciones y de las representaciones simbólicas de las personas y de los países. Las comunicaciones, y los medios en particular, han tenido indudablemente un gran impacto en la creación del nuevo escenario del quehacer político, sin que por ello pueda afirmarse que haya desaparecido la especificidad de la política.

La tendencia a la concentración de la propiedad de los medios

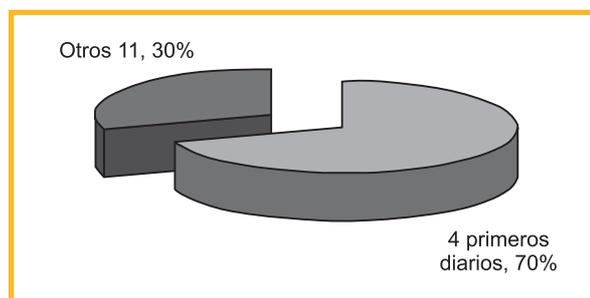
Otro cambio importante, más cerca precisamente de la relación con los poderes económicos, es la creciente concentración monopólica u oligopólica de la propiedad. Esta concentración, además, cruza fronteras como cualquier otro capital. En la Región Andina, dos de los grupos económicos más importantes (Cisneros y Santo Domingo) poseen propiedades ligadas a los medios en más de un país. Es previsible que esta característica cree tensiones entre la independencia informativa de los medios y las exigencias del mercado, acentuadas por la fragilidad de las instituciones en la región. Esta renovada incursión del poder corporativo en los medios, a escala más global, hace que el premio Príncipe de Asturias 2003, el periodista polaco Ryszard Kapuscinski sostenga que “(...) la noticia se convirtió en un buen negocio; (...) el descubrimiento del enorme valor económico de la noticia se debe a la llegada del gran capital a los medios de comunicación; (...) de repente se advirtió que la noticia era negocio, que permitía ganar dinero pronto y en grandes cantidades. Ello cambió totalmente nuestro ambiente de trabajo”²⁶.

25 Ver Rey (2004, p. 12).

26 Ver Kapuscinski (2004).

Esta afirmación de Kapuscinski coincide con la creciente y agresiva tendencia a la concentración de la propiedad de los medios a nivel mundial y en la región: “Una de las dimensiones que más ha influido en el periodismo es la económica, que puede observarse desde diversas perspectivas: los sistemas de propiedad, la naturaleza de las alianzas, los vínculos con las nuevas tecnologías, la inserción en un paisaje globalizado y transnacionalizado, la transformación de los medios en empresas y grupos corporativos, y la incidencia de las oscilaciones de la macroeconomía, junto al impacto de la recesión en el sostenimiento económico de los medios”²⁷. Estas consideraciones generales pueden constatar en el tipo de concentración del mercado y de la propiedad en la Región Andina, sobre todo en algunos de sus países. En Bolivia, por ejemplo (ver Gráfico 5), la propiedad de los cuatro primeros diarios es de 70%, mientras los otros 11 sólo tienen el 30%; es decir, un cuarto del total de los medios posee cerca de tres cuartos del mercado.

Gráfico 5
Propiedad de los diarios bolivianos, 2000

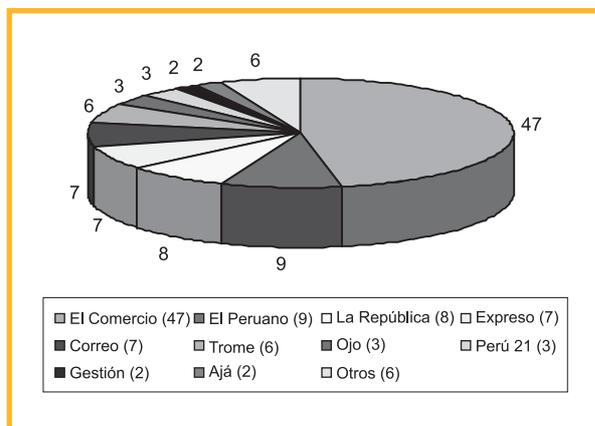


Fuente: Mastrini y Becerra (2004).

Por otro lado, los ingresos por publicidad, el principal capital de los medios de comunicación, también presenta una tendencia a la concentración. El caso peruano, por ejemplo, presentado en el Gráfico 6, es ilustrativo. Indica que el diario El Comercio tiene cerca de la mitad de la inversión publicitaria (47%). Si a esta cifra le agregamos lo correspondiente a los diarios Perú.21 (3%) y El Trome (6%) —ambos propiedad del Grupo El Comercio— el número llega a 56%. El segundo grupo importante es la Empresa Periodística Nacional (EPENSA): los tres diarios de su propiedad alcan-

27 Ver Rey (2004, p. 13).

Gráfico 6
Perú: participación en la inversión
publicitaria según diarios, agosto de 2004
(en porcentajes)



Fuente: Alfaro y Bolívar (2004, p. 3). Datos provenientes de Ibope Time.

zan el 12% de la inversión publicitaria. El diario La República alcanza el 8%, Expreso 7% y el diario de propiedad estatal El Peruano 9%. Así, estos cinco grupos juntos obtienen, en total, el 92% de la inversión.

La información proporcionada por un estudio del IPYS en torno a la concentración de la propiedad en la región, permite reconocer que los medios de comunicación forman parte de una poderosa y floreciente industria cultural. Los grupos empresariales mediáticos incluyen dentro de sus propiedades muchas veces negocios no vinculados directamente a los medios, muy distintos entre sí, como equipos de fútbol o compañías de seguro. El caso colombiano, presentado en el Cuadro 7, por ejemplo, indica que los dos grupos mediáticos más importantes, Caracol y RCN, combinan entre sus inversiones negocios directamente ligados a medios con otros no ligados formalmente pero de gran repercusión



Por lo general, la agenda real de los políticos no está condicionada por esta agenda formal. Existe una agenda formalmente acordada y otra que se ejecuta de manera cotidiana, la cual está teñida de objetivos de muy corto plazo: las peleas intrapartidarias, las denuncias entre uno y otro político, las campañas por derribar o sostener a un ministro o un gobierno.



en la ciudadanía. Caracol, además de negocios en telefonía e internet, posee inversiones en compañías de seguros (Colseguros), aviación (Avianca) y hasta producción de metales (Aluminios Reynolds). Las inversiones de RCN, por su parte, incluyen un popular y tradicional equipo de fútbol, el Atlético Nacional de Medellín, en una región donde el fútbol es un gran fenómeno de masas.

La misma tendencia a la creación de grupos multimediales con presencia en revistas, periódicos locales y regionales, televisión en sus diversas modalidades (abierta, de cable, DTH, internet y radio) e incluso otras industrias culturales se encuentra también en Venezuela, tal como se presenta en el Cuadro 8. La propiedad del grupo Cisneros, con origen comunicacional, es más diversa que la de CANTV. En Venezuela, el único país sudamericano donde el béisbol alcanza gran popularidad, el grupo Cisneros tiene inversiones en un equipo de esa disciplina deportiva: los Leones de Caracas. La inversión de CANTV, en cambio, está más centrada en telefonía, destacando entre sus propiedades conexas la guía telefónica Caveguías.

Como es lógico anticipar, “[e]sta reconfiguración de los medios trajo una serie de consecuencias sobre el sentido del periodismo y sobre su propia práctica. Pronto, se experimentaron tensiones entre los intereses comerciales y la independencia informativa: las decisiones gerenciales influyeron directamente en el tipo de periodismo, el diseño del producto final, las exigencias a los periodistas y la naturaleza del oficio periodístico”²⁸.

El ámbito de los espacios de mercado para los medios locales o estrictamente nacionales –incluso para algunos poderosos diarios o capitales nacionales– no ha desaparecido, pero sí se ha reducido ante el alto grado de iniciativa de los conglomerados. En un primer esfuerzo por medir la concentración de la propiedad de medios e industrias culturales en Latinoamérica, Guillermo Mastrini y Martín Becerra realizaron una investigación encargada por el IPYS, cuyos objetivos fueron: 1) estudiar la estructura del mercado de las industrias culturales y las telecomunicaciones en América Latina; 2) medir los niveles de concentración de la propiedad de los medios de comunicación; y 3) estudiar las estrategias de los principales grupos de comunicación regionales y de cada país²⁹. El estudio de Mastrini y Becerra

²⁸ Ver Rey (2004, p. 14).

²⁹ Ver Mastrini y Becerra (2004).

Cuadro 7
Colombia: Caracol y RCN, 2000

	Caracol	RCN
TV	Canal 1 (12.3 puntos de rating)	RCN TV (9.2 de rating)
TV Pago (Cable)	Gramacol, 40 mil abonados	
Telefonía básica	Orbitel	
Telefonía móvil	Celumóvil 574 mil abonados	
Internet	UOL Colombia	
Radio	Caracol Estéreo; Caracol primera cadena radial colombiana	Radio Cadena Nacional
Prensa diaria	El Espectador	
Otras industrias culturales		Sonolux
Otros	Inversiones Cromos, Biofilm (plásticos), Refocosta (reforestación), Parque Central Bavaria, Avianca, Sofasa, Aguila y Malterías de Colombia, Presto, Burguer Station, Aluminio Reynolds, Carrefour, Cajas Plásticas Polipropileno del Caribe, Colseguros.	Postobón (Gaseosas Posada Tobón S.A), Incauca S.A., Ingenio Providencia S.A., Banamal S.A., Cipreses de Colombia S.A, Industrias Forestales Doña María, Sucromiles S.A., CIM (Sociedad Comercializadora Internacional de Azúcares y Miele S.A.), Coltejer (Compañía Colombiana de Tejidos), Textiles Rionegro y Cia. Ltda. Coltefinanciera, Peldar S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., Liquid, Crown Colombiana S.A., Los Coches, Edinsa, Atlético Nacional de Medellín.
Ámbito territorial	Nacional	Nacional
Grado de integración	Horizontal	Tiende a ser horizontal
Modo de crecimiento	Mixto	Mixto
Origen del capital	Extra-comunicación	Extra-comunicación

Fuente: Mastrini y Becerra (2004).

buscaba rastrear, en relación con los medios de comunicación, temas como pluralismo, diversidad, eficiencia económica, efectos ideológicos, censura, autocensura, influencia privilegiada, identidad cultural y política de los propietarios, contenidos y regulación.

Después de recoger información de diez países en América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela), Mastrini y Becerra arribaron a algunas conclusiones, de las que extraemos las más relevantes con relación a los objetivos del presente documento:

- En América Latina se registra un altísimo nivel de concentración de los medios de comunicación, de industrias culturales y de industrias de telecomunicaciones.
- Casi todos los países reconocen un índice superior al 80/100, siendo 100 el máximo de concentración.
- En el caso de telefonía básica (donde la presencia de los dos principales operadores llega al 100% del mercado), televisión abierta, televisión de pago y prensa escrita, el índice de concentración supera el 75/100 en promedio.

Cuadro 8
Venezuela: Cisneros y CANTV, 2000

	Cisneros	CANTV
TV	Venevisión	
TV Pago (Cable)	Direct TV, 250 mil abonados	
Telefonía básica		CANTV, 2'686,000 abonados
Telefonía móvil		Movinet, 1'078,000 abonados
Internet	AOL América Latina	CANTV Net, 151,000 abonados
Radio	Círculo FM Center	
Prensa diaria	Diario Reporte	
Otros	Leones del Caracas (béisbol), Miss Venezuela, Fisa (belleza), Pizza Hut, Saeca (viajes), Americatel, Business Service Provider, Summa Sistemas, etc.	Caveguías, directorio telefónico
Ámbito territorial	Transnacional	Nacional
Grado de integración	Vertical y horizontal	Horizontal
Modo de crecimiento	Mixto	Mixto
Origen del capital	Comunicación	Comunicación

Fuente: Mastrini y Becerra (2004).

- La industria cultural menos concentrada es la radio, con promedios de 25/100 de dominio de mercado por parte de los cuatro principales operadores.
 - En todos los países la concentración en telecomunicaciones es mayor que en medios de comunicación, no obstante las cifras de concentración en medios son alarmantes en relación con la preocupación por la diversidad y el pluralismo.
 - La integración de los principales grupos tiende a ser conglomeral, multimedia; y con el origen de los negocios en los propios medios de comunicación y orientado a las industrias culturales. Excepciones: Colombia, donde los dos principales grupos son extra 'comunicación'; Argentina, donde hay cruces significativos entre telecomunicaciones y medios; y Chile, donde no existen conglomerales multimedios.
 - Las industrias de mayor importancia económica son: las telecomunicaciones, la televisión abierta y por pago, y la prensa escrita. La radio, el medio más diverso, es el menos importante económicamente.
 - Las dificultades de los relevamientos fueron generales, pero acentuados en países con industrias culturales más débiles.
 - El marco conceptual y metodológico, así como la matriz de análisis, constituyen un acervo que permitiría realizar relevamientos bianuales de indicadores sobre estructura y concentración, y generar referencia internacional en la medición de estos aspectos en América Latina.
- El estudio de Mastrini y Becerra, que, como se dijo, se refiere a un espacio mayor a la Región Andina, refuerza la afirmación de la creciente concentración conglomeral y multimedia de la propiedad. La Región Andina es un espacio en el que, de uno u otro modo, se plasman realidades de concentración creciente. En el caso peruano,

según reporte en *Semana Económica*, la FM, a la que recurren el 97% de oyentes, es propiedad de muy pocos conglomerados con productos para distintos públicos. Sólo 5 grupos participan del 98% de los ingresos por publicidad en ese formato (la FM), de los cuales 36% son para el grupo RPP³⁰.

¿Y la independencia informativa? ¿Puede haber medios independientes formando parte de corporaciones, conglomerados o grandes grupos económicos?

Un mito clásico del buen periodismo es su independencia de información. Sin embargo, se sabe que es una de las prácticas más difíciles de lograr. Algunos de los principales medios en la Región Andina, como se menciona para el caso de Colombia o de Venezuela, surgieron vinculados a los partidos políticos. No tuvieron que ser parte de un conglomerado para que se haya puesto en duda o cuestionado su independencia. A las dificultades por conquistar su independencia informativa y editorial, debe agregarse la falta de tolerancia y pluralismo en el manejo de la noticia y la opinión. Hoy, las corporaciones o los conglomerados, que no solamente tienen intereses en los medios de comunicación, también presionan sobre la independencia. Es muy difícil que un medio critique el control monopolístico u oligopólico que puedan tener sus propietarios en el mercado. En Perú se produjo una excepción cuando el diario *El Comercio*, aliado empresarial de Caracol en la propiedad de la principal empresa televisiva, denunció a la empresa Bavaria de participar en una presunta y cuestionada negociación con representantes del actual gobierno.

Para el corresponsal de IPYS en Colombia, “[l]a situación (...) es dramática (...). Más de 14 programas de opinión e informativos en los últimos diez años cerraron. (...) Existe muy poco tiempo en los noticieros para la información nacional, y la mayor parte de los noticieros es información deportiva y de farándula. Por la situación de la libertad de prensa existe gran autocensura, por lo que gran cantidad de temas quedan sin cobertura alguna, mucho menos investigación. Las condiciones laborales de los periodistas no son justas, pues hay poco espacio para ejercer y no hay sindicatos ni asociaciones fuertes que reclamen por estas garantías. (...) En contraste, en las

30 *Revista Semana Económica*, Lima, Perú, 2004



El ámbito de la independencia no ha desaparecido. No sólo porque es un valor moral que sectores del periodismo aún sostienen y practican, sino, también, porque es un valor de mercado. Ser independiente vende; otorga un indudable valor agregado.



regiones hay variada oferta de periódicos locales, televisión regional y emisoras. El problema es que su sustento depende en gran parte de la pauta oficial, lo que saben manejar muy bien los funcionarios públicos de turno. Además, el tema del conflicto armado mezclado con la corrupción impide que los periodistas, por un tema elemental de supervivencia, hagan su labor³¹.

Sin embargo, el ámbito de la independencia no ha desaparecido. No sólo porque es un valor moral que sectores del periodismo aún sostienen y practican, sino también porque es un valor de mercado. Ser independiente vende; otorga un indudable valor agregado. La independencia, como la dependencia a determinados poderes políticos o económicos, puede no sólo encontrarse en la prensa llamada seria, sino también en los tabloides gritones o incluso en lo que puede denominarse prensa amarilla, sin identificar a ésta última con la “prensa basura” —la que en Perú se denominó prensa chicha, que se constituyó en un instrumento de manipulación y propaganda del régimen de gobierno establecido por Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos.

Hay quienes abogan con fervor por la tesis de que independencia y concentración no son necesariamente incompatibles: “los medios empezaron a aprender que su capital como actores modernos no estaba en la reproducción de los intereses de los políticos (así fuesen sus dueños), sino en la afirmación de la autonomía en la producción de la información. En la modernidad, la rentabilidad política de los medios está en su independencia y no en su sumisión a heteronimia, además de ser el estadio más bajo del desarrollo ético, es también el más primario en las visiones políticas del periodismo³². No obstante, el debate en torno a la tensión entre el carácter empresarial de los medios y el buen uso de la libertad de prensa y de información está abierto.

31 Carlos Eduardo Huertas, corresponsal de IPYS, correo electrónico enviado en noviembre de 2004.

32 Ver Rey (2004, p. 13).

La despolitización de la que incluso los medios son tributarios no es equivalente al abandono de un contenido o sesgo ideológico. La gran mayoría de secciones económicas de la prensa peruana son, por ejemplo, claramente partidarias del actual modelo económico impuesto en la región. La homogeneidad, a pesar de la pluralidad de la oferta, es una de las características más significativas de los medios de comunicación, frente a asuntos tan importantes como la economía, el trato a los campesinos cocaleros, el manejo de la deuda externa o los tratados de libre comercio. Incluso, según narra la editora general de la revista *Semana*, la prensa escrita y la televisión se alinearon con el presidente Álvaro Uribe en torno al referéndum³³; de igual modo, la gran mayoría de los medios de comunicación organizaron una fuerte oposición en contra del gobierno del presidente Hugo Chávez. Se debería agregar, además, que los medios de comunicación no tratan, ni de lejos, a los poderes económicos y financieros con la misma dureza y rigurosidad con los que abordan las críticas a los poderes y partidos políticos.

Poderes fácticos, transparencia y autorregulación de los medios

¿Son los medios una parte sustancial de los poderes fácticos? Sí, de cierta manera lo son. Colocan su agenda o disputan por hacerlo. Sus directores son elegidos por los propietarios de las empresas, no por los ciudadanos ni por los lectores regulares. No tienen un carácter estrictamente representativo, y sin embargo recogen y orientan las opiniones de grandes sectores de la ciudadanía. Por su importancia en la construcción de la agenda y la opinión pública, y por su influencia en la formación de los ciudadanos, los medios requieren de una especial transparencia en su funcionamiento: difusión de la composición de la propiedad, vínculos con otras empresas fuera y dentro del sector, ingresos, estados financieros, publicidad, organización interna, diferencia entre los ámbitos periodísticos y financieros, tiraje, entre otros. Pero algo más: se hace cada vez más necesario impulsar mecanismos de autorregulación, tales como las defensorías del lector, del oyente o del televidente.

33 Ver Ronderos (2004).

En algunos países la televisión y la radio tienen una regulación muy variada —entre caso y caso— y definida por el Estado. La prensa escrita está sujeta, casi siempre exclusivamente, a la legislación general, y a los requerimientos del poder judicial si mancillan la honra de una persona o el prestigio de una institución. Las defensorías o las distintas formas de autorregulación son imprescindibles, porque ante esto no basta la simple legislación para enfrentar al poder que significan los medios.

En América Latina, se observa una variedad de modalidades de defensores: un formato individual, es decir, un Defensor Titular para cada medio o un Defensor Corporativo para un grupo de medios; y otra modalidad, más de carácter colectivo, a través de la constitución de un Comité de Defensoría. No pueden pasarse por alto “las críticas persistentes de lectores y audiencias a las noticias que reciben, los debates candentes sobre reglamentaciones para contener lo que algunos sectores de la sociedad consideran desbordamientos del poder de los medios, la generación de iniciativas ciudadanas —como observatorios, foros por la democratización, veedurías— para deliberar públicamente sobre el papel de los medios en la sociedad, los cambios en las escuelas de formación de periodistas y el aumento de las preocupaciones de los propios medios sobre la calidad de su información”³⁴.

Para Susana Herrera y Rosa Zeta: “La figura del defensor en América Latina es reciente: sólo cuenta con quince años de existencia, y Brasil es el primer país latinoamericano que la adopta a fines de la década de los ochenta”³⁵. En Colombia, posteriormente, la experiencia se reproduce de manera insistente. Ambos países se han convertido en líderes en este aspecto, y en Bolivia también hay iniciativas a resaltar. El cuadro que se presenta a continuación (Cuadro 9) “intenta esbozar la situación del perfil de defensor de los medios de comunicación en América Latina en agosto de 2004: predomina el defensor(a), periodista y/o académico, no necesariamente procedente del mismo medio de comunicación, con edades entre 37 y 75 años”³⁶. Este cuadro, extraído del trabajo de Herrera y Zeta, presenta el perfil del defensor del lector en la región latinoamericana. En él, se puede observar que, en la Región Andina, sólo Colombia tiene varias experiencias en este sentido. Bo-

34 Ver Rey (2004, p. 19).

35 Ver Herrera y Zeta (2004, p. 71).

36 Ver Herrera y Zeta (2004, p. 79).

Cuadro 9
Perfil del defensor en la Región Andina

Nombre del Defensor	Edad	Medio	País	Año en el que asumió el cargo	Instauración del cargo en su medio	Procedencia	Profesión
Luis Ramiro Beltrán	73	El Deber 1965	Bolivia	2003	2003	Otros	Periodista/ Académico
Consuelo Cépeda	50	RCN 1997	Colombia	2001	2001		
Juan José García Posada		El Colombiano 1912	Colombia/ Medellín	VII. 2004	1999	El Colombiano	Periodista/ Académico
José Luis Mejía	52	El Colombiano 1912	Colombia	VII 2003	1999	Otros	Abogado
Amparo Pérez Camargo	57	Caracol TV 1954	Colombia	1999	1997		Periodista
Beatriz Restrepo		Tele Antioquia	Colombia	2002	2002	Otros	Filosofía
Bernardita Pérez Restrepo		Tele Antioquia	Colombia	I. 2004	2002	Otros	Abogada
Alva Sánchez	45	El Nacional 1943	Venezuela	2001	1998	El Nacional	Periodista
Cecilia Orozco		El Tiempo 1911	Colombia/ Bogotá	2003	1990		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada en Susana y Zeta (2004, p. 79).

livia y Venezuela, por su parte, han iniciado tímidamente ese camino; en cambio, Perú y Ecuador todavía tienen pendiente esta tarea. Otro dato importante a señalar es que los defensores en ejercicio son periodistas, personas ligadas a las humanidades o abogados, lo que podría indicar una especie de contrapeso al poder corporativo.

En Perú, un grupo de medios escritos, radiales y televisivos agrupados en el Consejo de la Prensa Peruana (CPP) ha creado una forma de autorregulación corporativa, con la constitución de un Tribunal de Ética³⁷,

37 Otros esfuerzos, como la inclusión de un Comité Consultivo en la recientemente promulgada Ley de Radio y Televisión, han chocado

una instancia compuesta por personalidades de reconocido prestigio social, entre intelectuales y abogados. El Recuadro 3 presenta el reglamento interno del Tribunal de Ética del CPP.

Sin embargo, las iniciativas y avances adoptados en relación con la transparencia y la autorregulación de los medios son todavía limitados en la Región Andina, en la que sobre todo Colombia y Bolivia, tímidamente, (y en algo Perú), han tomado las decisiones inicia-

con el recelo de los dueños de las televisoras y la apatía de la ciudadanía. Está aún por verse los efectos que éste puede tener. Debe decirse, en todo caso, que ésta sería una exigencia de la ley y no una iniciativa de los medios, como lo es el CPP.

Recuadro 3. Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana

REGLAMENTO INTERNO Tribunal de Ética

CAPÍTULO I

Artículo 1°.- Compete al Tribunal de Ética del Consejo de la Prensa Peruana cumplir y hacer cumplir el Estatuto Social, su Reglamento Interno, los acuerdos adoptados por la Asamblea General, el Consejo de Honor, y sus propios acuerdos en su calidad de órgano de solución de conflictos del Consejo de la Prensa Peruana.

Artículo 2°.- En el ejercicio de su función como órgano de solución de conflictos actuará con total autonomía y en sujeción al procedimiento aprobado por el Consejo de Honor.

Artículo 3°.- Son funciones del Tribunal de Ética las siguientes:

- a) Emitir resoluciones definitivas sobre las solicitudes de rectificación y quejas contra los medios asociados, o no asociados, que acepten su competencia y que no hayan sido solucionados en primera instancia por la Secretaría Ejecutiva.
- b) Emitir pronunciamientos públicos sobre casos o situaciones flagrantes cometidos por medios no asociados al Consejo de la Prensa Peruana.
- c) Emitir recomendaciones para el debido tratamiento de las materias periodísticas que contribuyan a la formación de una conciencia ética dentro del periodismo peruano. Absolver consultas.

les ya mencionadas. Como dice Javier Darío Restrepo, “hoy se piensa a los medios como si fueran una empresa cualquiera y resulta que cualquier medio de comunicación tiene una responsabilidad y una deuda con la sociedad. Ésa es la deuda de la que no se han hecho conscientes los medios de comunicación. Creen que son como cualquier otra empresa, empresas para ganar y que no tienen que pagarle ninguna deuda a la sociedad, y resulta que el medio de comunicación, por el sólo hecho de serlo, ya tiene adquirido un compromiso en la sociedad”³⁸.

38 Ver Restrepo (2004).

Bibliografía

- Alfaro, Daniel, y Alicia Bolívar. 2004. “Las rotativas de imprenta ya están empezando a editar...”, en *Semana Económica*, n° 943 (octubre). Lima: Apoyo Publicaciones.
- Comisión Andina de Juristas (CAJ). 2004. *Los desencuentros del poder. Informe anual sobre la Región Andina, enero 2004*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Grzybowski, Cándido. 2004. “Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate”, en PNUD (ed.), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD.
- Hardt, Michael, y Antonio Negri. 2002. *Imperio*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Herrera, Susana, y Rosa Zeta. 2004. *Ombudsman. El defensor de la audiencia en los medios latinoamericanos*. Piura: Universidad de Piura.
- Kapuscinski, Ryszard. 2004. “La información como mercancía”, en *¿Qué intereses hay detrás de la noticia?*, suplemento especial publicado por el día del periodista en el diario oficial *El Peruano* (octubre). Lima: Editora Perú.
- Latinobarómetro. 2004. *Informe-resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. También disponible en ([http:// www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)).
- Latinobarómetro 2002. Santiago de Chile.
- Mastrini, Guillermo, y Martín Becerra. 2004. IPYS
- O'Donnell, Guillermo. 2004. “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para una discusión”, en PNUD (ed.), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD.
- Pierre Bordieu. 1996. *Sobre la televisión*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD.
- Ramonet, Ignacio. s/f. “Control de la información y comunicación en la era de la globalización liberal. El quinto poder”.
- Restrepo, Javier Darío. 2004. “Los medios de comunicación tienen una deuda con la sociedad”. Entrevista publicada en el suplemento especial del diario oficial *El Peruano*, 1 de octubre, Lima.
- Rey, Germán. 2004. “Las otras invenciones del periodismo”, en *Diálogos de la Comunicación*, n° 69; revista académica de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (FELAFACS).
- Roncagliolo, Rafael. 2003. *Problemas de la integración cultural: América Latina*. Buenos Aires: Editorial Norma.
- Ronderos, María Teresa. 2004. *Prensa y elecciones: experiencias en América Latina*. Venezuela: Instituto Prensa y Sociedad – IPYS.
- Tanaka, Martín. 2002. *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Uceda, Ricardo. 2004. Exposición presentada en seminario organizado por la fundación Konrad Adenauer e IPYS, y realizado en Lima (julio).
- Wagner Tizón, Allan. 2004. “Descentralización e integración en la construcción de un Estado democrático”. Ponencia presentada en la conferencia *Democracia, Estado y descentralización*, organizada por la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y el PNUD (octubre). Quito.

Sobre los Autores

GLORIA ARDAYA. Boliviana. Socióloga por la Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia, Belgrano, y Doctora por L'École de Hautes Etudes en Sciences Sociales, Francia. Ha sido profesora en la Universidad de Buenos Aires, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y FLACSO (Sedes Bolivia y Ecuador), entre otras. Se ha desempeñado como investigadora para diversas instituciones nacionales e internacionales. Ha ocupado el cargo de Directora de FLACSO (Sede Bolivia), y es miembro del CRESALC-UNESCO. Conferencista en seminarios y talleres nacionales e internacionales. Ha sido también Diputada en el Parlamento y Ministra de Participación Popular durante el mandato de Carlos Mesa.

HUMBERTO DE LA CALLE. Colombiano. Doctor en Derecho con una amplia experiencia en políticas y asuntos públicos, derecho constitucional y administrativo. Ha sido Director del Organismo Electoral y es consultor internacional en asuntos electorales. Como Ministro de Gobierno durante el mandato de César Gaviria, actuó en representación del gobierno en la Asamblea Constitucional que expidió la Constitución de 1991. Presidió las deliberaciones que condujeron a la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en la OEA. Fue elegido Vicepresidente de la República y ha sido embajador, profesor universitario y autor de varios libros y ensayos.

FLAVIA FREIDENBERG. Argentina. Doctora en Ciencia Política y la Administración por la Universidad de Salamanca, España, y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano, Argentina. Desde 2002, es Profesora Ayudante de Facultad del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca, y desde 2001 de la Maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto de Iberoamérica y Portugal. Ha sido profesora visitante de la Universidad Autónoma Metropolitana (Sede Iztapalapa, México), FLACSO (Sede Ecuador), Pontificia Universidad Católica de Quito (Ecuador) y Universidad de Belgrano (Argentina), entre otras; e investigadora visitante de Boston University, Georgetown University, Pontificia Universidad Católica del Ecuador y del Instituto de Estudios Peruanos.

HUMBERTO NJAIM. Venezolano. Abogado con estudios de Ciencia Política en la Freie Universität, Berlín. Master en Administración Pública por la Universidad de Harvard y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Venezuela. Es profesor universitario y ha sido profesor invitado en diversas instituciones nacionales. Miembro de la Comisión Técnica del Consejo Nacional Electoral y del Consejo Directivo de la Fundación Manuel García-Pelayo, es también cofundador de la Red de Veedores, ONG venezolana dedicada a la observación electoral. Actualmente, es Director del Centro de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias

Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Ha escrito sobre corrupción, financiamiento político, ciencia política y derecho constitucional.

SANTIAGO PEDRAGLIO. Peruano. Periodista y analista político. Bachiller en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Licenciado en la Facultad de Letras de La Sorbona de París. Se ha desempeñado como Presidente del Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) y Subdirector del semanario SÍ. Es consultor y columnista en medios escritos. Actualmente escribe en el diario Perú 21 y participa de un programa político semanal en Canal N (TV) de Lima. Es profesor de las facultades de comunicación de la Universidad de Lima y de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

RAMÓN PONCE TESTINO. Peruano. Bachiller en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha participado de la etapa inicial del programa de formación y diálogos políticos de Ágora Democrática y, durante el 2002, se desempeñó como asistente de la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional peruano. Asimismo, tuvo a su cargo la relatoría de los talleres sobre violencia política organizados por International IDEA, Transparencia y la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

WIGBERTO RIVERO PINTO. Boliviano. Estudió Filosofía en la Universidad Católica Boliviana y Sociología en la Universidad Mayor de San Simón. Se especializó en Antropología. Entre otros cargos, se ha desempeñado como Ministro de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas, Viceministro de Asuntos Indígenas, y Director del Instituto Indigenista Boliviano. Fue uno de los impulsores para la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Es asesor de diversas organizaciones indígenas y de trabajadores, y consultor de organismos internacionales. Ha escrito sobre derechos indígenas, participación política, medio ambiente y desarrollo sostenible.

RAFAEL RONCAGLIOLO. Peruano. Sociólogo, periodista y profesor universitario. Es Director del Proyecto de Reforma Política en los países andinos, Ágora Democrática, programa conjunto de International IDEA y la Asociación Civil Transparencia. Anteriormente, se ha desempeñado como Secretario Técnico del Acuerdo Nacional (Perú), Director del Programa Perú de International IDEA y Secretario General de Transparencia. Ha sido Presidente del Instituto para América Latina (IPAL, Lima) y Director de la División de Estudios de la Comunicación del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México. Es consultor y asesor internacional en temas electorales, y ha sido profesor visitante de la Universidad de Québec, la Universidad Iberoamericana de México y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador

KRISTEN SAMPLE. Norteamericana. Master en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard. Es la Directora de la Región Andina del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), institución intergubernamental con sede en Estocolmo, Suecia. Además, se desempeña como Coordinadora Regional de IDEA en asuntos de género y sociedad civil. Desde 1990 hasta 1993 fue la Directora Regional Adjunto de Catholic Relief Services, la segunda ONG de desarrollo internacional más grande de Estados Unidos. Anteriormente, ha laborado en Bolivia, Guatemala y Chile en diversos cargos relacionados con el apoyo a la sociedad civil.

MARTÍN TANAKA. Peruano. Es Doctor en Ciencia Política y Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México, y Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es Director General del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Ha sido profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor visitante en la Maestría de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, Bogotá. Recientemente ha sido *Visiting Fellow* en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame. E-mail: mtanaka@iep.org.pe

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA. Peruano. Es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg, Alemania, y Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido profesor universitario, investigador de diversos centros de estudios en el Perú y consultor nacional e internacional en temas políticos y de comunicaciones. Es autor de más de catorce libros y ha publicado numerosos artículos en revistas y diarios peruanos y extranjeros. Tuvo a su cargo la jefatura nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales entre el año 2000 y el 2004.

LUIS VERDESOTO. Ecuatoriano. Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica de Ecuador y la Pontificia Universidad Católica del Perú, y con estudios de postgrado en L'Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales, Francia. Es consultor de diversas instituciones nacionales e internacionales, y ha sido embajador de su país en Suiza y asesor del presidente Jaime Roldós. Se ha desempeñado como Secretario Ejecutivo de la Red Interamericana para la Democracia, y ha ocupado los cargos de Coordinador del Proyecto Regional de Seguridad y Democracia en el Área Andina, y Director del proyecto sobre Reforma del Régimen Político para la Constitución de Bolivia. Es profesor universitario de FLACSO, Sede Ecuador, y ha sido investigador visitante de York University.

DANIEL ZOVATTO. Argentino. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, así como en Derecho, por la Universidad de Córdoba, Argentina. Es Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y Master en Administración Pública por la Universidad

de Harvard. Se ha desempeñado como Director Ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, y posteriormente como Director Ejecutivo Adjunto del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Actualmente, se desempeña como Director Regional para América Latina de International IDEA. Es Miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro y profesor visitante en diferentes universidades de América Latina, Europa y Norte América.

democracia, sociedad
civil, sistemas electorales,
medios de comunicación,
sistema de partidos,
empoderamiento indígena,
democracia participativa,
participación electoral,
financiamiento de los
partidos, región andina



Con el apoyo de:

DFID Department for
International
Development



ISBN: 91-85391-53-0

INTERNATIONAL IDEA

Las Camelias 511, oficina 501, San Isidro. Lima - Perú
Teléfonos (511) 4404092 - 4404093 / Fax (511) 4212055
Web: www.agorademocratica.org.pe
E-mail: postmast@agorademocratica.org.pe

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

Avenida Belén 389, San Isidro. Lima 27 - Perú
Teléfonos (511) 4413234 - 4413995 / Fax (511) 2217265
Web: www.transparencia.org.pe
E-mail: postmast@transparencia.org.pe