Democracia en la región andina: diversidad y desafíos

Serie:

©
© IEP Instituto de Estudios Peruanos
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf. (511) 332-6194
Fax (511) 332-6173
Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>
Web: <www.iep.org.pe>

ISBN:
ISSN:
Impreso en Perú
Primera edición en español: Lima,
ejemplares

Hecho el depósito legal
en la Biblioteca Nacional del Perú:

Registro del proyecto editorial
en la Biblioteca Nacional:

Corrección de textos: Sara Mateos
Diagramación: Silvana Lizarbe
Diseño de carátula: Gino Becerra
Cuidado de edición: Odín del Pozo

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

W///

DEMOCRACIA EN LA REGIÓN ANDINA: DIVERSIDAD Y DESAFÍOS

Editores

Maxwell A. Cameron y Juan Pablo Luna

IEP

Contenido

FOLIAR

Presentación. El estado de la democracia en la región andina. *Maxwell A. Cameron y Juan Pablo Luna*

I. EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN LOS PAÍSES ANDINOS

Venezuela: democracia en crisis
Luis Gómez Calcaño (coordinador), *Carlos Aponte*, *Nelly Arenas*, *Magally Huggins*, *Consuelo Iranzo*, *Thais Maingon* y *Thanalí Patruyo*

Colombia: "democracia amenazada"
Ana María Bejarano, Helena Alviar, Felipe Botero, Gary Hoskin y Mónica Pachón

Ecuador: democracia inconclusa
Santiago Basabe Serrano, Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta

Perú: la dinámica "neodualista" de una democracia sin sistema de partidos
Martín Tanaka y Sofía Vera

Bolivia: democracia en construcción
Santiago Anria, Maxwell A. Cameron, Agustín Goenaga, Carlos Toranzo Roca y Moira Zuazo

Chile: ¿institucionalización con pies de barro? David Altman y Juan Pablo Luna

Relaciones cívico-militares y el papel de las fuerzas armadas en los países andinos y en Chile. Carlos Blanco

II. ENTRE UNA CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y UNA REVOLUCIÓN DE PARTICIPACIÓN

¿Participación versus representación? Partidos políticos y democracia en la región andina. Juan Pablo Luna

Ejercicio de la representación y la participación políticas. Rafael Roncagliolo, Carlos Meléndez y Jorge Valladares

Nueva participación juvenil: la "revolución ciudadana" en Ecuador. Anne Gillman

Anexo I. Marco teórico y metodológico. Red de Investigación de la Democracia Andina

Anexo II. Resumen de los resultados de los informes

Agradecimientos

El Glyn Berry Program del Department of Foreign Affairs and International Trade del Gobierno de Canadá proveyó generosamente el financiamiento inicial para el desarrollo de este proyecto. Agradecemos en particular la ayuda de Lynn Dickson, Jeff Senior, Annik Lussier, Ben Rowswell, Flavie Major y de la embajadora Geneviève des Rivières. Con el apoyo del Martha Piper Fund de la Universidad de British Columbia (UBC), se celebró una reunión inicial en Lima en diciembre del 2007. En esa sesión participaron académicos de todo el hemisferio, realizando un análisis de distintas dimensiones relativas a la agenda de investigación sobre los procesos de democratización. Esta reunión fue clave para discutir y acordar los conceptos, medidas e indicadores que debían integrarse en nuestro marco analítico. Los investigadores compararon y evaluaron los datos existentes, así como las distintas metodologías de medición y monitoreo de la calidad de la democracia en otras zonas del globo. En función de estos antecedentes, se acordó realizar un marco analítico capaz de guiar un estudio piloto que debía aplicarse en la región andina (véase el anexo 1 incluido en este volumen). Los académicos participantes también concordaron en la necesidad de contar con un diagnóstico imparcial, independiente y de alta calidad sobre la democracia en la región.

Los investigadores del proyecto insistieron, asimismo, en que sus contribuciones debían proveer evidencia capaz de analizar el

rumbo de las tendencias políticas de la región, con el fin de movilizar apoyo político a favor de la democracia en el marco de la Carta Democrática. Al mismo tiempo, también se puntualizó la necesidad de ir más allá de la Carta, incorporando en el estudio asuntos constitucionales y de ciudadanía. Para lograr este objetivo, se discutió la posibilidad de que esta red de investigadores se constituyera en proveedora de evidencia capaz de orientar el desarrollo de formulación de políticas públicas, mediante el seguimiento de los procesos constitucionales, y analizando a su vez la tensión entre los elementos participativos e institucionales de la democracia. También se propuso trabajar con organizaciones de la sociedad civil con el fin de potenciar los procesos de inclusión y empoderamiento ciudadanos en distintas dimensiones de la vida política.

Más adelante, se llevaron a cabo dos reuniones más, en Vancouver (julio del 2008) y en Ottawa (octubre del 2008). En esas ocasiones, además de presentar las propuestas de análisis de cada caso y de recibir comentarios sobre las mismas, se decidió que cada reporte debía incluir un seguimiento del "Decálogo" elaborado en el marco analítico (diez dimensiones del régimen, entre ellas varios aspectos relacionados con los procesos electorales, la evolución constitucional y la ciudadanía). Simultáneamente, también se planteó incluir un tratamiento *in extenso* sobre las particularidades y problemáticas específicas de cada uno de los casos. Finalmente, se decidió elaborar los estudios transversales sobre relaciones cívico-militares, partidos políticos y género.

Un primer borrador de los reportes fue presentado en dos concurridas sesiones consecutivas de la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) celebrada en junio del 2009 en Río de Janeiro. Ahí se acordó publicar los estudios realizados en dos formatos: una serie de artículos en español y una monografía en inglés. La *Revista de Ciencia Política* divulgó, a inicios del 2010, una serie de estudios de caso como parte de un número temático. La *Revista* es de acceso abierto y se encuentra disponible en: http://www.uc.cl/icp/revista/. Los artículos publicados en la *Revista* complementan en gran medida los estudios de caso y temáticos que publicamos en este volumen. En conjunto, ambas publicaciones sintetizan la mayoría de lo que hemos aprendido al implementar la primera ronda

del proyecto de seguimiento de la democracia en la región andina (Andean Democracy Network Project).

Muchas personas han participado en nuestras reuniones y han ofrecido generosamente su tiempo y valiosa asesoría. En particular, queremos mencionar a los socios principales: IDEA Internacional, en particular Daniel Zovatto y Rafael Roncagliolo; Diego García-Sayán y la Comisión Andina de Juristas; Andrea Sanhueza y Francine Jácome de la Red de Democracia Activa; y el Carter Center, en particular Jennifer McCoy. También reconocemos el apoyo de los miembros del consejo académico de la red: Eric Hershberg, Pablo Policzer, Kenneth Sharpe, David Carment, Gerry Munck, Cynthia Sanborn y Cecilia Blondet.

Agradecemos asimismo la ayuda brindada por Rebecca Alegría Monnerat, como administradora del proyecto, y por varios asistentes de investigación, entre ellos: Jason Tockman, Jan Boesten, Amielle del Rosario, Jorge Madrazo, Freddy Osorio-Ramírez y sobre todo Agustín Goenaga, quien se encargó de las traducciones. El jefe del Departamento de Ciencia Política de UBC, Allan Tupper, apoyó igualmente el proyecto con gran entusiasmo. Sin el respaldo institucional de los directores del Centre for the Study of Democratic Institutions, Ken Carty, Richard Johnston y Mark Warren, este trabajo no hubiera sido posible. Por último, los auspiciadores no son responsables del contenido del libro; sólo lo son los autores.

Presentación

El estado de la democracia en la región andina

Maxwell A. Cameron y Juan Pablo Luna

Génesis de este libro

La oscilación violenta y frecuente entre regímenes democráticos y autoritarios caracterizó la historia latinoamericana hasta los años ochenta. Este patrón histórico fue al parecer superado luego de una serie de transiciones democráticas que probaron ser notablemente estables. Con el objetivo de contribuir a fortalecer la estabilidad democrática y de prevenir retrocesos hacia el autoritarismo, la Organización de Estados Americanos (OEA) —la principal institución multilateral de la región— adoptó en 1991 una resolución estableciendo la presencia de un régimen democrático como condición para ser miembro de ella (resolución 1080 de la Asamblea General).

Durante los años noventa, emergieron (o se diagnosticaron) nuevos y más sutiles obstáculos para la sobrevivencia de la democracia. Líderes electos como Alberto Fujimori en Perú, Jorge Serrano en Guatemala, o Carlos Menem en Argentina, ejercieron la presidencia en formas que contravenían a los principios democráticos

y constitucionales fundamentales, tales como la separación de poderes y el debido proceso. En algunos casos, el deterioro de la democracia volvió imposible la celebración de elecciones libres, justas y limpias. Especialmente en respuesta a los sucesos ocurridos en Perú en el año 2000, los miembros de la OEA crearon la Carta Democrática (IADC, véase OAS 2001), con el propósito de establecer un consenso en torno a qué significaba y cuáles eran los componentes necesarios de un régimen democrático en el mundo occidental.

No obstante, la Carta Democrática no fijó criterios de demarcación claros entre regímenes democráticos y no democráticos, omitiendo una enunciación explícita respecto de qué tipo de desarrollo político constituiría "una interrupción o alteración inconstitucional del orden democrático", y omitiendo también la creación de mecanismos institucionales que garantizaran la aplicación de la Carta en situaciones concretas. Considerando estas deficiencias, un grupo de expertos regionales reunidos en la Universidad de British Columbia, en el 2002, propuso dos iniciativas complementarias.

Primero, los participantes plantearon crear un grupo de líderes regionales, quienes oficiarían como "amigos de la Carta Democrática", promoviendo un uso más proactivo y preventivo de la Carta como instrumento diplomático. Segundo, el grupo de participantes también recomendó crear una red de investigación con la capacidad de monitorear el estado de la democracia en la región. Los reportes de dicha red debían ser al mismo tiempo productos capaces de apoyar la acumulación de conocimiento académico sobre el funcionamiento de la democracia en la región, así como la toma de decisiones políticas en el ámbito regional, en función de diagnósticos sistemáticos y fundamentados en evidencia empírica. Este libro es el primer producto académico de dicha red de investigación.

En términos académicos, la agenda de investigación de la red se inscribe dentro de los estudios sobre la calidad de la democracia. La discusión sobre la calidad de la democracia ha generado, desde los años noventa, una multiplicidad de investigaciones y publicaciones relativas a la conceptualización y medición empírica de la democracia y su calidad (véase por ejemplo Collier y Levitsky 1997; Munck 2008). Sin embargo, la gran mayoría de los estudios disponibles se centran en una o dos dimensiones relativas a la calidad democrática

(por ejemplo, el Estado de derecho o los mecanismos de rendición de cuentas de manera horizontal), o presentan clasificaciones estandarizadas de un número grande de casos sin establecer comparaciones más complejas entre ellos.

Los trabajos que componen este libro tratan de lograr combinar lo mejor de ambos mundos. Por un lado, intentamos realizar una comparación sistemática de un número pequeño de casos (aunque representativo de la situación de la subregión que presenta mayores problemas respecto de la gobernabilidad democrática), sobre la base de un marco teórico común. Por otro lado, dicho marco teórico, inspirado por la Carta, permite analizar simultáneamente distintas dimensiones relativas a la calidad de la democracia. Aunque de acuerdo a los hallazgos reportados en alguno de los países analizados, el marco teórico/comparativo que utilizamos resulta marginalmente incompleto, también consideramos que produce resultados satisfactorios. En este sentido, nos permite desarrollar un diagnóstico comparado de las fortalezas y debilidades de la democracia en la región, sobre la base de un enfoque integral respecto de las características del régimen político vigente en cada país. Por esta razón, esperamos que resulte útil para el seguimiento de cada uno de estos casos a través del tiempo, y para otros investigadores interesados en aplicar el estudio en otros casos o regiones. Siendo este un primer trabajo, preferimos centrarnos en la descripción de cada uno de los casos, postergando la realización explícita de un análisis comparativo entre ellos. No obstante, la breve caracterización que ofrecemos al final de esta introducción, así como los distintos artículos, darán pie seguramente a comparaciones muy fructíferas en el futuro.

Nuestra evaluación de la democracia nos permite identificar dimensiones en las que los regímenes políticos analizados contribuyen a reforzar las prácticas e instituciones democráticas, o alternativamente, a deteriorar la democracia, causando eventualmente un retroceso autoritario. Identificar con precisión el umbral a partir del cuál un caso no puede ser catalogado ya como democrático constituye un desafío analítico fundamental. En este sentido, es útil establecer un juego de garantías mínimas, relativas a la democracia electoral, sin las que un régimen político no cumple con el mínimo

indispensable para ser considerado democrático. Esto, a su vez, coincide con el espíritu de la Carta Democrática, cuya definición de democracia representativa incluye componentes electorales y constitucionales. No obstante, es el primer tipo de componente, el que resulta clave para disparar los mecanismos de coerción previstos en el texto. Solo en casos extremos, en los que por ejemplo, exista una interrupción de la democracia por la fuerza o una falla masiva del acto electoral (fraude electoral generalizado), es posible pensar en dicha intervención.

Existen sin embargo situaciones en las que la democracia es erosionada más sutilmente. Son dichas situaciones las que requieren de ejercicios más finos de evaluación. Por ejemplo, ¿en qué medida es posible sostener que un régimen político ha centralizado el poder en el Ejecutivo en grado tal, como para permitirle mantener el poder incluso enfrentando una sólida y masiva oposición, y en un contexto en el que la mayoría de los electores apoyan a dicha oposición? Mantenerse en el poder en dicha situación supone o bien ser capaz de cometer un fraude electoral masivo, o bien ignorar el resultado electoral adverso. Ex-ante, este tipo de situaciones solo puede ser planteada como contrafactual. No obstante, el tipo de información que genera nuestra evaluación del régimen político de cada país, en conjunto con la opinión de quienes conocen cada uno de los casos en profundidad y son capaces de realizar evaluaciones equilibradas, podrían dar lugar al planteo de conjeturas razonables, las que pueden a su vez, ser testeadas con el paso del tiempo.

Por eso, creemos que resulta necesario, en primera instancia, realizar una descripción exhaustiva del funcionamiento de los regímenes andinos en función de las tres dimensiones identificadas, y en particular, de las interrelaciones (ecología) que las determinan en cada caso. Como veremos a continuación, en los casos que analizamos existen contradicciones y tensiones importantes entre distintas dimensiones. Creemos que solo este tipo de diagnóstico, menos parsimonioso, pero más abierto, podrá sentar las bases para establecer luego, en trabajos futuros, criterios demarcatorios más precisos entre tipos de régimen y diferentes calidades de democracia.

Marco analítico

En concordancia con los lineamientos metodológicos detallados en el anexo 1 de este volumen, los investigadores cuyos reportes se publican en este libro estructuraron su análisis de los casos en torno a una premisa fundamental: la democracia es más que la mera celebración de elecciones periódicas y competitivas. Para usar la terminología propuesta por el Programa de los Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la democracia tiene más que ver con los ciudadanos que con los votantes. Es decir, la ciudadanía va más allá del derecho de votar. En este sentido, partimos estableciendo una distinción clara entre las elecciones por un lado, y los textos constitucionales y el ejercicio de la ciudadanía por otro. Esto no significa negar la interconexión existente entre estas tres dimensiones. Por lo contrario, cada dimensión forma parte esencial de un complejo de instituciones y prácticas que conforman la ecología de la democracia. Dichas condiciones deben estar presentes para hacer posible, en el marco de una sociedad moderna, y a gran escala, el ideal de la democracia representativa. Dicho ideal se encuentra etimológicamente presente en el significado del vocablo "democracia" (el gobierno del pueblo). En este sentido, nuestro trabajo se inscribe en el contexto de la literatura, cada vez más extensa, sobre la calidad democrática. A diferencia de otros trabajos, no obstante, nuestro interés primordial no radica en medir, de forma estática, la presencia de una serie de atributos democráticos derivados de un ideal normativo, sino más bien, queremos entender cuáles son los distintos aspectos de un régimen democrático que pueden sufrir alteraciones, cuando las relaciones ecológicas entre (1) las elecciones, (2) los regímenes constitucionales, y (3) las diversas facetas de la ciudadanía sufren transformaciones sistemáticas y sostenidas en el tiempo.

Las elecciones constituyen nuestro punto de partida. Argumentamos que las elecciones cumplen con dicho objetivo y son por tanto capitales para la democracia cuando el derecho al voto está asegurado, cuando las elecciones son libres, justas y limpias, y cuando los representantes elegidos popularmente pueden asumir sus funciones de gobierno sin interferencias por parte de actores no elegidos.

No obstante, las elecciones son solo el comienzo. Los parlamentos deben transformar la opinión pública en legislación en beneficio del interés público y no de intereses particulares. Los líderes del Poder Ejecutivo, por su parte, deben asegurar la reglamentación de dicha legislación respetando la legislación vigente y asegurando, al mismo tiempo, el respeto por las preferencias ciudadanas. Finalmente, el Poder Judicial debe velar por la aplicación de la legislación vigente manteniendo su lealtad al marco institucional y su neutralidad, al tomar decisiones sobre casos particulares. La operación del marco constitucional debe asimismo garantizar los derechos y libertades fundamentales a todo ciudadano, sean estos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales, asegurando, mediante esta vía, la capacidad de cada ciudadano de participar formal e informalmente en el proceso gubernativo. Si bien la democracia debe garantizar el derecho de participación de los ciudadanos, solamente la presencia de una ciudadanía activa puede asegurar la supervivencia y vitalidad democráticas.

En el marco teórico inicial (véase el anexo 1 al final de este volumen), la tercera dimensión —la democracia de los ciudadanos— fue definida por derechos civiles, políticos, y social y económicos. Durante el proceso de investigación, decidimos centrarnos no solamente en los derechos ciudadanos, sino también en los mecanismos de participación directa (ver artículo de Roncagliolo y colegas) y en los cambios constitucionales.

Los trabajos que aquí publicamos, analizan componentes relativos a estas dimensiones y en particular, a la mutua imbricación de las prácticas e instituciones correspondientes a distintas facetas del régimen. La lectura de estos trabajos sugiere, al menos, la presencia de tres tensiones y/o problemáticas centrales.[1] La primera corresponde a la tendencia hacia una mayor concentración de poder, especialmente en aquellos sistemas de gobierno que han puesto mayor énfasis en el incremento de la participación ciudadana. La segunda se relaciona con la presencia de una fuerte tensión, especialmente en contextos sociales pautados por la exclusión, entre

1. El anexo 2 presenta una síntesis detallada de los hallazgos.

representación y participación. La tercera radica en la relación cercana que existe entre la calidad de la democracia y su rendimiento.

Venezuela constituye un ejemplo de un sistema político en el que se ha hecho énfasis en la promoción de nuevas y más directas formas de participación ciudadana, aunque en el marco de una gestión de gobierno pautada también por la vocación hegemónica de un Poder Ejecutivo que busca concentrar poder en detrimento del Parlamento, el Poder Judicial, los gobernadores y alcaldes y otros cuerpos representativos, especialmente en aquellos casos en que estos son controlados por la oposición. El primer artículo del libro, a cargo de Luis Gómez Calcaño, ofrece una narrativa elocuente, aunque equilibrada, acerca del hiperpresidencialismo, la manipulación electoral, la politización del aparato estatal (incluidas las fuerzas armadas) y la violencia verbal que pautan el ejercicio de poder por parte del Ejecutivo venezolano. Estos excesos, no obstante, contribuyen poco a atenuar el apoyo amplio que aún mantiene el gobierno del presidente Hugo Chávez, en virtud de su manifiesta vocación de atender las necesidades de sectores de la ciudadanía venezolana previamente excluidos. A esto se suma la institucionalización de oportunidades, sin precedentes, para la participación política en el ámbito local, por medio de innovaciones tales como la creación de los consejos comunales. Venezuela es también uno de los dos países de la región en que nuestro estudio revela la presencia de serios problemas en cuanto a los niveles de democracia electoral existentes. El contralor general, por ejemplo, sin mediar un debido proceso, ha proscripto candidaturas opositoras en distintos procesos electorales. Como resultado, se ha conformado una lista de candidatos proscriptos, casi todos pertenecientes al bando opositor (véase el anexo 2 al final de este volumen), popularmente conocida como la Lista Russián (apodada así en función del nombre del contralor, Clodosbaldo Russián).

Si bien existe un fuerte contraste entre los casos de Colombia y Venezuela en algunas dimensiones, en otras, es posible establecer algunos paralelismos más sutiles. Colombia posee, a diferencia de Venezuela, un Poder Judicial notoriamente independiente, el que ha sido increíblemente asertivo en términos de garantizar los derechos ciudadanos, entre ellos, los derechos sociales y económicos. El

Tabla 1
Venezuela

Componentes democráticos	Venezuela
Elecciones	El derecho a participar como candidato en las elecciones ha sido violado y los candidatos han sido proscriptos sin mediar un debido proceso judicial.
Orden constitucional	Posee un orden constitucional hiperpresidencialista, exacerbado por la eliminación de las restricciones a la reelección presidencial aprobada en el 2009. El gobierno central ha obstruido la labor de representantes electos en el ámbito subnacional, mediante restricciones presupuestales y limitando sus prerrogativas. La independencia judicial también ha sido crecientemente restringida.
Ciudadanía y participación	La falta de independencia judicial restringe los derechos civiles y políticos. La participación directa ha sido estimulada mediante la creación de concejos locales y otras innovaciones participativas.

Poder Judicial colombiano también ha ejercido un rol de resguardo ante un Poder Ejecutivo que ha centralizado crecientemente el poder. Existen grandes similitudes entre los estilos de liderazgo de los presidentes Chávez y Álvaro Uribe, entre las que se encuentran, el recurso permanente a los mecanismos de democracia directa y sus intentos también incansables por modificar la institucionalidad de forma de permitir una reelección presidencial perpetua. El artículo sobre el caso colombiano, a cargo de Ana María Bejarano y sus coautores, sugiere que bajo el régimen liderado por Uribe se han debilitado significativamente los mecanismos de balance de poder

Tabla 2
Colombia

Componentes democráticos	Colombia
Elecciones	El ejercicio de la violencia por parte de actores no estatales (paramilitares, guerrillas y mafias del narcotráfico) afecta la capacidad de los ciudadanos para votar y para competir como candidatos.
Orden constitucional	El escándalo de la parapolítica dejó en evidencia la presencia de vínculos de corrupción entre las organizaciones paramilitares y los miembros del Poder Legislativo. Por otro lado, Colombia posee un sistema judicial notablemente independiente y proactivo (que, por ejemplo, rechazó la reelección de Álvaro Uribe por un tercer periodo).
Ciudadanía y participación	La violación extrema de los derechos civiles incluye ejecuciones extrajudiciales, desapariciones y "falsos positivos" (homicidios cometidos por agentes estatales para inflar el número de víctimas).

previstos en la Constitución de 1991. Colombia es también un caso en el cual las elecciones mismas, como institución fundamental de una poliarquía, han sido jaqueadas por episodios de violencia y por la creciente expansión de la influencia que ejercen las organizaciones paramilitares. Esto, a su vez, ha contribuido a la corrupción (especialmente visible en el Poder Legislativo) y a una constante presión por parte del Ejecutivo sobre el Poder Judicial, en busca de impunidad en casos de violación de los derechos humanos.

A Ecuador usualmente se le compara con Venezuela, en virtud de la cercanía entre sus presidentes, Rafael Correa y Hugo Chávez. A su vez, ambos países han seguido el mismo guión en sus procesos de

Tabla 3
Ecuador

Componentes democráticos	Ecuador
Elecciones	La ausencia de un sistema consolidado de partidos políticos ha sido una de las principales debilidades de la democracia ecuatoriana.
Orden constitucional	El Legislativo ha devenido en un instrumento para la negociación particularista (e incluso secreta), en lugar de un ámbito institucional capaz de alentar la deliberación abierta de proyectos de política pública. Los conflictos que han enfrentado al Legislativo con el Ejecutivo han tendido a contribuir a politizar al Poder Judicial.
Ciudadanía y participación	La nueva Constitución enfatiza el derecho al "buen vivir" *(sumak kawsay)*, así como el respeto a los derechos indígenas y colectivos. La participación ciudadana ha sido fuertemente promovida por la Asamblea Constitucional producto de la nueva Constitución.

reforma constitucional: elección presidencial sobre la base de una plataforma de cambio constitucional, referéndum para convocar a una Asamblea Constituyente, elección de dicha constituyente, referéndum para aprobar la nueva Constitución y por último, la realización de nuevas elecciones generales. Este proceso ha contribuido a concentrar el poder en el Ejecutivo, generando además crispación entre este y los poderes Legislativo y Judicial. Basabe y sus coautores elaboran con detalle la tensión entre los tres poderes en el caso ecuatoriano. Simultáneamente, el gobierno encabezado por Correa ha intentado reforzar la participación ciudadana, tanto en el proceso de reforma constitucional, cuanto en términos de la creación de nuevos espacios participativos bajo el marco del novel régimen

constitucional. Resulta evidente la centralidad que tuvieron los grupos indígenas (y en particular, las concepciones indígenas respecto del "buen vivir") en el diseño de la nueva Constitución. Sin embargo, hubo insatisfacción de la principal confederación indígena del país (la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE) respecto del resultado final del proceso constituyente.

Perú parece encontrarse fuera de sintonía con sus vecinos durante los últimos años. Mientras en la década del noventa tuvo un interregno autoritario bajo el presidente Alberto Fujimori, en el que también se observó a las fuerzas armadas asumir un rol preponderante en el país (especialmente durante la amarga lucha en contra Sendero Luminoso), en las elecciones del 2006, la ciudadanía decidió no elegir (aunque por un margen escaso) a un líder populista (Ollanta Humala). En cambio, en una situación única en la subregión, el presidente Alan García resultó ser líder de un partido político. Las instituciones políticas del país aparecen más equilibradas, aunque siguen siendo débiles. Por otra parte, al igual que sus vecinos andinos, Perú posee graves problemáticas de exclusión social, las que continúan sin atención por parte del gobierno, creando condiciones propicias para la irrupción periódica de candidatos que no pertenecen al sistema de partidos (*outsiders*). Dichos niveles de exclusión también parecen relacionarse con los altos niveles de conflicto social que se verifican en el país. El reciente y explosivo conflicto de Bagua ilustra esta problemática. Como señala Tanaka, el principal desafío que enfrenta el país es el de vigorizar las instituciones democráticas, que aunque restauradas en el 2001, permanecen dañadas.

Bolivia es otro caso en el cual la exclusión étnica permanece como un tema central y fundamental. El artículo sobre Bolivia analiza el auge del Movimiento al Socialismo (MAS) bajo el liderazgo del presidente Evo Morales, al que este movimiento caracteriza como a un líder plebiscitario. Al igual que Venezuela y Ecuador, Bolivia ha experimentado una concentración de poder en el Ejecutivo consolidando un proyecto hegemónico y despertando fuertes resquemores en la oposición. La popularidad del liderazgo de Morales, no obstante, ha logrado sostenerse en el tiempo, en virtud de su habilidad para dar expresión a dos reclamos fundamentales de la ciudadanía

Tabla 4
Perú

Componentes democráticos	Perú
Elecciones	Las autoridades electorales han recobrado su independencia, pero es necesario avanzar hacia una mejor organización de los procesos electorales. Esto incluye una mayor capacidad de implementar y monitorear el cumplimiento de la legislación sobre partidos políticos y el financiamiento de las campañas.
Orden constitucional	La débil institucionalización del Legislativo y de la rama Ejecutiva dificulta la capacidad de ambos poderes para desarrollar sus funciones básicas. Esto incrementa, por su parte, el riesgo de que dichas instituciones resulten capturadas por intereses particulares. El Poder Judicial también es muy débil y no provee niveles mínimos de confianza respecto de la administración de justicia.
Ciudadanía y participación	El gobierno ha utilizado políticas de mano dura en la represión de protestas sociales, al tiempo que no ha implementado mecanismos de participación popular capaces, tal vez, de canalizar los conflictos sociales.

y en particular, de los sectores populares: la atención de las necesidades básicas de la población y la vocación por promover la participación popular en diversas instancias y niveles de gobierno.

Aunque el gobierno del MAS ha perjudicado a las cortes del Poder Judicial, también ha operado con un estilo relativamente menos autocrático que sus pares en Venezuela y Ecuador. El texto de reforma constitucional fue negociado en el Congreso y finalmente aprobado mediante un referéndum popular. La Constitución resultante

Tabla 5
Bolivia

Componentes democráticos	Bolivia
Elecciones	Los oficiales subnacionales legítimamente electos han sido removidos bajo acusación de haber cometido actos criminales.
Orden constitucional	El Legislativo se ha mantenido como una institución importante en la política boliviana, mientras que la independencia del Poder Judicial se ha obstaculizado. El sistema de Cortes, a su vez, ha sido politizado. El gobierno cesó inconstitucionalmente a los miembros del Tribunal Constitucional.
Ciudadanía y participación	Con el colapso del sistema de partidos, el modelo emergente de participación social se basa en movimientos sociales. Hay múltiples innovaciones participativas.

constituye un híbrido interesante que combina componentes liberales y republicanos, elementos fuertes de democracia directa, y concepciones ancestrales (indígenas) respecto de la política. El nuevo gobierno, reelecto en el 2009, disfruta de altos niveles de apoyo popular.

Finalmente, también incluimos el caso de Chile, cuyo artículo fue redactado por Altman y Luna. El caso fue incorporado porque en dicho país las instituciones representativas (especialmente los partidos y el Congreso) son más robustas que en el resto de los países andinos. Al mismo tiempo, el rendimiento del gobierno, en términos del proceso de formación de políticas públicas, no ha sido tan errático como en el resto de los países andinos. No obstante, y por un sinnúmero de razones, que van desde el carácter de la transición a la democracia, pasando por la Constitución y el sistema electoral,

Tabla 6
Chile

Componentes democráticos	Chile
Elecciones	Las elecciones son libres, competitivas, y justas. Sin embargo, el sistema binominal contribuye a generar un sistema poco competitivo y abierto.
Orden constitucional	Las tres ramas gubernativas son independientes. Una serie de "enclaves autoritarios" permanecen en la Constitución.
Ciudadanía y participación	Chile no ha implementado innovaciones participativas, y la participación ciudadana en política es comparativamente baja. La brutalidad policial constituye un problema significativo, especialmente en relación a la represión de movimientos indígenas en el sur del país.

Chile presenta déficits importantes respecto de los niveles observados de participación política. En este sentido, creemos que no puede ser pensado como un caso "modelo" para la subregión.

Además de los estudios de caso, encargamos una serie de artículos adicionales sobre un conjunto diverso de temas, los que ahora se presentan como artículos temáticos. El primero de ellos, ya aludido arriba, describe el proceso constitucional de Ecuador y se centra, además, en la participación juvenil en política en ese país. También, presentamos a continuación algunos artículos dedicados a los partidos políticos y la participación política, y al rol de los militares en la política contemporánea de la subregión. Estos escritos redondean la discusión con un análisis más profundo de temas que resultan centrales y transversales al conjunto de casos analizados. Dichos temas, que no fueron incluidos en el marco analítico original, resultaron ser centrales para entender el funcionamiento de la democracia en los países andinos. De alguna forma, estos artículos

buscan llenar los primeros vacíos que hemos encontrado en el marco analítico, al momento de realizar la comparación entre las distintas experiencias nacionales reseñadas en los informes de país.

Esperamos que el análisis sistemático de los casos, sobre la base del marco analítico original, así como también los informes temáticos que incluimos en este volumen, contribuyan a generar una nueva agenda de investigación sobre la calidad de la democracia. Creemos que dicha contribución tiene tres componentes. Primero, presentamos una descripción densa, aunque sistemática, de la democracia, tal y como es aplicada actualmente en la subregión. Segundo, discutimos una serie de problemáticas transversales y emergentes, las que deberán ser integradas en próximas rondas de investigación. También es posible que la evaluación que realizan las distintas agencias y organismos internacionales respecto de la calidad de la democracia tenga que integrar análisis de estas problemáticas en sus diagnósticos futuros sobre la democracia en la región. Finalmente, esperamos que el marco analítico y metodológico que hemos propuesto y aplicado en los casos analizados sirva de inspiración para estudios similares en otros casos o regiones.

I

EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN LOS PAÍSES ANDINOS

VENEZUELA:
DEMOCRACIA EN CRISIS

Luis Gómez Calcaño (coordinador),
Carlos Aponte, Nelly Arenas, Magally Huggins,
Consuelo Iranzo, Thais Maingon y Thanalí Patruyo

El régimen político venezolano actual[1]

En años recientes se desarrolla un debate sobre la calidad de la democracia que ha dado lugar a la noción de regímenes políticos híbridos. En estos se combinan algunas propiedades de los modelos democráticos con las de los autoritarios. El régimen venezolano instaurado en 1999 ha sido destacado como uno de estos modelos híbridos, y ello ha dado lugar a distintas reflexiones sobre la caracterización del caso venezolano.[2]

---

1. Esta sección en una versión actualizada del informe de investigación elaborado para el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Una parte significativa se basa en resultados del proyecto de investigación "Redefinición de la democracia y la ciudadanía en Venezuela: nuevas relaciones entre Estado y sociedad civil", que se adelanta desde el 2004 en el Área de Desarrollo Sociopolítico del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, con una subvención parcial del FONACIT (S1-2002000420).
2. Se podría mencionar la definición de "autoritarismo competitivo o electoral" propuesta por un conjunto de autores para caracterizar a regímenes como el

Consideraremos un conjunto de expresiones relevantes *en lo político*, que intentarán dar cuenta de tendencias autoritarias (es decir, antidemocráticas) o democratizadoras en el régimen chavista, y en sus actores sociopolíticos más importantes, algunos de los cuales han planteado conflictos y desafíos a dicho régimen.

Cuando se habla de una tendencia, se cuenta con algún tipo de punto de comparación. Y en Venezuela el antecedente de referencia es un régimen democrático "limitado" —"partiarquía" y "partidocracia" han sido calificativos frecuentes para identificarlo (Coppedge 1994; Molina 2001)—, afectado por una crisis severa, especialmente desde los años ochenta. En los años noventa esa crisis se expande y afirma, pero se desarrollan también algunas tendencias democratizadoras incipientes. Entre ellas figuran:

- La ampliación de la libertad crítica de los medios.
- Un proceso descentralizador que genera cambios en los partidos tradicionales, abre nuevas alternativas de gestión en los gobiernos regionales y locales y revierte parcialmente el centralismo extremo del Estado y la democracia (Mascareño 1998 y 2000; Lalander 2004).
- La participación de organizaciones de la sociedad civil relativamente autónomas (Gómez Calcaño 1998).
- El avance incipiente en la desclientelización y la profesionalización de la administración pública (Gómez Samper, Vethencourt y Armas 1999).
- Después de los sucesos del Caracazo en 1989, en el que se violaron masivamente los derechos humanos, el país se abrió muy gradualmente a una mayor vigilancia y respeto de los derechos

---

venezolano (véanse entre otros Levitsky y Way 2004; Diamond 2004; Schedler 2004). Desde otra valiosa tradición reflexiva, se ha propuesto la definición de "populismo autoritario" para caracterizar al régimen venezolano y en especial a su ideología, "estrategia" y discurso (véanse Arenas y Gómez 2006a). También se han desarrollado múltiples índices comparativos internacionales para explorar la calidad de la democracia y cuyos resultados cuestionan la calidad del régimen político venezolano actual. Hay un balance reciente sobre esos índices en Alcántara (2007).

políticos y del ejercicio pacífico del derecho a la protesta (Guillén y García Guadilla 2006).

A pesar de su deterioro y del desprestigio de sus actores partidistas, en la democracia venezolana se generaban procesos renovadores aunque tardíos y parciales. La insuficiencia de estas reformas se destacó ante la disminución dramática de las capacidades de financiamiento petrolero, que devino en un problema fundamental para la legitimación del régimen. Los dos intentos de golpe de Estado militar de 1992 afectaron seriamente la estabilidad del régimen y las relaciones entre sus actores centrales (Gómez Calcaño 1995).

En ese contexto, se inicia el gobierno chavista a raíz de la victoria electoral de 1998. Los riesgos de despliegue e implantación abierta de un régimen autoritario o, por el contrario, la posibilidad de construir una nueva democracia participativa han sido constantes polos de debate alrededor de ese proceso (Gómez Calcaño y Patruyo 1999; Carrasquero, Maingon y Welsch 2001; Ramos Rollon 2002; Ellner y Hellinger 2004; McCoy y Myers 2007; Castro 2007). Se intentará ilustrar cuáles son las tendencias antidemocráticas y cuáles las democratizadoras en esa experiencia, aludiendo a las siguientes definiciones.

Puede hablarse de tendencias autoritarias cuando se registra un conjunto de acciones o prácticas que:

- tienden a la concentración sistemática de poder en el Ejecutivo, en la Presidencia, en el líder o en otro núcleo de decisión efectivo en el Estado: dirigencia de las fuerzas armadas o del partido dominante-único, por ejemplo, que afectan a lo que el esquema metodológico denomina democracia constitucional (anexo 1 al final de este volumen, ítems 5, 6 y 7).
- debilitan significativamente los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.
- limitan u obstaculizan la participación autónoma y plural de la ciudadanía en la vida comunitaria y en la toma de decisiones públicas. Estos dos puntos corresponden en el esquema a la democracia ciudadana (anexo 1 al final de este volumen, ítems 8 y 9).

En contraste, puede hablarse de tendencias democratizadoras cuando se registran prácticas que:

- tienden a la desconcentración del poder en el Estado y/o del Estado hacia la sociedad.
- fortalecen los derechos civiles y políticos.
- fomentan o consolidan la participación autónoma y plural de la ciudadanía en la toma de decisiones (Cameron 2007 y 2008).

Antes de revisar estas tendencias, examinaremos la orientación ideológica del chavismo, para evaluar el grado en que ella influye en el comportamiento del régimen.

La concepción ideológica del chavismo sobre el modelo político-institucional

Desde comienzos del 2005, el presidente Chávez empezó a identificar al proceso político que impulsa como "socialismo del siglo XXI". Entre los años 2005 y 2006 el Presidente insistió en que ese socialismo estaba en gran medida por definirse (Arenas y Gómez Calcaño 2006b). Desde el 2007, esa idea se vincula con propuestas más nítidamente asociables con la izquierda tradicional anticapitalista, especialmente en materia económica. La dirigencia chavista tiende a esquivar el tema de la relación entre el socialismo del siglo XXI y el socialismo real del siglo XX, posiblemente por el vínculo entre el Presidente y el régimen cubano, al que ha descrito como ejemplo de democracia alternativa (Lander 2006). También esquiva la diferenciación del socialismo del siglo XXI con la socialdemocracia o el socialismo democrático. Aunque estas experiencias cobraron importancia después de la caída de los regímenes comunistas, la reflexión del chavismo tiende a reducir el capitalismo a una versión salvaje y liberal que guarda muy poca relación con el capitalismo realmente existente (Chávez 2009). Y, especialmente, elude reflexionar sobre el capitalismo de Estado que tanta incidencia ha tenido en el desarrollo rentista venezolano.

Para buena parte de la población, según diversas encuestas, el socialismo del siglo XXI se interpretaba hasta inicios del 2007 como un movimiento de lucha por una mayor igualdad, defensor de la intervención del Estado en la sociedad (paradigma que comparte una gran parte de los venezolanos) y con una actitud solidaria hacia los más pobres o vulnerables, identificándose con un mayor gasto social y con las populares misiones sociales, en auge especialmente entre el 2003 y el 2005.[3] Pero desde el año 2007, el socialismo del siglo XXI parece asociarse más con una economía socialista, entiéndase anticapitalista, más reticente frente a la propiedad privada y su aporte al desarrollo. Ese fue uno de los aspectos del proyecto de reforma constitucional que impulsó el oficialismo ese año, después de la victoria del presidente Chávez en las elecciones de diciembre del 2006.

Ese proyecto también tuvo una orientación presidencialista y antidescentralizadora. Y las preocupaciones por el espíritu autoritario del movimiento chavista crecieron ante la propuesta de reelección indefinida, que inexplicablemente solo involucraba al Presidente y no a otras autoridades electas, así como ante la propuesta de debilitar el carácter profesional y no deliberante de las fuerzas armadas (Asamblea Nacional 2007).

De acuerdo con ese proyecto y con el Plan de la Nación 2007-2013 (RBV 2007), el socialismo del siglo XXI se caracteriza por:

- Promover el desarrollo de una economía socialista, identificada con la propiedad social y reforzada con una propiedad estatal orientada en favor de las mayorías populares. En ese marco sería fundamental el aporte de las llamadas empresas de producción social. Como conjunto, el proyecto es bastante indefinido, y aunque apunta hacia avances en un sentido anticapitalista, ello es un propósito de largo plazo. Este proyecto representa

3. Una encuesta de la empresa Datanálisis mostraba a principios del 2007 que "la mayoría de la población identifica el capitalismo como un sistema que genera riqueza, progreso y libertad y ven en el socialismo un sistema de solidaridad donde se mantienen las ayudas del gobierno a las clases más pobres y se respete la propiedad privada". Ver K. Hernández y E. Méndez, "La mayoría respalda derecho a la propiedad privada productiva", en *El Nacional*, 6-1-2007, p. A-14.

un desincentivo para la inversión privada, cuyo aporte es eludido o subestimado, afectando los derechos económicos de una parte significativa de la población.

- Impulsar una democracia participativa que ha tendido a plantearse como una alternativa frente a la democracia representativa o formal. Se propone la instauración de un "poder popular" que canalizaría esa nueva democracia mediante consejos (comunales, de trabajadores, de estudiantes, entre otros). Estos consejos romperían con los mecanismos de representación tradicionales porque fomentarían la idea según la cual los voceros no son representantes sino simples transmisores de los intereses de quienes los designan. Estas ideas no hacen referencia explícita a la autonomía y pluralidad propias de los actores en la tradición democrática representativa. También eluden la referencia a la perspectiva de alternabilidad futura en el poder por parte de fuerzas distintas a las oficialistas.
- Se supone que las dos orientaciones precedentes, junto con el esfuerzo del Estado en el campo social, mejorarán la calidad de vida de la población.

Sin embargo, persisten las ambigüedades porque se supone que hay una prolongada transición y no se especifica el tiempo previsto para que la propiedad social predomine. Por su lado, la democracia participativa no logra definir un modelo creíble y legítimo que suplante los mecanismos electivos y representativos plurales, que tienen como una de las bases de su legitimidad el ser fuentes de la elección del actual gobierno.

El análisis ideológico del movimiento y del régimen chavista requiere considerar algunos factores básicos:

- El *marcado personalismo* del movimiento, que dota al líder político de un peso decisivo.[4]

4. Sobre los peligros del personalismo para la democracia, véase Mires (2006).

- En medio de la influencia de las ideas socialistas tradicionales en el movimiento chavista, este ha sido *ideológicamente heterogéneo,* aun desde sus antecedentes como movimiento militar. Esa heterogeneidad puede haberse reducido con el tiempo, dadas las separaciones de fuerzas que apoyaron en determinado momento al régimen. También puede haber disminuido por la presión ejercida para unificar al movimiento bajo un solo partido (el Partido Socialista Unido de Venezuela, o PSUV). Sin embargo, la heterogeneidad puede perdurar (veladamente) entre la dirigencia oficialista, tanto en lo económico como en las concepciones de la democracia.
- Por su baja densidad ideológica, *las propuestas oficialistas han sido difusas y fluctuantes*, lo que hace posible redefiniciones futuras, por razones prácticas o ideológicas. Este proceso político ha fluctuado entre ciclos de moderación y radicalización, que han tendido a servir a la concentración de poder, asociada con la institucionalización de la reelección indefinida como medio para mantener a las fuerzas revolucionarias (es decir, a Chávez) en el poder.

El dilema central de la dimensión política del chavismo está en su ambiguo nexo con el pluralismo democrático, que parte desde sus antecedentes golpistas y pasa por sus tendencias militaristas y personalistas, características que habían predominado en Venezuela desde la Independencia y contra las que se había logrado forjar desde 1958 —en medio de sus limitaciones— un modelo civil y democrático (Coppedge 2002).

La práctica político-institucional en sus tendencias autoritaria y democratizadora

Más allá de la dimensión ideológica, heterogénea y cambiante, revisaremos la práctica político-institucional concreta. Se recorren 12 hitos relevantes para evaluar las tendencias autoritarias o democratizadoras en el modelo político-institucional venezolano.

El debilitamiento de la separación de poderes: la erosión de la democracia constitucional

Una de las características del régimen democrático iniciado en 1958 fue el bajo grado de autonomía entre los poderes públicos. Ello se manifestaba en la influencia de los partidos políticos al escoger magistrados del Poder Judicial. Esa autonomía limitada ha sido ahora sustituida por una autonomía "mínima", concentrada en funcionarios identificados con el chavismo y, cada vez más, con el Presidente. Ello ha ocurrido con:

- La designación de los miembros del Poder Ciudadano, especialmente desde su elección por la Asamblea Constituyente en el 2000.
- La escogencia de los miembros del Poder Electoral, en relación de tres o de cuatro a uno a favor de los representantes del oficialismo, especialmente desde el 2003.
- La conformación del tribunal supremo de justicia, especialmente desde su ampliación —en el 2004— con magistrados designados teniendo en expresa consideración su condición de partidarios del "proceso".[5]
- El predominio del chavismo en el Poder Legislativo como mayoría simple —hasta el 2005— y como mayoría absoluta (más de dos tercios), por no decir casi total, desde noviembre de ese año, cuando la oposición decidió retirarse de las elecciones para el Parlamento.

El Presidente concentra así un poder sin controles político-institucionales efectivos, puesto que la designación de las autoridades de las instancias formalmente encargadas de supervisarlo depende —en casi todos los casos— de la propia decisión presidencial. Esta influencia también fue decisiva en la elección de 21 de los 23

5. "Chavismo designa hoy 49 nuevos magistrados", en *El Nacional*, 13-12-2004, p. A/1.

gobernadores de estado en octubre del 2004, avalada y apoyada por un Presidente fortalecido después de su victoria en el referéndum revocatorio de agosto de ese año.[6]

El fortalecimiento de la oposición política en las elecciones del 2008 y el 2009 y la ampliación de su representación en las elecciones parlamentarias del 2010, podrían detener y redefinir parcialmente la concentración de poderes en el Presidente (la más alta que haya tenido cualquier jefe de Estado venezolano desde 1958).

El fortalecimiento del personalismo, el ejecutivismo y el centralismo

Una de las repercusiones de la escasa autonomía de los poderes es el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y en particular del presidencialismo que, en Venezuela, ha sido también un rasgo constitucional tradicional. A ello ha contribuido una visión que exalta el papel del líder político, en un estilo que desborda hacia el culto a la personalidad. El personalismo fue, junto con el militarismo, uno de los rasgos dominantes de la vida política venezolana desde la Independencia y hasta 1958; esos dos rasgos se han reactivado intensamente desde 1999 (Márquez 2004b). El Presidente recela de la autonomía organizacional y clama por mantener coherencia en la acción del Estado, lo que supone que las decisiones importantes sean adoptadas por una sola autoridad, aunque ello resulte inviable en una administración compleja.

El Presidente ha sido constantemente contrario a la descentralización y ha reforzado en términos de presupuesto al gobierno central; recientemente ha presionado para que se revierta buena parte de las competencias de las gobernaciones, como se hizo en noviembre del 2008 con las gobernaciones y alcaldías donde triunfó la

6. Un ejemplo de este sesgo es el caso de Jorge Rodríguez, quien fue vicepresidente del Consejo Nacional Electoral (organismo para el que se exige independencia política) y su más activo operador institucional y político en el revocatorio presidencial del 2004, para pasar luego a ocupar la vicepresidencia de la república y un alto cargo como directivo del partido de gobierno. Actualmente es alcalde de uno de los municipios del distrito capital.

oposición. Ya en el proyecto de reforma constitucional propuesto en el 2007 se preveían medidas antidescentralizadoras.[7]

Otra muestra de este espíritu concentrador es el de las leyes habilitantes asignadas por la Asamblea Nacional (AN) al Presidente en tres ocasiones durante la última década, lo que equivale a un tercio de su mandato. En particular, las 26 leyes promulgadas sorpresivamente el 31 de julio del 2008, día en que terminaba la más reciente de las habilitaciones, refuerzan la concentración de poder en el Ejecutivo y otorgan las bases legales para la ocupación por el Estado, sin juicio previo de expropiación, de empresas, comercios y tierras productivas, dado que consideran prácticamente todas las actividades económicas como de interés social (especialmente las leyes relativas a la soberanía alimentaria y la protección al consumidor (véase *Gaceta Oficial* núm. 5.889, 2008).

Finalmente, la insistencia del Presidente en someter a consulta el tema de la supresión de los límites a la reelección, que había sido negada como parte de la proposición de reforma sometida a referéndum en diciembre del 2007, parece indicar una concepción de la institucionalidad ligada a la persona del líder; como afirman muchos políticos oficialistas, la presencia de Chávez en el poder más allá del 2012 es considerada indispensable para la continuidad de la "revolución" y del "socialismo del siglo XXI" (Chávez 2007). En el referéndum del 15 de febrero del 2009 sobre la enmienda constitucional que permite la reelección indefinida del Presidente y otros funcionarios electos, esta fue aprobada por un 55% de los participantes. La acentuación del presidencialismo, el ejecutivismo y el centralismo no es en sí misma una tendencia autoritaria. Pero sí lo puede ser cuando viene acompañada de otros hitos, como los que seguidamente se mencionan.

La exclusión y la discriminación políticas

En medio de la polarización que vive el país desde 1999, un rasgo resaltante ha sido la exclusión política. El Presidente nunca se ha

7. Especialmente en los cambios propuestos a los artículos 16 y 136 (Asamblea Nacional de la RBV 2007).

reunido con la principal confederación sindical del país, no ha sostenido encuentros formales con sus adversarios partidistas (apenas convocó a algunos dirigentes de oposición después del intento de golpe del 2002) y ha tenido escasas reuniones con las principales organizaciones empresariales y eclesiásticas. Ese estilo excluyente también se ha usado con los propios partidos aliados al gobierno, cuando las decisiones relevantes no han sido consultadas con ellos, y ni siquiera con el partido del Presidente (el Movimiento Quinta República, MVR, primero, y el PSUV ahora). Ambos tienen marcadas semejanzas con los llamados partidos "personalistas" (Patruyo 2007). Las reuniones con mandatarios regionales han sido escasas y la mayor parte han excluido a los gobernantes de oposición. Frecuentemente el Presidente ha dictado líneas de acción para los gobernadores y alcaldes oficialistas, irrespetando su autonomía.

Los casos principales de discriminación política son la Lista Tascón[8] y la Lista Russián. La primera derivó en discriminación contra los venezolanos que suscribieron la convocatoria al referéndum revocatorio del Presidente en el 2004. Los firmantes fueron presionados y/o perjudicados laboralmente, sobre todo aquellos empleados en la administración pública o que deseaban ingresar a ella, o quienes pretendieran contratar con el Estado. Aunque esa lista no fue aplicada en todos los organismos públicos, sí adquirió un peso fundamental en gran parte de ellos, sobre todo entre el 2004 y el 2006, cuando finalmente el Presidente llamó públicamente a desactivar su utilización (Jatar 2006; Hsieh et al. 2009).

La Lista Russián está formada por inhabilitaciones políticas, que impidieron la postulación a cargos electivos a más de 200 personas. Esa sanción, decidida por el contralor general de la república, reconocido partidario del oficialismo, afectó a varios dirigentes opositores que tenían las mejores opciones de triunfo para la Alcaldía Mayor de Caracas y tres gobernaciones. Esas inhabilitaciones fueron decididas por un funcionario administrativo (el contralor) y

8. Posteriormente ampliada y refinada para convertirse en la Lista Maisanta, que incluye información sobre la participación de los ciudadanos en los procesos electorales recientes e indicios de su orientación política.

no por un tribunal, tal y como lo pautan la Constitución Nacional y la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

A pesar de la aparente claridad de estas normas, el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Defensoría del Pueblo remitieron su opinión a la decisión que adoptara el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), en tanto que el presidente de la república y, luego, la AN respaldaron al contralor. Finalmente, el TSJ aprobó, pocos días antes del comienzo de las inscripciones de candidatos, la validez de esas inhabilitaciones, creando el precedente de que un funcionario administrativo, en este caso afecto al Presidente, pueda tomar la decisión de impedir la postulación de determinados ciudadanos. Esto rompe drásticamente con el derecho político básico de elegir y ser elegido. Además, existe una notable desproporción entre las sanciones y el ejercicio de cargos administrativos por parte de los opositores y de los oficialistas. Aunque hay versiones contradictorias, las más moderadas de las cifras apuntan a que cerca de la mitad de las inhabilitaciones han sido de opositores, en tanto que otras señalan que esa cifra alcanza a más de un 80%.

Sin embargo, la oposición ha gobernado desde el 2004 en menos de un tercio de las alcaldías y, entre el 2004 y el 2008, solamente predominó en dos gobernaciones, a las que se agregarían las dos de la disidencia de Podemos a partir del 2007. Se trata en todo caso de la dirección de menos del 20% de los gobiernos regionales por parte de los opositores. Y, obviamente, la oposición no ha tenido cargos de confianza en el Ejecutivo nacional.

Junto a lo anterior, resultó particularmente notable la inhabilitación, para las últimas elecciones regionales y locales del 2008, de varios de los candidatos de oposición que despuntaban en las encuestas como probables ganadores de las elecciones en distintas regiones del país, como Leopoldo López para la Alcaldía Mayor de Caracas,[9] William Méndez para la Gobernación de Táchira y Enrique Mendoza para Miranda, y de candidatos de oposición

9. López presentó su caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y esta demandó al Estado venezolano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los argumentos de la Comisión pueden ser vistos en CIDH (2009a).

bien posicionados en otros estados, como Barreto Sira en Anzoátegui. En contraste, no se sabe de ninguna inhabilitación que haya afectado a algún candidato relevante del sector oficialista para aquel proceso electoral u otro cercano. El sesgo políticamente discriminatorio de las inhabilitaciones resulta así bastante evidente. Destaca también el trato deparado a determinadas personas encarceladas por razones políticas, que han sido sentenciadas de manera severísima por emitir declaraciones bastante inocuas, como el caso del general Francisco Usón, condenado a cinco años y seis meses de prisión por el contenido de declaraciones ofrecidas a un medio de comunicación.[10]

El "ventajismo" electoral

El ventajismo electoral afecta a las más básicas reglas del procedimiento electoral. El mismo emana de la propia integración de la directiva del CNE en la que, desde el 2003, hay una mayoría de miembros claramente inclinados en favor del gobierno, quienes reciben las solicitudes, principalmente de la oposición, para que se cumpla con reglas de juego electoral mínimamente satisfactorias. La falta de credibilidad del árbitro perjudica especialmente a la oposición, ya que sus partidarios podrían abstenerse si desconfían de que su voto será respetado. Sin embargo, al extremo, el régimen corre el riesgo de evidenciar un carácter abiertamente antidemocrático, puesto que un árbitro electoral equilibrado y creíble es uno de los requerimientos de un concepto mínimo de democracia. El periodo más grave de parcialización del CNE se produjo durante el proceso de convocatoria y realización del revocatorio presidencial, entre mediados del 2003 y el 2004, cuando el comportamiento del árbitro fue abiertamente contrario a la oposición.

10. El general Usón obtuvo la libertad condicional después de tres años y medio de prisión. Su caso fue presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que dictaminó la responsabilidad del Estado Venezolano en la violación de varios de sus derechos, e impuso reparaciones (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2009).

El proceso para el revocatorio fue una carrera de obstáculos para los opositores. Se desconocieron gran parte de las firmas recolectadas para solicitar el revocatorio; se presionó para que la gente retirara esas firmas; y hubo que reafirmarlas con una parte significativa de quienes ya habían firmado. El proceso se fue postergando —durante casi un año— hasta la última semana que podía preverse constitucionalmente para su realización, periodo durante el cual una brillante campaña política, condimentada con una importante inversión social y una mejora de la situación económica, terminaron traduciéndose en un triunfo oficialista, que no se habría producido —de acuerdo a diversas encuestas— si la convocatoria hubiese ocurrido unos meses antes (Kornblith 2005). Ese ejemplo, acompañado por torpes denuncias de fraude por parte de la oposición, fomentó la abstención de una parte del electorado opositor en las elecciones regionales y locales del 2004, y de una parte aún mayor ante las elecciones a la Asamblea Nacional del 2005, lo que condujo al retiro de todos los candidatos opositores y las dejó totalmente en manos del chavismo. Aunque la relación de la oposición con el árbitro electoral había mejorado en los últimos dos años, el ventajismo no se superará hasta lograr una composición equilibrada de ese cuerpo electoral.[11]

La "partidarización" militar

En América Latina, la política militar es un factor fundamental para la estabilidad democrática. En Venezuela, desde 1958 se cuestionó que los partidos influyeran en los ascensos militares y que ello afectara el profesionalismo prescrito constitucionalmente. Pero esas influencias resultan tímidas frente a lo que ha sido la política de control fuertemente personalizada y "partidarizada" (es decir,

11. Sin embargo, todo el proceso que condujo, entre diciembre del 2008 y febrero del 2009, a la aceleradísima consulta sobre la enmienda constitucional que suprimía los límites a la reelección, mostró una vez más un comportamiento de la mayoría de los rectores oficialistas totalmente alineado con los deseos, casi órdenes, del Presidente.

dedicada a crear partidarios o adeptos) que ha desarrollado el Presidente desde 1999.

Como militar, es comprensible que él tuviese una atención particular hacia esta institución, y que escogiera gran parte de sus colaboradores en ella. Igualmente, que alabe el modo de vida castrense frente al civil, aunque en ello puede detectarse la nostalgia por una organización disciplinada y vertical. Pero también, la participación del presidente Chávez en el intento de golpe del año 1992 tuvo un fuerte impacto en las fuerzas armadas,[12] que han vivido en un estado de conflicto potencial desde ese año.

La Constitución de 1999 fue poco sabia en esta materia, especialmente porque modera la condición no deliberante de los militares. Pero además, el Presidente instiga los conflictos internos en las fuerzas armadas cuando manifiesta que estas apoyan la revolución y que dicha revolución es pacífica pero armada. Esto ha llevado a la reciente identificación de la fuerza armada como bolivariana (en la reciente ley orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana, FANB) y al intento de imponer el uso de un lema en los cuarteles ("Patria, socialismo o muerte") que supone una parcialización simbólica de la institución.[13] Esta es una clara evidencia de irrespeto a las tradiciones institucionales y descuido de los requerimientos democráticos en la cultura interna de la fuerza armada. A ello se suma la reciente creación, en la ley orgánica de la FANB, de la milicia popular, un cuerpo civil armado en el interior de esa institución bajo las órdenes directas del presidente de la república y diferenciado de los componentes previstos por la Constitución (ejército, armada, aviación y guardia nacional).

La tensión que se creó en la fuerza armada durante varios años, en medio del polarizado ambiente nacional, contribuyó a desencadenar el intento de golpe de Estado del 12 de abril del 2002 y la

12. Desde el año 1999, Fuerza Armada.

13. En la exposición de motivos de dicha ley se afirma que la educación militar debe regirse por el pensamiento de Bolívar, al que se califica de "prosocialista" y el de Simón Rodríguez, a quien se le atribuye un proyecto de socialismo original para América del Sur (ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana 2008).

posterior manifestación pública de oposición al Presidente encabezada por un gran número de generales y oficiales de alto rango entre fines del 2002 y comienzos del 2003, lo que terminó facilitando al Presidente el control de la fuerza armada. Sin embargo, un ejemplo de la persistencia de sectores más institucionalistas es el caso del ex ministro de Defensa Raúl Baduel, quien después de haber cumplido un papel decisivo en la reinstauración de Chávez como presidente de la república en el 2002, ha expresado —después de su retiro— su desacuerdo con la parcialización política de la vida militar.

El irrespeto al principio de legalidad y la conducta particularista en el gobierno

Hemos mencionado varios ámbitos en los que se ha incumplido el principio de legalidad al violentarse normas de gestión democrática; a ello se suma un intenso particularismo o sectarismo en el ejercicio del gobierno, aunque la Constitución y algunas leyes específicas establecen que los funcionarios no deben desarrollar actividades políticas partidistas mientras ejerzan esas funciones. A pesar del clientelismo que marcó a la democracia venezolana y que había ido cediendo, con la gestión chavista reviven los criterios partidarios en la selección de cuadros directivos y se ha desarrollado un comportamiento desmedidamente partidista. Ese modelo —de manera cuestionable— ha sido reproducido con diversa intensidad por gobiernos de oposición en escala estatal y local, constituyendo un nocivo rasgo que ha tendido a reimplantarse en la cultura político institucional del país.

En contraste con el rechazo de la población hacia los comportamientos partidistas, los directivos públicos hacen uso de sus cargos para actividades proselitistas, presionan a los empleados para que participen en actividades partidarias y utilizan los recursos para una actividad divulgativa difícilmente discernible de finalidades político-electorales. Un discurso del presidente de Petróleos de Venezuela SA (PDVSA; la empresa estatal petrolera) en el que exigía que los integrantes de esa organización fuesen todos "rojos, rojitos", ha sido una de las muestras más relevantes de ese particularismo desbordado, que fue explícitamente respaldado por

el Presidente ("Encuentro de trabajadores petroleros con el presidente Hugo Chávez Frías" 2006). Por su lado, el Presidente cuenta con un vasto aparato de comunicación y participa en la promoción y proclamación de candidatos a gobernaciones y alcaldías, en ocasiones en cadena nacional o usando intensivamente los medios de comunicación del Estado.

Los ensayos de control social

La tendencia a controlar diversas manifestaciones de la sociedad civil, con criterios escasamente plurales, ha influido en caracterizaciones del proceso chavista como fascista o totalitario. Lo cierto es que, como veremos en los estudios de caso sobre los actores, el chavismo se ha propuesto crear una institucionalidad paralela. Esto ha dado pie para que se hable de una tendencia corporativista encarnada en esa parcializada representación de intereses. El Presidente ha manifestado su propensión hacia una relación de disciplina y no de autonomía entre la dirección de la revolución, encarnada por él como su jefe, y esas organizaciones.

El intento de desarrollar mecanismos de control social se ha planteado recientemente por medio de los consejos comunales. Pese a que aparentemente su propósito es monopolizar la acción comunitaria en manos oficialistas, tanto la debilidad de los mecanismos instrumentados para financiar y apuntalar esas figuras desde el gobierno central como el hecho de que, en varios casos, la oposición participó en su creación y funcionamiento, han impedido la cabal instauración de estas instancias como recursos de control social.

El derrotado proyecto de reforma constitucional del 2007 pretendía constitucionalizar como medio de participación a una serie de consejos (de trabajadores, de estudiantes) que debían impulsar la construcción del socialismo, lo que hace evidente la dificultad del régimen para asumir la pluralidad como un ingrediente inevitable de cualquier cultura democrática.

La violencia verbal

Desde sus inicios fue notable el discurso menospreciativo del Presidente hacia la parte del país que no le respaldaba: el no ser

oficialista suponía que se era "escuálido", oligarca, potencialmente corrupto o traidor, calificativos destinados al 40% de la nación que, en medio de fluctuaciones, se ha opuesto al chavismo. En el ambiente polarizado, los calificativos hacia el Presidente y hacia el oficialismo fueron tan (y a veces más) duros que los mencionados. Pero ese clima de menosprecio e intolerancia podría distenderse con una tregua verbal del Presidente, sobre todo porque se supone que este debe respetar el derecho de las minorías, a las que debería también representar (Chumaceiro 2003).

Las descalificaciones verbales hacia los adversarios políticos y la población no "revolucionaria" tendieron a mantener al país en un estado de tensión y polarización, que se desbordó entre fines del 2001, con el primer paro nacional contra el gobierno, y el revocatorio presidencial en agosto del 2004, lapso durante el cual se produjo el intento de golpe de estado del 12 abril y el prolongado paro de casi dos meses, entre fines del 2002 e inicios del 2003.

Ha sido una fortuna que la violencia verbal, que instauró la disposición a una batalla entre enemigos y no a una lucha democrática entre adversarios, no se desbordara hacia la violencia física abierta en forma de enfrentamiento armado generalizado, como ha ocurrido en otras experiencias históricas. Sin embargo, las amenazas y violencia física se han producido en varios momentos críticos, causando muertes y lesiones, como el 11 de abril del 2002, la Plaza Altamira en diciembre del mismo año, y el 16 de agosto del 2004. En todos estos casos los responsables permanecen impunes o han recibido penas simbólicas. Durante los últimos años, el avance de una estrategia opositora plenamente democrática y la rutina del lenguaje presidencial, que inicialmente resultaba más inusual e irritante, han contribuido a crear un ambiente menos polarizado.

Los ensayos de control cultural-educativo

En este campo los ensayos han sido variados y poco exitosos. Su solo intento evidencia los riesgos que amenazan a la pluralidad ideológica. Una de las primeras iniciativas se produjo en el 2001 con el Proyecto Educativo Nacional, que preveía involucrar a mecanismos comunitarios (de orientación política revolucionaria) en la gestión

escolar (Rey 2001). Una de las más recientes iniciativas se generó en el 2007 con el proyecto de currículum bolivariano, que introducía un sesgo político-militar acentuado en la enseñanza escolar de la historia y las ciencias sociales, especialmente en lo atinente al periodo histórico más reciente.

Por otro lado, la confrontación con la jerarquía eclesiástica ha afectado recurrentemente la relación entre el gobierno y la Asociación Venezolana de Educación Católica; esta institución desarrolla el valioso proyecto de las escuelas populares de Fe y Alegría que, por convenio con el Estado, atienden gratuitamente a cerca de 500 mil niños, tratándose del agrupamiento de escuelas de acceso público de mayor calidad en el país; sin embargo, hasta ahora el Estado ha seguido aportando el subsidio convenido. También en la educación superior se han desarrollado intentos de control por parte del gobierno o sectores afines a él. La limitada influencia del chavismo en las universidades autónomas condujo a que, después de los ensayos fallidos de controlarlas electoralmente, algunos sectores oficialistas lo hayan intentado, en algunas de ellas, por medio de actos de fuerza, como los diferentes intentos de tomas de instalaciones universitarias. Más recientemente se planteó, en el proyecto de reforma constitucional del 2007, el intento de promover el voto paritario de estudiantes, docentes y, además, de trabajadores administrativos y obreros para la elección de las autoridades universitarias como un nuevo recurso para obtener ese control.

La relación de algunos altos funcionarios del campo cultural con numerosos y reconocidos grupos o personalidades, a los que se ha retirado el apoyo financiero o logístico, ha sido una muestra del sectarismo acrecentado desde el 2007, en una esfera —como la cultural— de tradición particularmente plural en el país.[14]

14. El caso más emblemático es la toma por el Estado de la sede del Ateneo de Caracas, institución cultural privada y plural que disponía de ella en comodato desde hacía más de dos décadas, para establecer las oficinas de una universidad pública.

Los avances del control de comunicación

El gobierno, desde sus inicios, ha mantenido una confrontación abierta con los medios privados de comunicación. El Presidente los ha criticado por su parcialidad y por su postura antigubernamental. Pero también extendió su crítica desde los dueños y directivos hasta los periodistas, lo que contribuyó a que se generaran diversos actos de agresión —que han llegado hasta el asesinato— contra los reporteros en su actividad de calle, situación que culminó en la solicitud y otorgamiento de medidas de protección hacia aquellos por parte de la instancia de derechos humanos de la Organización de Estados Americano (OEA).

El comportamiento parcializado y militante de casi todos los medios privados contra el gobierno, especialmente desde fines del 2001 y hasta el revocatorio presidencial del 2004, influyó en mantener la polarización en la comunicación. Los medios del Estado, que han crecido significativamente en los últimos años, han mostrado un sesgo informativo oficialista aún más acentuado que el de los privados. Algo parecido ocurre con muchos de los medios alternativos o comunitarios, muy dependientes del financiamiento estatal y con poca autonomía política.

La presión hacia los medios privados, en el caso de las televisoras, se expresó en el proceso de renovación de las concesiones de transmisión por parte del Estado, concesiones que habiéndose otorgado por largos periodos se vencían en el 2007 para Radio Caracas Televisión (RCTV) y en el 2008 para Televen y Venevisión. En el caso de RCTV, la concesión no fue renovada, como muestra de lo que podía ocurrir con un medio que mantuviera una línea abiertamente opositora en su línea informativa. Después de más de cincuenta años en el aire, esa televisora dejó de transmitir en señal abierta aunque mantuvo su transmisión por sistema de cable. Pero esta última ventana le fue cerrada en enero del 2010, cuando el Estado le negó el reconocimiento de su carácter de emisora internacional, obligando a los operadores de cable a retirarla de la programación.

Por otra parte, la presión gubernamental ha generado una revisión de la línea informativa de muchos medios, que han pasado a tener una posición más "equilibrada" que, por momentos, ha rayado

con la autocensura. Por otra parte, la publicidad gubernamental, que se había ido distribuyendo según criterios relativamente independientes de las líneas editoriales durante los años noventa, ahora se destina de manera abiertamente discrecional y preferente a los medios identificados con el gobierno (CIDH 2009b: 88-151). A pesar de los propósitos de control gubernamental, la pluralidad sigue vigente en los medios venezolanos. Se ha producido una interesante paradoja: en los momentos de mayor parcialización de los medios privados contra el gobierno, su desempeño electoral fue particularmente exitoso, como en el caso del revocatorio del 2004; por contraste, en medio de la ampliación del control gubernamental de los medios como en el 2007, el gobierno sufrió la más importante derrota electoral desde 1998 en la consulta sobre el proyecto de reforma constitucional.

La ampliación del universo electoral y del interés político

A diferencia de los casos anteriores en los que, más allá de los resultados, pueden advertirse avances o tentaciones autoritarias por parte del régimen, en los últimos años se ha producido una expansión del registro electoral que constituye una puesta al día de un universo que se fue desactualizando, en medio del crecimiento de las tendencias abstencionistas. Esa expansión del universo electoral puede estimarse como una tendencia democratizadora, al igual que la reducción de los niveles de abstención en algunas de las consultas electorales de los últimos años, abstención que, sin dejar de ser elevada, revierte la tendencia creciente que se registraba desde fines de los años setenta y alcanzó muy altos niveles a mediados de los noventa.

El fomento de la participación comunitaria

En los últimos años se ha incrementado la participación comunitaria; pero junto a la potencialidad democratizadora de varias de las experiencias desarrolladas, se unen las tendencias a intentar controlarlas políticamente, lo que hasta ahora ha tenido un éxito limitado por la reticencia de distintos sectores comunitarios a la

partidización. Las mesas técnicas de agua, los comités de tierra urbana, algunas de las misiones sociales y los propios consejos comunales, son algunas de las iniciativas que han favorecido la participación de las comunidades, la cual incluye, de manera activa, a proporciones bastante limitadas de la población. Ello dista mucho de lo que prefiguran ciertas mitologías de la democracia participativa que han pretendido contraponerse a la democracia representativa.

Consideración final

Las tentaciones autoritarias aquí ilustradas no derivan mecánicamente en establecer que el rumbo del régimen vaya a desembocar inexorablemente en una dictadura o un autoritarismo abierto. Después de todo, algunos de los procesos descritos también están presentes en otros países de América Latina, sin que hayan desembocado en dictaduras. Siendo esta una posibilidad, existen alternativas distintas a la radicalización. Otro escenario es el de una prolongación de una situación híbrida, de autoritarismo competitivo. Aunque tampoco puede descartarse una revitalización democrática, que podría producirse si se generan avances electorales significativos de la oposición y si estos son aceptados, como ocurrió, independientemente de las tentaciones gubernamentales, con el reconocimiento —el 2 de diciembre del 2007— de la derrota del proyecto de reforma constitucional que presentó el oficialismo.

Los actores sociopolíticos y la democracia en Venezuela

En la sección precedente hemos enfatizado los proyectos y acciones del gobierno y de su líder, así como los cambios institucionales y jurídicos que van definiendo un nuevo tipo de régimen, cuya identidad no ha emergido claramente. En esta sección se presentará la dinámica de interacciones entre los principales actores que, desde la sociedad civil y política, asimilan, apoyan o desafían aquellos proyectos. Se trata de trascender el enfoque estrictamente institucional y centrado en la dinámica gobierno-oposición, para incorporar las experiencias, proyectos y redefiniciones que han ido conformando el punto de vista de una sociedad civil dispersa y compleja, que

busca un nuevo perfil sociopolítico. En la interacción entre estos actores e instituciones podemos encontrar una visión más completa de la viabilidad de sus respectivos proyectos y de sus implicaciones para evaluar el carácter y tendencias de la democracia venezolana.

Las tensiones sociopolíticas en las relaciones entre Estado y sociedad civil en los últimos años pueden ser atribuidas, en parte, al intento de bloqueo, dirigido por el gobierno y sus partidarios, de ciertos canales de participación democrática, entre los cuales se destacan el control sobre los poderes públicos, sofocando su independencia, y los intentos por minimizar la acción autónoma de las organizaciones sociales. Aunque el gobierno, hasta el momento, mantiene niveles satisfactorios de popularidad, las previsibles dificultades económicas del futuro cercano podrían debilitarla. Es necesario indagar cuál pueda ser, en ese contexto, la orientación de las movilizaciones de los actores sociopolíticos más significativos, incluyendo tanto al gobierno y los partidos como a los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil: favorable a la democracia y la resolución pacífica de los conflictos, o inclinada a la violencia y las salidas extraconstitucionales. Y esto dependerá en gran parte de la disposición de los actores a respetar las instituciones, aunque ello implique limitar sus ambiciones de poder.

En lo que sigue se estudiarán las formas en las que algunos de los actores sociopolíticos han ejercido sus derechos democráticos; veremos un posible proceso de aprendizaje, en medio de avances, errores y retrocesos. La selección de los actores a estudiar estuvo orientada por varios criterios: su rol estructural central en la reproducción social (trabajadores y empresarios), su carácter de agentes promotores de proyectos sociopolíticos diversos (partidos políticos y Estado), su presencia como expresión de necesidades y demandas sociales amplias y no necesariamente sistemáticas (organizaciones de la sociedad civil), y su introducción reciente como formas alternativas de participación y organización territorial (consejos comunales).[15]

---

15. Los autores de los estudios de caso resumidos en estas páginas son: Carlos Aponte (política social), Nelly Arenas (organizaciones empresariales), Luis Gómez (organizaciones de la sociedad civil), Magally Huggins (mujeres organizadas),

A partir de los análisis de las páginas siguientes se puede percibir algunos elementos comunes:

- Un limitado nivel de participación en la formación de políticas públicas, derivado de la alta concentración y centralización del poder.
- Una confrontación y dificultades de acuerdo entre actores no oficialistas y progubernamentales, que reducen las perspectivas de consensos, conformando sistemas paralelos e incomunicados en lo político, lo social y lo cultural.
- Una reducción de los espacios comunes de debate para confrontar diversos proyectos nacionales de desarrollo y organización social, dificultando que el debate político supere el nivel de la pugna partidista de corto plazo.
- El entrelazamiento de las dimensiones social y política, que lleva al frecuente desdibujamiento de sus identidades.
- Los fuertes desincentivos que genera el oficialismo para la organización *autónoma* de la sociedad.

Los partidos políticos

En este periodo, los conflictos políticos en Venezuela han encontrado un cauce institucional, pero dentro de un espacio que ha sufrido un proceso de deterioro. La polarización en torno a proyectos políticos, las dificultades para coordinar en forma eficiente y estable a las organizaciones políticas y el incremento de la desconfianza ciudadana hacia instituciones básicas de la democracia, han hecho prosperar las tendencias antipolíticas. A partir del proceso electoral del 2006, los problemas organizativos se han colocado en el centro del debate, confrontando a los dirigentes políticos con el reto de reconstruir la legitimidad de los partidos como actores relevantes.

Como ha sido ampliamente documentado (Molina 2004; Dietz y Myers 2002), el deslave del sistema de partidos tradicional, antes

---

Consuelo Iranzo (trabajadores organizados), Thais Maingon (consejos comunales) y Thanalí Patruyo (partidos políticos).

de la llegada de Chávez al poder, es una historia de varios episodios, en la que la baja calidad del desempeño gubernamental, los cambios en la cultura política y las distintas reformas institucionales jugaron un papel catalizador. No obstante, el desplazamiento definitivo del sistema de partidos terminaría de concretarse en las elecciones de 1998 con el surgimiento de nuevas fuerzas que logran realinear a los electores en torno a un nuevo tipo de opciones políticas.

En consecuencia, se fue configurando un mapa político en el que convivían —no sin dificultades— los partidos tradicionales (AD, COPEI y MAS) con un archipiélago de partidos emergentes. En un periodo de aproximadamente 15 años, surgieron —o lograron proyectarse electoralmente— varios partidos, plataformas electorales y partidos de origen regional y, de la disputa entre facciones, surgieron nuevas organizaciones. En los últimos años ha habido una proliferación extraordinaria de organizaciones políticas locales, al punto que en el 2007 se contabilizaban 858 organizaciones con fines políticos, algo inédito en nuestro país (Patruyo 2007). Aunque tales organizaciones han ampliado el espectro de la oferta política —tanto en lo que se refiere a modalidades organizativas como a propuestas ideológicas—, tienen dificultades para consolidarse como fórmulas de agregación y mediación política eficiente y estable.

La descomposición del sistema de partidos tradicionales no significó el desplazamiento de unos partidos por otros, sino la transformación del tipo de partidos que logra ocupar los espacios de poder. El nuevo tipo de vínculo entre partidos y electores, y la redefinición del perfil partidista, han tenido consecuencias significativas para la gobernabilidad democrática.

La primera ha sido la tendencia hacia la polarización en torno a proyectos políticos y su difusión desde el ámbito institucional hacia la vida cotidiana de los ciudadanos. Entre 1999 y el 2000 la coalición gobernante no solo desplazó a los políticos tradicionales, sino que emprendió la captura de los espacios institucionales (Kornblith 2004; Patruyo 2005). Se avanzó en la ruptura de las pautas de negociación que habían caracterizado la relación entre los distintos sectores sociales y el Estado. Ello desembocó en la ruptura del diálogo entre el Ejecutivo y los sectores opositores: se desencadenó un proceso de confrontación política que fue convirtiendo a "la calle"

en el espacio de acción política. En medio de un clima de polarización, las facciones radicales fueron ganando terreno, lo que desembocó en el golpe de estado de abril del 2002 y después en el paro petrolero.

El horizonte trazado por la opción del referéndum revocatorio contra el Presidente permitió reencauzar el conflicto político hacia la arena electoral. Ello disminuyó la conflictividad social, pero la polarización política quedaría instalada como expresión de una simplificación de la realidad sociopolítica del país.

Un segundo efecto es que la proliferación de organizaciones políticas y su vaguedad ideológica complejizaron la formación de alianzas electorales y la coordinación política, tanto para la oposición como para la coalición gobernante, con lo que se refuerza la tendencia a la personalización política.

En el caso de los sectores opositores, las dificultades de los partidos para coordinar acciones y optimizar las cuotas de poder con las que contaban les colocó en un rol secundario en el conflicto político de los primeros años. Surgió entonces la Coordinadora Democrática (CD), una instancia heterogénea donde convivían partidos, gremios, sindicatos y diversas organizaciones de la sociedad civil. La CD fue el actor político más relevante de la oposición hasta el fracaso del referéndum revocatorio del Presidente de agosto del 2004, momento a partir del cual fue perdiendo legitimidad hasta desaparecer de la escena política (Gómez Calcaño 2009: 86-104). El sector chavista, por su parte, ha carecido de una estructura de poder que le permita construir —firmemente— su proyecto de hegemonía. El chavismo ha pasado por diversos intentos de organizar sus fuerzas, todos ellos pensados como un frente amplio de sus integrantes, pero donde la última palabra la tiene siempre el Presidente como líder del proceso. Esta subordinación de los partidos oficialistas expresa un componente muy importante de una versión mesiánica de la antipolítica: "Sin Chávez, los partidos no son nada". Máxima que se ha venido solidificando con cada uno de los ensayos organizativos implementados.

Un tercer efecto fue el traslado de la desconfianza en los partidos políticos hacia las instituciones de la democracia. Desde el referéndum presidencial de agosto del 2004, la confianza en el sistema

electoral quedó seriamente lesionada (Kornblith 2005). La crítica generalizada de los voceros de la oposición sobre el carácter fraudulento de los resultados de aquel y la continuidad de la conducta parcializada de las autoridades del ente electoral introdujeron una nueva agenda política para la oposición: la exigencia de condiciones adecuadas para acudir a las próximas citas electorales. La oposición se dividió entre la lucha por la modificación de dichas condiciones y quienes abogaron por una estrategia abstencionista. Esta división afectó severamente los resultados de las elecciones regionales del 31 de octubre del 2004 y condujo a la oposición al retraimiento, reforzando la antipolítica. El clímax de este proceso fue la decisión de no participar en las elecciones para la Asamblea Nacional de diciembre del 2005.

A partir del 2006 comenzó a cambiar el panorama. Para las elecciones presidenciales de ese año, los sectores con mayor vocación democrática lograron aglutinarse en torno a una candidatura unitaria. Un año más tarde, estos mismos sectores llevaron adelante la campaña de rechazo a la propuesta de reforma constitucional promovida por el Presidente. En las elecciones regionales del 2008 se evidenció que aunque la mayoría sigue a favor de las opciones gubernamentales, la oposición conquistó las ciudades más importantes del país, confirmando su fortalecimiento.

Para el chavismo lo paradójico fue que el triunfo electoral del 2006, que favoreció a los partidos de la alianza oficialista, estimuló al Presidente a impulsar la creación de un partido único, exigiendo que los partidos aliados se disolvieran ("Chávez llama a conformar el Partido Socialista" 2006). Ello da inicio, a partir del 2007, a una nueva fase del proyecto político chavista. A la creación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), se agregó la decisión de acelerar una "transición" al socialismo del siglo XXI, a través de una dinámica de reingeniería constitucional e institucional ("Chávez propuso cinco motores constituyentes para construir el socialismo" 2007).

El proceso de conformación del PSUV, no exento de confrontaciones, pretende legitimar una forma de partido personalista con un signo militar y moralista, y busca formas de articulación partidista distintas a la tradicional.

Las organizaciones empresariales

La Federación Venezolana de Cámaras de Comercio y Producción (FEDECÁMARAS), ha sido, tradicionalmente, el órgano más representativo de los intereses del empresariado venezolano agremiado. Creada en 1944, el organismo se constituyó en respuesta a la fuerte presencia de un Estado rentista cada vez más intervencionista. Por su parte, Empresarios por Venezuela (EMPREVEN) y la Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Venezuela (CONFAGAN), nacieron entre el año 2000 y el 2002, en claro vínculo con el gobierno de Chávez.

La llegada al poder de Chávez significó la cancelación definitiva de los acuerdos históricos entre el Estado y los empresarios. Si la consolidación de la democracia requirió de pactos con sentido corporativista, la desintegración de los mismos afectó al juego democrático. La exclusión de sectores sociales cuyas demandas no pudieron ser atendidas, quedando paulatinamente al margen de los acuerdos fundacionales, es una de las causas de la crisis de legitimidad del sistema político venezolano. Paradójicamente, sin embargo, también la desintegración del sistema corporativo se tradujo en la exclusión de actores históricos como los organizados en FEDECÁMARAS. Este elemento estuvo en la base de las motivaciones del empresariado asociado en FEDECÁMARAS para enfrentar, entre el 2001 y el 2003, al gobierno de Hugo Chávez colocándose, junto a los trabajadores organizados en la Confederación de Trabajadores de Venezuela, a la cabeza de las protestas contra este, una vez que el Ejecutivo decretara un paquete de leyes inconsultas que le afectaban.[16]

Pero la lucha por la democracia de parte de los empresarios se vio severamente empañada por el golpe de Estado de abril del

16. Así, en un importante documento que FEDECÁMARAS produjera en el año 2002, se señalaba: "La intención de imponer un modelo político personalista y autoritario desde el poder [...] ha transformado las relaciones políticas basadas en el diálogo y la negociación de intereses diferenciados en una lucha existencial entre intereses irreconciliables" (p. 1). El empresariado ha recurrido, infructuosamente, a la vía judicial para hacer valer sus derechos.

2002, en el cual apareció comprometido su presidente en ese momento, Pedro Carmona Estanga. Este acontecimiento desacreditó el discurso prodemocrático del liderazgo empresarial en una parte de la población y sirvió de excusa al gobierno para un mayor desconocimiento de la legitimidad de FEDECÁMARAS. A pesar de que este organismo adoptó, posteriormente a los paros del 2002 y 2003, una conducta menos militante y beligerante, la situación no se modificó y en estos últimos seis años se ha profundizado la conducta excluyente del gobierno, reforzando el divorcio y la confrontación. El empresariado tradicional se ha debilitado aún más bajo el impacto de medidas de política económica que atentan contra la libertad empresarial, como el control de precios y el de divisas. En la década del actual gobierno se han cerrado 4.015 empresas, equivalentes al 38% del parque industrial nacional (ver: www.guia.ve/noticias 16-08-2008).

Aunque la mayoría de las asociaciones empresariales tradicionales son adversas al gobierno, no todas lo son. FEDEINDUSTRIA, una organización de pequeños y medianos empresarios con más de tres décadas de existencia, se ha alineado con el Presidente. Pero también han emergido nuevas organizaciones empresariales. Al tiempo que el gobierno incrementa la estatización de áreas importantes de la economía, surgen dos organismos, EMPREVEN y CONFAGAN, que han nacido, crecido y se han robustecido bajo el ala del gobierno, en un intento por desplazar y diezmar a FEDECÁMARAS.[17] La primera agrupa a micro y medianos empresarios, sin aparentes contradicciones con FEDEINDUSTRIA; la segunda a aquellos productores del campo que han venido apoyando y trabajando

17. Así, en el año 2006 se creó la Federación de Empresarios, Productores Bolivarianos, una central que agrupa a EMPREVÉN y CONFAGAN, como una organización que respalda el proyecto socialista, dispuesta a sustraerle a FEDECÁMARAS sus miembros para acabar "con la dictadura de 50 años que ha tenido FEDECÁMARAS como vocero de los empresarios" (*El Mundo*, 28-11-2008, p. 8). En el 2008, EMPREVÉN anunciaba la transformación de sus capítulos de 122 municipios en la Gran Confederación de Cámaras Bolivarianas (ver: <www.empresariosporvenezuela.com.ve>).

a favor del Presidente en todas sus iniciativas político electorales.[18] Una sociedad civil económica pareciera estarse creando a imagen y semejanza del proyecto de Chávez. Esto puede explicarse por una doble necesidad: la del régimen de apuntalarse, creando sus bases de apoyo clientelar, y la de los grupos organizados emergentes tras la captura de renta. Entre tanto pareciera fraguarse una suerte de corporativismo informal poco o nada institucionalizado.

EMPREVEN se ha erigido en el medio a través del cual se "canaliza" el financiamiento público. Para acceder al mismo, los micro y medianos empresarios deberán estar inscritos en la asociación e identificarse con el Presidente. Teniendo en cuenta el fuerte grado de ideologización y sectarismo del gobierno, quienes permanezcan al margen de este organismo tendrán grandes dificultades para acceder al crédito público. Por otra parte, está previsto en la agenda de la Confederación de Cámaras Bolivarianas el registro, en los municipios donde ellas funcionan, de los proyectos que provengan de los consejos comunales, que se vincularían con las actividades productivas de las respectivas localidades. Todo indica la fragua de una trama de intereses entre el gobierno y estas nuevas organizaciones empresariales que pudiera derivar en un tipo de corporativismo estatal como el definido por Schmitter, para diferenciarlo del societal. Este último, según el autor, es un componente del Estado benefactor posliberal capitalista y democrático, mientras que el primero es característico del Estado antiliberal y autoritario. Sin embargo, es necesario que este proceso madure en el tiempo para establecer si estas organizaciones son efectivamente "dependientes" y "penetradas" por el Estado para asimilarlas al tipo ideal de corporativismo estatal. Pudiera ser que, por el contrario, los órganos públicos de decisión económica terminen siendo colonizados por aquellas. Si

18. En palabras de Agustín Campos, presidente de CONFAGAN: "En todo paso político que el presidente Chávez comanda, CONFAGAN lo acompaña y ahora, ante el lanzamiento de la propuesta de enmienda constitucional, nuestra organización lo apoya rotundamente […]. CONFAGAN ayudará activando sus equipos, yendo cara a cara con los productores a explicarles por qué y para qué se requiere la reelección de Hugo Chávez". (ver: <www.cadenaglobal.com/noticias/default.asp>; 10-12-2008).

así fuera, esto se traduciría en una disminución más acentuada de FEDECÁMARAS, en una ideologización absoluta de las esferas productivas al servicio de un hombre y su proyecto, y en una anulación del potencial empresarial independiente.

Desde nuestra perspectiva, se trata de un proceso de circulación de élites en el cual las que aspiran a sustituir a las anteriores aparecen comprometidas ideológicamente con el chavismo. De cualquier modo, resulta contrario a la naturaleza misma de cualquier empresariado la existencia de un Estado cuya inmensa fortaleza suprima oportunidades y espacios a la acción productiva, limitando en consecuencia los derechos democráticos ligados al quehacer económico.

Las organizaciones sindicales

A lo largo del siglo XX, el movimiento sindical jugó un papel central en la construcción y mantenimiento de la paz social y en el desarrollo de la conciencia de ciudadanía. La acción inorgánica de las masas trabajadoras encontró un cauce cuando el sindicalismo pasó a ser el articulador de sus intereses y el catalizador de sus demandas. El tripartismo se constituyó en el principal mecanismo para lograr el entendimiento y la paz laborales. El sindicato ha sido un factor esencial en el aprendizaje del ejercicio de la ciudadanía para los asalariados. La acción cotidiana en defensa de los derechos ha permitido reafirmar la existencia misma de estos y la posibilidad real de ejercerlos. En el plano colectivo, su gestión ha asegurado que los intereses de quienes laboran sean considerados en la toma de decisiones. Pero el liderazgo que ejerció el movimiento sindical sobre la población trabajadora comienza a entrar en crisis hacia finales del siglo XX por efecto de factores estructurales y coyunturales. En Venezuela, la coyuntura política lo ha afectado profundamente, socavando una de las bases del ejercicio de los derechos ciudadanos (Iranzo y Richter 2004).

Hasta comienzos del siglo XXI la central sindical mayoritaria en Venezuela fue la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) que, si bien de composición política plural, desde los años setenta estuvo controlada por Acción Democrática. Hasta los noventa,

la relación entre el Estado y la CTV tuvo importantes elementos de carácter neocorporativo, siendo el primero el principal promotor de los derechos sociales y laborales mientras que la segunda se garantizó el monopolio de la representación de los trabajadores y la eliminación de los liderazgos alternativos, a cambio de moderar sus reclamos y contribuir con la paz laboral (Iranzo y Patruyo 2001). Gracias a esto obtuvo privilegios para los dirigentes sindicales a través de las contrataciones colectivas y su principal fuente de recursos fue el propio Estado.

Lo anterior contribuye a explicar las principales debilidades en la conducción de la más importante central sindical: falta de autonomía y de democracia interna, descomposición de parte de su dirigencia, deficiencias político administrativas y postura esencialmente conciliadora con la patronal. Pero en su seno también se desarrollaron corrientes sindicales minoritarias inspiradas en la defensa de la libertad sindical y de los intereses de los trabajadores.

La década del noventa fue testigo del progresivo debilitamiento de la CTV frente al Estado y la sociedad, tal como le ocurrió al resto de los actores políticos. No obstante, cuando llegó Chávez al poder, era una de las pocas organizaciones de la sociedad civil que conservaba cierta credibilidad y ello explica el papel que jugó los primeros años liderando la oposición.

A partir de finales del 2001, el comité ejecutivo de la CTV, ante la imposición de un conjunto de leyes y presionado por los partidos y por la sociedad civil opositora, optó por colocarse a la cabeza, junto con la dirigencia empresarial, de la lucha contra la política gubernamental. El actor laboral pasó así a convertirse en actor político. La culminación de este proceso se produjo con el final de la larga huelga nacional a comienzos del 2003, cuya derrota recayó fundamentalmente sobre la CTV. Dada la frágil situación en que quedó el aparato productivo, los sindicatos cetevistas se vieron obligados a hacer negociaciones a la baja y hasta a consentir despidos masivos. De allí en adelante la CTV no se pudo recuperar y el gobierno por su parte, comprendió que la sola retórica comenzaba a perder fuerza movilizadora en la población, así que, una vez derrotado el actor político, pasó a una nueva estrategia para recuperar el apoyo popular y desmantelar las bases sindicales opositoras.

Inicialmente, el gobierno buscó favorecer la constitución de un sindicalismo propio, de carácter corporativo, pero este no logró adquirir fuerza entre los trabajadores. A partir del fracaso de la huelga nacional, se fortaleció el sindicalismo afecto al gobierno y su consolidación se materializó en el 2003 con la creación de una nueva central sindical, la UNETE. Esta se creó con cinco tendencias en su seno, unas más comprometidas con la línea oficial que otras (Ellner 2006). Sus dirigentes provenían del partido de gobierno, de otros partidos oficialistas o de corrientes sindicales con muchos años de lucha, cuestión que tuvo consecuencias en su destino pues, si bien creció y captó sindicatos cetevistas, las diferencias entre las corrientes en su interior pasaron a ser irreconciliables e incluso una de las más importantes hoy hace vida en la oposición al gobierno. En la actualidad la existencia de UNETE es una mera formalidad y los sindicatos más allegados al gobierno intentan crear una nueva central.

A partir del 2003, el gobierno emprendió una política sociolaboral cuyos aspectos más resaltantes son (Iranzo y Richter 2006 y 2007):

- *El paralelismo sindical.* Los organismos de la administración del trabajo han favorecido a lo largo de estos años a las corrientes sindicales progubernamentales en el proceso de inscripción, reconocimiento y titularidad de las convenciones colectivas. El paralelismo ha sido muy negativo para el movimiento sindical, pues favoreció la desintegración de la CTV y fomentó las luchas intestinas incluso dentro de la dirigencia identificada con el Presidente. El ejemplo más grave de esta confrontación intersindical es el protagonizado en el sector de la construcción, donde se ha extendido el sicariato, habiendo sido asesinados más de 250 dirigentes en los últimos años.
- *La promoción de las cooperativas y las empresas de producción social.* Desde el 2003, el gobierno impulsó la creación de cooperativas de trabajo asociado creadas en su mayoría por antiguos trabajadores fijos que al convertirse en asociados perdieron los beneficios de la convención colectiva y la protección de los sindicatos. Ha sido, por tanto, una eficaz vía para vaciar los sindicatos. Su número se calcula en más de 250 mil, pero personeros

gubernamentales han reconocido que desde el punto de vista productivo han sido un fracaso (Arismendi 2008; Alonso 2008).

- *La intervención estatal en los procesos electorales y el destino de la negociación colectiva.* En la Constitución aprobada en el 2000 quedó establecida la ingerencia del Consejo Nacional Electoral en la organización y control de los procesos electorales sindicales, pero como este organismo siempre tuvo otras prioridades, han sido muy pocas las elecciones sindicales que ha organizado a lo largo de estos años. Las consecuencias de esto comenzaron a manifestarse una vez que se fueron venciendo los periodos de las directivas electas previamente, pues las inspectorías del trabajo, aduciendo que estas no están legitimadas, a menudo se han negado a emprender los procesos de negociación colectiva. Son muchas las convenciones colectivas represadas y a causa de ello se ha generado un malestar que últimamente ha conducido a numerosos conflictos propiciados por sindicatos de todas las tendencias políticas. Frente a estas acciones, el Estado ha respondido de forma drástica, reprimiendo las protestas e incluso encarcelando a sus dirigentes, comenzándose a hablar de una *criminalización de la protesta laboral.*

Las políticas públicas de los últimos años han afectado profundamente a la organización sindical. El nuevo Estado no deja lugar para la sana lucha entre el capital y el trabajo, ya que se erige como representante único del bien común. Frente a los sindicatos promueve nuevas figuras, denominadas consejos de trabajadores, dependientes directamente del presidente de la república, cuyas funciones podrían sustituir paulatinamente a las de los sindicatos. A este Estado no le interesa contar con sindicatos autónomos sino con entidades que actúen en las empresas como órganos de control, tanto de empresarios como de sindicatos o trabajadores. El futuro del sindicalismo en Venezuela, ante esta difícil situación, dependerá en gran medida de la recuperación de su capacidad de representación, tanto frente a ese Estado como frente a los mismos trabajadores.

La sociedad civil y su diversidad

No pretendemos generalizar sobre una realidad tan heterogénea como la sociedad civil, sino identificar algunos casos en los cuales actores civiles han contribuido a mejorar o debilitar la calidad de la democracia (Gómez Calcaño 2009). Se examinará la creciente participación de la sociedad civil en procesos políticos, exponiendo varios ejemplos recientes. En Venezuela, la idea de sociedad civil se reactivó en los años ochenta, asociada a la crisis de legitimidad de las instituciones políticas y al crecimiento del antipartidismo, reivindicando la participación directa de los ciudadanos en lugar de la intermediación, que consideraban excluyente y antidemocrática, de los partidos políticos. Este proceso se ha acelerado en los últimos años, cuando algunas organizaciones desbordan del campo social al político. Ciudadanos que rechazaban o evadían toda intervención en la vida pública se han visto envueltos en asambleas, marchas, protestas y peticiones, en las que se va forjando una identidad ante todo defensiva, pero que podría generar proposiciones alternativas.

A continuación resumimos algunos casos que muestran diversas formas en las que se dio esta difuminación de los límites, haciendo énfasis en los más recientes.

El apoyo a candidatos a la Asamblea Constituyente

Ante la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en 1999, la organización Sinergia, una federación de organizaciones de primer grado, debatió y aprobó apoyar a algunos de los candidatos independientes, siempre que cumplieran con ciertos rasgos, como estar vinculados a organizaciones sociales, tener capacidad intelectual y moral, y haber suscrito los principios fundamentales de la "sociedad civil organizada". Este apoyo no tuvo éxito, por la falta de acuerdos entre organizaciones y la enorme dispersión de los candidatos opositores, especialmente los "independientes".

La participación externa en los debates de la Asamblea Constituyente

Durante el debate constituyente, entre agosto y octubre de 1999, numerosas organizaciones formularon proposiciones de artículos o títulos completos para ser incorporados a la nueva Constitución. Una de las que tuvo mayor éxito relativo fue el Foro por la Vida, formada por las organizaciones de mayor trayectoria en la defensa de los derechos humanos (García-Guadilla 2002). Sin embargo, la aceleración del proceso desde el mes de octubre, a instancias del presidente Chávez, perjudicó la posibilidad de un debate social más amplio (González de Pacheco 2002).

La Coordinadora Democrática (2002-2004)

Frente a la ofensiva gubernamental para deslegitimar a sus "enemigos", algunas organizaciones civiles, sintiéndose amenazadas pero sin experiencia política, se vieron obligadas a unir fuerzas con los debilitados partidos de oposición, en contraste con la mutua desconfianza y descalificación con las que se trataban anteriormente. Sin embargo, no dejaron de competir, disputándose la dirección de las luchas. La Coordinadora Democrática logró, durante un tiempo, convertirse en una referencia política clave para todos los opositores, pero su fracaso tanto en el paro del 2002-2003 como en el referéndum revocatorio del 2004 provocó el escepticismo de sus seguidores y finalmente su disolución.

SÚMATE

Esta asociación se inició como un organismo principalmente técnico que asesoraba a la Coordinadora en sus esfuerzos electorales; fue adquiriendo mayor autonomía y se planteó convertirse en un "movimiento ciudadano nacional", para lo cual impulsó un "Congreso Ciudadano", conformado por representantes nacionales de las organizaciones civiles ("Declaración de SÚMATE", 2005). Sin embargo, más recientemente ha vuelto a sus tareas originales, manteniendo una vigilancia crítica sobre los procesos electorales de los últimos años.

El movimiento estudiantil

Con motivo de la no renovación de la concesión a la estación Radio Caracas TV (RCTV), surgió en mayo del 2007 una movilización que logró la atención del país. Algunos de sus rasgos destacados son:

- Tuvo un carácter inesperado y sorpresivo.
- A pesar de orientarse frontalmente contra una medida gubernamental, trató de evitar la asociación directa con los actores de la oposición.
- Combinó eventos masivos con pequeñas movilizaciones sorpresivas en espacios públicos.
- Trató de dar un carácter pacífico a las movilizaciones, aunque esto no siempre se consiguió.
- Tuvo una amplia presencia territorial.
- Aunque no logró la meta de hacer retroceder al gobierno en su decisión de cierre de RCTV, pareció aumentar el costo político de la misma.
- El efecto más importante fue el hacer visible un nuevo liderazgo sociopolítico, representado por los principales dirigentes estudiantiles.

Su aparición pareció responder a una expectativa de amplias capas de la población, frustradas por los fracasos de la dirigencia tradicional y los discursos de la polarización extrema. Finalmente, el dilema de su participación como actores sociales y a la vez políticos no ha encontrado una solución satisfactoria: algunos de los dirigentes se han incorporado a partidos de oposición; otros prefirieron mantener su independencia, sin negarse a participar en actividades políticas, incluso como candidatos en las elecciones regionales del 2008. Pero la movilización mostró que la reivindicación de derechos civiles es difícil de separar de la lucha política general y más aún cuando se produce en medio de un conflicto por la hegemonía entre actores sociales con proyectos divergentes.

La movilización frente a la ley de cooperación internacional

La Asamblea Nacional aprobó en primera discusión en junio del 2006 un proyecto de ley de cooperación internacional, que se convirtió en terreno de enfrentamiento entre el régimen y organizaciones de la sociedad civil. El conflicto giró alrededor de dos aspectos: la pretensión de establecer un registro obligatorio de las ONG con algún grado de participación en la cooperación internacional (como recibir fondos de donantes públicos o privados extranjeros); y la creación de un fondo de cooperación internacional que centralizaría todos los recursos donados para distribuirlos a las ONG. Numerosas organizaciones se movilizaron para advertir los peligros de la ley. Hicieron notar que el proyecto no incluía a los derechos humanos ni a las libertades fundamentales como áreas de acción de la cooperación internacional. La polémica alrededor del proyecto generó una pausa en su aprobación, en la que debía concretarse el diálogo ofrecido a las ONG; sin embargo, el mismo no ha producido hasta ahora modificaciones en el proyecto, cuya segunda discusión y aprobación definitiva han sido anunciadas para el 2009, y las suspicacias aumentan a la luz de las declaraciones controladoras y descalificadoras de voceros del régimen.

¿Una "sociedad civil" oficialista?

Las organizaciones civiles simpatizantes con el proceso revolucionario también encontraron cada vez más difícil mantener la separación entre lo social y lo político, entre otros factores porque el movimiento chavista, más que reforzar a las organizaciones preexistentes, se dedicó a crear nuevas formas de organización con apoyo y financiamiento del Estado, esperando que ellas se convirtieran en una base de respaldo político al régimen, adicional y subordinada a sus propios partidos político-electorales.

Los círculos bolivarianos, las unidades de batalla y otras organizaciones de base territorial

En los primeros años de gobierno fueron promovidos los círculos bolivarianos, más adelante sustituidos por las unidades de batalla

electoral, que constituyeron el motor de la movilización contra el referéndum revocatorio del 2004. Cumplida esta coyuntura, cambiaron su nombre a unidades de batalla endógena, por referencia al modelo de desarrollo endógeno que pretende impulsar el gobierno. Un rasgo común a estas organizaciones ha sido su modelo piramidal y jerárquico, que estimula la participación de la población, pero siempre bajo los supuestos de identificación con el proceso. Recientemente, estas formas de organización, así como otras surgidas en las comunidades —tales como los comités de tierras urbanas, los comités de salud, los medios comunitarios y las mesas técnicas de agua—, han tendido a ser subsumidas, en lo político-electoral, por el partido oficialista PSUV, y en la acción social y comunitaria por los consejos comunales.

El Frente Francisco de Miranda

Iniciado en el año 2003, este es uno de los intentos del oficialismo para organizar el sector juvenil. Tiene una estructura de tipo militar, la directiva es seleccionada por la oficina presidencial y la dirección política proviene directamente del presidente Chávez. El mismo le atribuía en el 2006 contar con 15 mil miembros, y ofreció entregarles fusiles Kalashnikov para colaborar con la defensa nacional. Con esto se confirma el carácter cuasi militar de la organización, que junto con su expresa subordinación al jefe de Estado y la remuneración de sus miembros, permite dudar de incluirla en la sociedad civil.

Los grupos semilegales

Aunque representan el polo opuesto al concepto de sociedad civil, no se puede concluir este examen sin tomar en cuenta aquellas organizaciones que se encuentran en la frontera, no entre lo social y lo político, sino entre lo político y lo militar, ya que ejercen un poder político real, y no sujeto a control, sobre importantes territorios y grupos de la población urbana. Las más conocidas de ellas operan en el sector 23 de Enero en Caracas: Los Tupamaros, el Colectivo Alexis Vive y el Colectivo La Piedrita, entre muchas otras. La primera de

estas organizaciones precede al régimen actual, pero le ha expresado su apoyo, y ha declarado públicamente que está dispuesta a utilizar sus armas en su defensa. A la par de su carácter paramilitar, también se presenta como partido político que ha presentado candidatos a diversos procesos electorales.

El Colectivo La Piedrita, aunque es rival declarado del anterior, también se identifica con el proceso revolucionario. Controla algunas zonas del sector, alegando que su objetivo es la lucha contra el narcotráfico. Los asesinatos por ajustes de cuentas entre estos "colectivos" son frecuentes, así como su impunidad. En abril del 2008, varios colectivos, abiertamente armados, cerraron los accesos de la urbanización durante tres horas, sin que su acción fuera impedida por ningún cuerpo de seguridad (*El Nacional*, 4-4-2008). A fines del 2008, el Colectivo La Piedrita extendió su acción más allá de su territorio original, y ha asumido abiertamente la autoría de numerosos atentados contra instituciones y personas identificadas como opositoras. Aunque el presidente Chávez lo ha descalificado verbalmente en algunas ocasiones, sigue actuando con impunidad.

La política de descalificar a las organizaciones preexistentes e impulsar desde el poder la creación de organizaciones paralelas intenta crear un sucedáneo formal de sociedad civil, pero subordinada a la estrategia del poder y su pretensión de hegemonía. Se va entonces generando una red de organizaciones de identidades múltiples y confusas: tan pronto se ocupan de las reivindicaciones locales o gremiales como de garantizar votos para el líder del proceso o de distribuir créditos y becas; pretenden representar a las bases sociales pero al mismo tiempo se convierten en correas de transmisión del Estado. Se trata en este caso, no tanto de fusión entre lo social y lo político, sino entre la sociedad y el Estado con predominio del segundo. Esta estrategia reduce los espacios para la negociación, el diálogo y la competencia institucionalizada por el poder, y privilegia la lucha frontal y radical, es decir, no la política sino la guerra.

El caso de las organizaciones de mujeres

El movimiento de mujeres venezolano tiene una larga historia. Desde los años veinte del siglo pasado, sus acciones han girado alrededor de la lucha por la democracia y por sus derechos civiles, políticos y sociales. Friedman (2000) señala que, después de lograr las metas políticas de cada coyuntura, las mujeres desaparecían casi totalmente de la esfera política. Se mantenían activas en sus organizaciones, especialmente de servicios para mujeres desfavorecidas, y sus acciones políticas tendían a pasar a un segundo plano hasta que una nueva coyuntura exigiera su presencia pública.

Muchas mujeres permanecieron activas en los partidos políticos y en las organizaciones feministas que trabajaron para generar espacios de reflexión cada vez más comprometidos. Algunas mantuvieron acciones vinculadas a las mujeres de los sectores populares. Hacia finales de los años ochenta, las mujeres organizadas y las militantes políticas lucharon hasta lograr que, en la ley orgánica del sufragio y participación política de 1997, se incluyera el artículo 144, que establecía la cuota de un mínimo de 30% de mujeres en las listas de postulaciones a los cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales y parroquiales. También establecía como sanción que "No se oficializará ninguna lista a partidos políticos o grupos de electores que no cumplan con estas especificaciones". Además, las mujeres y sus organizaciones presentaron y defendieron sus demandas ante la Asamblea Nacional Constituyente, que elaboró la nueva Constitución aprobada en 1999. Desde entonces la participación femenina en política es evidente, por ejemplo, en las protestas políticas y actos masivos, y además ha sido estimulada por el sector oficialista con su incorporación del género femenino en el discurso político.

Sin embargo, hay una relación paradójica entre este discurso y la manera como se han manejado los derechos políticos de las mujeres desde el 2000. En marzo de ese año la obligatoriedad de la cuota de género fue "desaplicada" de manera inconstitucional y sustituida por una resolución establecida por el CNE en cada proceso que lo amerite. Es decir, que la garantía del derecho constitucional electoral que es fundamental en una democracia, en el caso de la cuota de

género como medida de acción afirmativa, dejó de estar protegida por una ley de alta jerarquía jurídica, como lo es una ley orgánica, que establece "condiciones particulares de adopción y de control" para evitar que sean alteradas por motivos políticos o secundarios, y se convirtió en una opción sujeta a la discrecionalidad de un órgano de carácter administrativo.

Desde entonces, la inclusión de una cuota de género ha sido una opción a discreción del CNE. Decisión que en buena medida ha dependido de la presión de las mujeres y sus organizaciones civiles, conjuntamente con las mujeres del sector oficialista, las representantes en los organismos de poder institucional y en las instancias responsables de las políticas hacia las mujeres. Si alguna directiva del CNE considera que esto no es necesario, no lo incluye en la norma para la elección respectiva.

En las elecciones del 30 de julio del 2000 para el Parlamento Latinoamericano, de 11 electos solo una mujer entró (9%) y dos mujeres de cinco electos (40%) al Parlamento Andino. En las elecciones locales del 3 de diciembre del mismo año no hubo norma para la postulación de mujeres y el porcentaje de mujeres aumentó de 17% a 18%. En las elecciones regionales y locales del año 2004, las mujeres electas solo alcanzaron un 10,6%. Las gobernadoras electas fueron dos (8,3%) y las alcaldesas 32 (9,4%).

Esos resultados movilizan nuevamente a las mujeres, quienes logran que el CNE establezca que las postulaciones de candidatas y candidatos a los cuerpos deliberantes se conformen de forma "alternativa y paritaria". Sin embargo, no establece sanciones por su incumplimiento. En las elecciones de diputados y diputadas para la Asamblea Nacional del 2005, las candidatas fueron el 16% del total, se eligieron 167 diputados y diputadas, todos de partidos y grupos de electores oficialistas, de los cuales solo 29 fueron mujeres (17,47%). En las elecciones municipales y parroquiales del 2005, la exclusión se mantuvo, generando la crítica de mujeres oficialistas por la falta de acción del CNE para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones.

Para las últimas elecciones regionales y locales de noviembre del 2008, nuevamente fue promulgada una resolución que establecía la paridad y alternancia de las candidaturas que se presentaran,

de (50% o mínimo de 40% y máximo 60% para cada sexo. Nuevamente, no aparece sanción para su incumplimiento. Sin embargo, las candidaturas por listas y las nominales respondieron a la norma, aunque las mujeres en casi todas las listas aparecían en segundo lugar; solo si eran elegidos dos o más candidatos de una lista, ellas tenían opción, pues el primero era un hombre. En las candidaturas nominales ellas eran suplentes en más del 70%. De los 148 legisladores y legisladoras electos, el 41% son mujeres y el 59% son hombres. Es decir, la norma permitió que el número de mujeres electas se ubicara en los parámetros internacionales de la paridad. Del total de 98 legisladoras electas, 78% fueron postuladas por el PSUV o el UVE (aliado del PSUV) y cuatro mujeres por las organizaciones indígenas. El 22% de las electas fueron postuladas por la unidad de oposición o por algunos de los partidos que la integraron.

De lo anterior se puede inferir algunas reflexiones:

a. La polarización deja poco espacio a otras alternativas. De las listas o las mujeres postuladas nominalmente por pequeños partidos o grupos de electores, al margen de la unidad de oposición o del oficialismo, ninguna fue electa. Dos indígenas electas fueron postuladas por pequeños grupos. La Constitución ha sido violentada en varios procesos electorales, al igual que la ley orgánica del sufragio y la participación política. Esto genera en las y los ciudadanos una gran inseguridad jurídica, particularmente cuando se cambian las leyes y los procedimientos sin que medien los procedimientos legales establecidos.
b. La representación de las mujeres como género se sustenta en la "vindicación política" que no solo se limita a buscar solución a sus problemas concretos y específicos, sino que trata de incidir en el imaginario político que genera los mecanismos sociales que la colocan en posición de subordinación, y que la excluyen de los espacios de toma de decisión política (véase Cobo 2002).
c. Las mujeres como grupo minoritario —socialmente, no numéricamente— ejercen su representación política dentro de las cuotas partidistas, lo cual aumenta la probabilidad de que estas se sometan a las directrices de los dirigentes partidistas,

limitando su acción independiente a favor de políticas que respondan a las necesidades de las mujeres. Es decir, el sujeto político partidista domina sobre la identidad de género.

d. Por último, a pesar de la discrecionalidad del CNE en este tema, es necesario lograr la incorporación de la paridad y la alternabilidad, junto con las medidas de acción afirmativa, en la ley orgánica del Poder Electoral.

Los consejos comunales: entre la construcción de ciudadanía y la captura de la participación

En los últimos años Venezuela ha experimentado una *explosión participacionista*. El gobierno ha creado nuevos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública local. Esta búsqueda de diferentes instrumentos pretende responder, tanto al mandato constitucional de construir la democracia participativa y protagónica, como a la nueva forma de entender, organizar y practicar la democracia para que el pueblo asuma el poder.

La democracia participativa necesita generar consensos sobre la reivindicación de los derechos ciudadanos, estimular la deliberación y construir relaciones horizontales entre los ciudadanos y el Estado; por lo tanto, se construye en y desde espacios autónomos.

Entre las iniciativas presentadas por el gobierno están los consejos comunales (CC), que nacen fuertemente tutelados por el Estado, como una figura destinada a absorber la dinámica de las organizaciones comunitarias de base preexistentes, pero con una potencialidad para generar y desarrollar interés por lo público, conocer las necesidades del colectivo local, desarrollar vínculos asociativos y solucionar los problemas más apremiantes de las comunidades.

Los CC fueron creados con base en la ley de los CC sancionada en abril del 2006 y fueron definidos como instancias de participación, articulación e integración de las organizaciones comunitarias para que ejerzan directamente la gestión de las políticas públicas locales, y la formulación y ejecución de proyectos orientados a responder a las necesidades de las comunidades. A finales de noviembre del 2009 fue aprobada la ley orgánica de los CC que deroga la ley

de los CC del 2006. Aunque los conceptos sobre estas instancias y sus funciones son casi los mismos, entre estas dos leyes hay algunas diferencias. En primer lugar, la segunda ley tiene rango de ley orgánica y la función final que le otorga a los CC, según el artículo 2, es "la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista" y, según el artículo 3: "establecer la base sociopolítica del socialismo", lo que contradice algunos de los principios constitucionales; segundo, se les otorga personalidad jurídica (artículo 17), lo que implica que tienen responsabilidades penales y administrativas y derechos, por lo que sus miembros podrían ser considerados funcionarios públicos; y tercero, hay una mayor precisión en cuanto al funcionamiento y la definición de deberes y objetivos de estas instancias.[19] Para el proyecto bolivariano, desde los CC se construye la democracia participativa y protagónica, base del socialismo del siglo XXI. Funcionan en un área geográfica poblacional que agrupa entre 200 y 400 familias en el área urbana, 20 en áreas rurales y a partir de 10 en comunidades indígenas. Sus miembros deben ser mayores de 15 años y elegidos en asamblea de ciudadanos. Están estructurados por un órgano ejecutivo compuesto por los grupos que hacen vida en la comunidad, un órgano financiero que administra los recursos y una unidad de contraloría social.

A través de estas instancias, el gobierno espera que las comunidades organizadas activen la democracia directa en contra de la democracia representativa. Son los espacios genuinos para la construcción del poder popular, fuente del poder constituyente y originario; sus acciones y decisiones no podrían ser prefijadas por el poder constituido. El poder y la jerarquía de los CC son superiores a los de los poderes establecidos y sus alcances aunque, contradictoriamente, están sujetos a la ley que los regula. Deben organizar la participación ciudadana en formas que promuevan la corresponsabilidad del colectivo; potenciar la deliberación y contraloría social; e incorporar las funciones de coordinación y cooperación en el diseño y ejecución de políticas públicas locales, promoviendo organizaciones (grupos vecinales, comités, mesas técnicas y otras), a través

19. Véase para más detalles Quijada y Machado (2010).

de mecanismos de inclusión, para generar soluciones colectivas, orientadas por la solidaridad y la cooperación.

Sin embargo, estos espacios no han cumplido plenamente esos objetivos. La ley que los rige cercena, restringe y burocratiza la participación ciudadana autónoma, al tiempo que los desvincula institucionalmente de otros entes de los niveles regional y local, como las gobernaciones y las alcaldías. Por último, están estrecha y directamente vinculados con el Estado a través de entes financieros que les transfieren los recursos. Paradójicamente, bajo la figura del "empoderamiento" de las comunidades se fortalece el poder central.

Estas instancias reciben recursos financieros directamente del Ejecutivo para que atiendan las necesidades prioritarias de sus comunidades, mientras el gobierno teje una red de lealtades políticas y electorales.[20]

Otras intenciones podrían ser: activar el capital político de las organizaciones creadas para la concientización revolucionaria (círculos bolivarianos) o para la movilización electoral (unidades de batalla electoral); aprovechar la popularidad del Presidente para reafirmar el ideario colectivo y satisfacer algunas demandas del chavismo de base, que clamaba por la creación de instancias de participación en las comunidades populares; y disminuir o minimizar los poderes y autonomía de los estados y municipios.

Los CC contravienen el principio de descentralización y de hecho se conforman en organizaciones paralelas a las municipales y regionales. Son estructuras concebidas para "acercar" el poder directamente al pueblo, sin instancias intermedias de poder y concertación entre este y el Estado; los recursos económicos para su acción están previstos en el presupuesto específico del Ejecutivo y son entregados previa aprobación de este, limitando la autonomía ciudadana.

---

20. La mayoría de los proyectos aprobados y financiados se dedican a obras de infraestructura, vialidad, iluminación, mantenimiento de ambulatorios, módulos de seguridad policial, escuelas, saneamiento ambiental, recolección de basura, distribución y venta de gas doméstico, control de abastecimiento de alimentos, seguridad, administración de servicios y distribución de combustibles. Esta multiplicación de competencias es desproporcionada en relación con las capacidades organizativas de las comunidades.

Estas prácticas desdibujan la institucionalidad, haciendo difuso el trabajo local. Los espacios de deliberación y participación se diluyen; las posibilidades para la discusión de las políticas públicas locales y ciudadanas se reducen; y el mecanismo de participación se transforma en un instrumento de acción política-electoral del gobierno.

La institucionalización de estas instancias creó gran expectativa en los sectores populares, y el gobierno les otorgó numerosas responsabilidades, entre ellas las de alcanzar la democracia popular y revolucionaria; fortalecer las decisiones de las comunidades; viabilizar la emancipación del poder popular; promover la construcción del desarrollo endógeno, y defender a la patria y la soberanía. Hasta el momento, han sido conformados aproximadamente 36 mil CC. La institucionalización de estas prácticas indica que estos espacios están más dirigidos a preservar una gobernabilidad mínima que garantice la consolidación del proyecto bolivariano, que a profundizar la democracia y ampliar la participación directa y protagónica. La existencia de estos espacios no construye automáticamente ciudadanía, ni mejora el proceso de toma de decisiones y sus resultados. Sin autonomía, estas organizaciones se convertirán en apéndices del gobierno. Se podrían señalar tres grandes limitaciones en el funcionamiento y conformación de los CC: i) la ausencia de vínculos institucionales entre estos y los demás entes y autoridades locales y regionales electas; ii) el objetivo principal de los CC de establecer la base sociopolítica del socialismo conspira contra su autonomía; y iii), estas instancias tienen una alta probabilidad de ser politizadas. La entrega de los recursos financieros directamente desde el Ejecutivo podría servir para comprar votos y lealtades, fomentando el clientelismo, el paternalismo y la corrupción.

En un contexto sociopolítico donde el Estado es el actor más poderoso, las probabilidades de éxito de los CC dependen de la fortaleza organizativa, capacidades técnicas y habilidades de las comunidades. Su mayor reto es garantizar su autonomía, evitando interferencias político-partidistas a través del ejercicio crítico de la contraloría social, y mantenerse en los espacios comunitarios. Dadas las condiciones establecidas en la nueva ley, estos retos lucen muy lejos de lograrse.

La democracia "socialista" y la promesa de redención social: el caso de la política social

La tendencia dominante del movimiento chavista, encabezada por el presidente Chávez, tiende a exaltar la democracia participativa y valida la condición democrática de los regímenes políticos con base en los logros sociales, asignando una jerarquización menor a la democracia representativa; atribuye un carácter formal, procedimental o burgués a las democracias electorales que no generen resultados sociales a favor del pueblo, calificándolas como falsas democracias. La democracia *verdadera* destaca por la participación consciente del pueblo[21] y/o por sus éxitos sociales.

Esta visión ambigua le permite calificar a Cuba como un ejemplo democrático, superior a las democracias exclusivamente representativas. Esa valoración se asocia con un viejo concepto de la izquierda tradicional según el cual el avance de los derechos sociales justificaría el debilitamiento o el sacrificio de los derechos políticos, relación que es espuria, como ha insistido Mires (2007). Esa concepción se diferencia de la que sostiene la izquierda democrática latinoamericana (Brasil, Uruguay o Chile), para la que la democracia no existe si no hay democracia electoral. Los logros sociales del régimen constituyen un factor primordial de la autoevaluación del régimen chavista. Pero a partir de esos posibles resultados, pretende subestimar las críticas a sus tendencias autoritarias. Pareciera que los resultados sociales favorables que atribuye a su gestión disminuyeran la relevancia de la democracia electoral.

Esa corriente omite la radical crisis política y socioeconómica del socialismo en sus versiones totalitarias, y desconoce los importantes logros sociales obtenidos por los Estados sociales avanzados en economías capitalistas. Esa omisión contribuye a que el régimen

21. Esa visión parte del supuesto de que la democracia es verdaderamente participativa solo si es revolucionaria, porque de no serlo, la participación sería otra ficción formal-burguesa; es decir, la participación verdadera y válida es siempre participación del pueblo consciente de sus intereses que son los que por definición defiende el sector revolucionario que se supone intérprete verdadero de esos intereses.

atribuya al socialismo muchos de los avances sociales obtenidos en el último quinquenio en Venezuela, a los que considera excepcionales. Desde sus inicios, el régimen prometió la redención social de la población en pobreza y la prioridad a la dimensión social de su gestión. Es oportuno revisar esos resultados.

La política social se puede dividir en dos etapas. La primera (1999 hasta principios del 2003) se mueve entre el predominio de las políticas sociales precedentes y algunos ensayos de reforma. Aumenta el gasto social, mejora la cobertura escolar y la de las pensiones de vejez. En la segunda etapa (desde mediados del 2003 hasta la actualidad) se suman las misiones sociales, innovaciones muy exitosas en lo político-comunicacional, pero con un impacto social debatible y que muestran en los últimos años síntomas de crisis —en varios casos severa— en su funcionamiento.

Desde la primera etapa, la improvisación afectó significativamente a la política social. El Fondo Único Social (FUS) y el Plan Bolívar 2000 (PB-2000), programas sociales bandera en su comienzo, terminaron en el olvido para el propio gobierno. Y las escuelas bolivarianas, otro programa bandera en este caso de amplia aceptación nacional (en especial, a la implantación de la jornada integral), también ha sido afectado por la improvisación. Casi diez años después de haber comenzado ese proyecto las escuelas de jornada integral solo cubren un tercio de la matrícula de las dos primeras etapas de básica (1º a 6º grado) hacia las que se ha destinado preferentemente, y no se tiene conocimiento de ningún proyecto para generalizar ese modelo en el futuro ni sobre los costos y fuentes de financiamiento que podría involucrar.

La segunda etapa muestra un importante aumento del gasto social, que escala sus más altos niveles en la historia fiscal venezolana, en especial entre el 2004 y el 2008. Se estima que en estos cinco años el gasto social del gobierno general venezolano[22] superó los récords históricos del gasto real por habitante que se habían alcanzado hacia fines de los años setenta y en los ochenta.

22. El gasto social del gobierno general suma el gasto social del gobierno central y el de los gobiernos regionales y locales.

Destino privilegiado de ese aumento fueron las misiones sociales, que simbolizaron una nueva etapa de la política social y representaron aproximadamente un tercio del gasto social 2006-2007 (véase Aponte 2006). Las más importantes de esas misiones (Barrio Adentro, Mercal, las misiones educativas y Vuelvan Caras-Ché Guevara) registran entre sus principales características:

- Su extensa cobertura, especialmente relevante en los casos de Mercal y de Barrio Adentro.
- Amplias disponibilidades financieras.
- Su atención a problemas relevantes, aunque fuertemente afectada por la improvisación en su diseño.
- La priorización real y simbólica de los pobres y de la equidad, contribuyendo a la reactivación del nexo afectivo entre grandes sectores de la población y la gestión chavista, que se había debilitado para mediados del 2003.
- Una extraordinaria intensidad político-comunicacional en su promoción, que se hizo particularmente notable en los años 2003 al 2005, cediendo en relevancia —desde el 2007 en especial— a pesar de anuncios concretos de revalorización y relanzamiento.
- Múltiples deficiencias de información, planificación y evaluación.
- Una tendencia al paralelismo institucional.
- Un grado de clientelismo partidario variable pero genéricamente elevado en muchas de las misiones, especialmente en las educativas y formativas y en las que implican transferencias monetarias.

Hoy es posible detectar dificultades en las misiones: disminución de la cobertura; reducción de la satisfacción con las misiones clave y cuestionamiento de la calidad de otras; desdibujamiento de su carácter social (con su propuesta como modalidad administrativa) o de su grado de focalización; un gasto creciente sin correspondencia con los resultados políticos y sociales, expresivo de niveles probablemente altos de ineficiencia e inefectividad. Todo ello apunta

a una crisis, hasta ahora todavía velada, de varias de las misiones y potencialmente de estas como conjunto (Aponte 2008b).

En suma, ante las limitadas intervenciones exitosas en la primera etapa de la política social, las misiones despuntaron en sus inicios como una posible plataforma para una gestión social renovadora y efectiva. Pero la evolución reciente de varios de esos programas parece contradecir esa posibilidad. Ello no impide que en las encuestas de opinión los aspectos sociales sigan todavía siendo los mejor evaluados en la gestión de gobierno. Pero parece haberse pasado de la ilusión a la duda y se ha prestado escasa atención a que el gasto se oriente eficiente y efectivamente.

Los avances concretos mencionados se han producido en un marco de auge económico que explica, complementando los aportes de las misiones, que se haya recuperado y sostenido el respaldo político popular hacia el gobierno, apoyo que se había debilitado a mediados del 2003. Sin embargo, la extrema dependencia de muchos de esos avances de la muy favorable coyuntura petrolera del quinquenio 2004-2008 los hace muy vulnerables y reversibles.

Los retos sociales evidencian los persistentes problemas del Estado social tradicional venezolano (que sigue siendo el predominante a pesar de su ya larga crisis). Pese a los avances mencionados, grandes sectores siguen excluidos de la cobertura escolar (especialmente desde la educación media y entre la población de menos de 6 años); la mayoría de la población adulta mayor carece de acceso a sistemas de seguridad social; un déficit habitacional agravado persiste, al igual que severos y tradicionales problemas de nutrición y salud. Y todo ello ocurre en medio de un cuadro de abundancia de recursos para lo social, lo que genera dudas sobre su disponibilidad futura para atender las severas carencias que persisten (Aponte 2008a).

En todo caso, no parece existir alguna excepcionalidad en los resultados de esta década de gestión social que pudiera intentar justificar, si es que esto fuera sostenible, sus tendencias autoritarias. El gobierno ha sugerido que la reducción de la pobreza[23] y la

23. La pobreza, especialmente calculada de acuerdo a la línea de ingreso, depende principalmente de variables económicas y solo accesoriamente de medidas de gestión social, en especial en sus cambios de corto-mediano plazo. Medida por

mejora del índice de desarrollo humano (IDH) han sido básicamente resultado de la gestión social revolucionaria, y solo accesoriamente de la bonanza petrolera del quinquenio 2004-2008.

Hay sobradas razones para contraponerse a ese débil criterio, como los escasos resultados en materia de descenso de la pobreza o de mejora comparativa del IDH en el primer quinquenio de gobierno. Pero, más allá de los argumentos, ese discurso podría ser sometido a prueba por la realidad en el 2009 y el 2010, de contenerse los precios petroleros, lo que probablemente implicará severas complicaciones fiscales y económicas,[24] y estancamiento o retroceso en las condiciones de vida de la mayoría de la población.

El estado de la democracia: nudos de tensión que ameritan una atención continua

El estudio de las relaciones entre actores sociopolíticos e instituciones muestra que tanto unos como otras combinan elementos democráticos y no democráticos. Por eso, el diagnóstico sobre la calidad de la democracia en Venezuela debe contemplar la complejidad interna de cada actor, la rapidez de los cambios institucionales producidos y la indeterminación que caracteriza a los procesos sociales, en cuanto la voluntad de los actores no es reducible a causalidades mecánicas. Más que una respuesta categórica a cada uno de los elementos de diagnóstico que guiaron la investigación, destacaremos

---

necesidades básicas insatisfechas (NBI), sí hay una relación más estrecha entre la pobreza y la gestión social. Pero en este caso los cambios recientes en Venezuela no son muy notables. Por su parte, el IDH integra lo económico y lo social en un índice que siempre tiende a mejorar y cuyo valor es fundamentalmente comparativo entre países. En ese sentido, es interesante apuntar que el IDH venezolano mejoró entre el 2000 y el 2006 en un 0,026, crecimiento similar al que se tuvo en Chile o en Colombia, e inferior al crecimiento que se tuvo en ese mismo periodo en una diversidad de "petroestados", como los Emiratos Árabes Unidos (0,052); Irán (0,042); Kuwait (0,036) o Libia (0,034). Véase PNUD (2009).

24. Se estima que la severidad de estas complicaciones podría contenerse durante el 2009 principalmente por la combinación del uso de reservas remanentes de la bonanza con algunas medidas impositivas-fiscales.

los procesos donde hemos detectado peligros y tensiones para la democracia venezolana. Dichos procesos no tienen una dirección irreversible, pero muestran tendencias que deben ser observadas y vigiladas por los actores mismos para apoyar los aspectos democratizadores y combatir los que debilitan las prácticas e instituciones democráticas. En ese sentido, son señales para la observación y autoobservación, que permitirían a dichos actores reorientar o profundizar sus estrategias en función de mantener la lucha por sus intereses y proyectos dentro de un marco de instituciones y prácticas democráticas.

La democracia electoral

¿Se respeta el derecho al voto?

Como se mencionó, en los últimos cinco años se ha dado un crecimiento significativo de la población registrada para votar. Sin embargo, no siempre este aumento del registro ha sido realizado con transparencia, como han denunciado constantemente observadores y partidos de oposición. La imposibilidad, para los actores externos al CNE, de auditar las listas electorales, incluyendo las direcciones de los votantes para eliminar inscripciones fraudulentas, disminuye la confianza en la adecuación del registro electoral y su imparcialidad.

¿Las elecciones son limpias?

Aunque los partidos políticos de oposición han participado en los procesos electorales del 2006, 2007, 2008 y 2009 y han avalado sus resultados, persisten elementos que producen desconfianza, como el sesgo progubernamental de la mayoría de los rectores del CNE, la intervención militar en los procesos de votación, más allá de su papel de protección de los centros electorales, y los procedimientos sesgados para seleccionar a los miembros de las mesas electorales.

¿Las elecciones son libres?

Para que las elecciones se consideren libres, el electorado debe tener una variedad de opciones que no sea limitada por restricciones legales o simplemente por la fuerza. Sin embargo, las inhabilitaciones han restringido las opciones de los electores, al impedir la postulación de numerosos candidatos.

¿Los funcionarios son elegidos y se les permite gobernar?

En las elecciones regionales del 2008, los candidatos de la oposición triunfaron en algunos estados y ciudades importantes, desplazando a partidarios del gobierno que ocupaban esos cargos. Pero en algunos de estos casos, como la Gobernación del Táchira y la alcaldía metropolitana, partidarios del gobierno nacional han obstaculizado tanto la toma de posesión como la gestión misma. El gobernador del Táchira debió esperar hasta el mes de enero para tomar posesión, cuando los demás lo hicieron a pocos días de la elección; y el consejo legislativo, controlado por el oficialismo, despojó a la gobernación de su sede. En la alcaldía metropolitana, diversas sedes y oficinas han sido invadidas y sus empleados expulsados por grupos armados que se identifican abiertamente con el gobierno nacional y que no han recibido sanciones. En otros casos, los gobernantes anteriores traspasaron ilegalmente competencias propias del Estado, como los servicios de salud, a entes nacionales. Aunque ello no ha ocurrido en todos los casos, los obstáculos puestos al ejercicio del poder de los nuevos funcionarios electos tienden a anular el efecto de la voluntad popular de alternancia expresada en el voto.

La democracia constitucional

Hemos descrito un Poder Ejecutivo que carece de controles político-institucionales efectivos, un fortalecimiento del presidencialismo antidescentralizador, con ciertos indicios de la creación de un culto a la personalidad —según el cual la permanencia de la nueva institucionalidad dependería casi exclusivamente del mantenimiento

del líder en el poder—, y un estilo excluyente de hacer política, que afectan el principio democrático de la despersonalización del poder y la autonomía entre los poderes.

¿Existe independencia entre el Ejecutivo y el Legislativo?

Se argumentó que la mayoría de los integrantes de la AN se identifica con y subordina al Poder Ejecutivo. Sin embargo, las tensiones internas entre los diputados oficialistas fueron dando lugar a dos grupos disidentes minoritarios, lo cual ha roto con la unanimidad que caracterizaba a dicha asamblea en sus primeros años. Por otra parte, los cuerpos legislativos regionales y locales muestran correlaciones políticas diversas, aunque siempre enmarcadas dentro de la fuerte polarización entre partidarios del gobierno nacional y de la oposición.

Los poderes Judicial y Electoral, ¿son independientes frente al Ejecutivo y Legislativo?

Dado el carácter prácticamente incondicional de la mayoría determinante de la AN frente al Ejecutivo, los procesos de designación de estos poderes han obedecido a la expresa voluntad de garantizar mayorías prooficialistas tanto en el Poder Judicial como en el llamado "Poder Ciudadano" (Fiscalía, Contraloría y Defensoría del Pueblo) y el Poder Electoral.

¿Predominan los civiles sobre las fuerzas armadas, los estados de excepción y los medios?

La relación entre el poder político y el militar es circular: si bien el Presidente ejerce una política de control fuertemente personalizada y partidarizada, que exige la identificación de la FA como bolivarianas (en la reciente ley orgánica de la FANB), y se ha impuesto el uso de un lema claramente partidario en los cuarteles ("Patria, socialismo o muerte, venceremos"), al mismo tiempo hay una fuerte penetración de personal militar (tanto activos como retirados)

en casi todas las instituciones del Estado, y la fuerza armada como corporación es objeto privilegiado del presupuesto público, tanto en la compra de equipos bélicos como en los programas de atención social. Otro elemento de militarización de la sociedad es la creación de una milicia popular en la ley orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana, lo que podría crear un cuerpo civil armado en el interior de esa institución bajo las órdenes directas del presidente de la república.

La democracia ciudadana

¿Se ejercen libremente los derechos civiles?

El control total del Poder Ejecutivo sobre el Judicial hace que los derechos civiles, políticos y económicos no sean garantizados por igual para todos. En numerosas ocasiones, jueces que han tomado decisiones contrarias a la voluntad del Ejecutivo han sido destituidos, como lo muestra el caso reciente de tres jueces que acudieron a la Corte Interamericana de Justicia como última instancia. Aunque la Corte ordenó su restitución en los cargos, el Tribunal Supremo consideró la sentencia "inejecutable" y recomendó al gobierno separarse de la jurisdicción de la Corte.

¿Se ejercen libremente los derechos políticos?

Es innegable un incremento de la participación de diversos sectores de la población en la vida pública. Sin embargo, al lado del potencial democratizador de algunas experiencias desarrolladas en los últimos años, se unen las tendencias a intentar controlarlas políticamente. A ello se agrega la acentuación del uso de criterios partidarios en la selección de cuadros directivos y el comportamiento desmedidamente partidista de muchos de los principales funcionarios públicos. Pero el mayor atentado contra los derechos políticos de los ciudadanos han sido las ya mencionadas Lista Tascón, usada para tomar represalias contra los solicitantes del referéndum revocatorio presidencial, y la Lista Russián, que inhabilitó a numerosos candidatos regionales y locales.

¿Se ejercen libremente los derechos sociales y económicos?

La evaluación del cumplimiento de los derechos sociales está sujeta a grandes dificultades, en tanto los criterios de evaluación están fuertemente influidos por la dinámica gobierno-oposición, por consideraciones doctrinales e ideológicas y por polémicas acerca de la validez de los métodos de medición. Aunque se han establecido algunos programas sociales inicialmente exitosos, y ha aumentado la proporción del gasto público social, hay dudas sobre la efectividad de dicho gasto, y muchos de los problemas tradicionales en el campo social permanecen. Y en la medida en que estos programas están asociados a mecanismos clientelistas y de control político sobre la población, existe el riesgo del condicionamiento del acceso a los beneficios sociales a las demostraciones de lealtad y sometimiento a las directrices políticas del régimen.

Bibliografía

Alcántara, Manuel
2007 "Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina". Disponible en: <www.usal.es>. (Universidad de Salamanca).

Alonso, Osvaldo
2008 *Situación económico-productiva de Venezuela: implicaciones para los trabajadores y el movimiento sindical venezolano*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS.

Aponte, Carlos
2006 "El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada". En *Cuadernos del CENDES* 63: 85-119.

2008a "El Estado social en la Venezuela actual: ideas para un debate". En Mijares, Juan Vicente, comp., *Cultura democrática*. Caracas: Libros de El Nacional.

2008b "Las misiones sociales: relevancia, características y crisis de una innovación". Caracas: CENDES. (Mimeo).

Aponte, Carlos y Luis Gómez Calcaño

2008 "El régimen político en la Venezuela actual". Caracas: ILDIS/CENDES. (Mimeo).

Arenas, Nelly

2005 "¿Languidece el corporativismo? De FEDECÁMARAS a los nuevos actores empresariales en Venezuela". En CENDES, *Venezuela visión plural*, tomo 1. Caracas: Bid&Co Editor, CENDES-UCV.

Arenas, Nelly y Luis Gómez Calcaño

2006a *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*. Caracas: CENDES-CDCH.

2006b "El régimen populista en Venezuela: ¿avance o peligro para la democracia?". En *Revista Internacional de Filosofía Política* 28: 5-46.

Arismendi, León

2008 *Una estrategia para el movimiento sindical*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela

2007 Decreto: "Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". Disponible en: <http://www.nodo50.org/plataformabolivariana/Documentacion/Documentos/PropRefConst.htm>.

Bigler, Gene

1981 *La política y el capitalismo de Estado en Venezuela*. Madrid: Ed. Tecnos.

Brandler, Natalia

2005 "La estrategia electoral de las mujeres ante las elecciones municipales del 2005". En *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer: El Género y el Poder*, vol. 10, núm. 25. Caracas.

Caballero, Manuel
2006 *Por qué no soy bolivariano. Una reflexión antipatriótica.* Caracas: Alfadil.

2007 "Citizenship deficits in Latin America's democracies". En *Convergencia*, septiembre-diciembre, año / vol. 14, núm. 045: 11-30. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

2008 "Methodological template for the Andean pilot project". International Research Network on Democracy in the Andes. (Manuscrito).

Carrasquero, José Vicente, Thais Maingon y Friedrich Welsch, eds.
2001 *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000.* Caracas: CDB.

Castro, Gregorio, ed.
2007 *Debate por Venezuela.* Caracas: Alfa, FACES-UCV.

"Chávez llama a conformar el Partido Socialista"
2006 Prensa presidencial, Aporrea, Caracas, 16 de diciembre. Disponible en: <www.aporrea.org/ideología/n87995.html>

"Chávez propuso cinco motores constituyentes para construir el socialismo"
2007 Agencia Bolivariana de Noticias, 10 de enero. Disponible en: <http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=77724&lee=4>.

Chávez, Hugo
2007 *Aló Presidente*, programa núm. 291, 26 de agosto. Disponible en: *<www.alopresidente.gob.ve/.../1617/?...291_alo_presidente>.*

2009 "Discurso del presidente Chávez en la Cumbre de Copenhague". Disponible en: <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=212093&lee=15>.

Chumaceiro Arreaza, Irma
2003 "El discurso de Hugo Chávez: Bolívar como estrategia para dividir a los venezolanos". En *Boletín de Lingüística*, vol. 20, agosto-diciembre: 22- 42.

Consejo Nacional Electoral (CNE)
2007 *Proyecto de reforma constitucional: referendo del 2 de diciembre de 2007*. Caracas. (Encartado de prensa).

Cobo, Rosa
2002 "Democracia paritaria y sujeto político feminista". En *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 36. Madrid. Disponible en: <http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido36_2.pdf>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
2009 "Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Leopoldo López Mendoza". Caso 12.668.

"Contra la República Bolivariana de Venezuela"
2009 Washington, 14 de diciembre. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/demandas/demandasESP2009.htm>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
2009b *Democracia y derechos humanos en Venezuela.* Washington.

Coppedge, Michael
1994 *Strong parties and lame ducks, presidential patriarchy and factionalism in Venezuela*. Stanford, CA: Stanford University Press.

2002 *Venezuela: popular sovereignty versus liberal democracy.* Working Paper 294, abril. University of Notre Dame: The Helen Kellog Institute.

Corte Interamericana de Derechos Humanos
2009 "Caso Usón Ramírez versus Venezuela. Sentencia del 20 de noviembre del 2009". Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=328>.

"Declaración de SÚMATE"
2005 Caracas, 15 de julio. Disponible en: <El Universal.com>.

Delgado Herrera, José Gregorio
2007 *Comentarios a la ley de los consejos comunales. Poder popular y participación popular*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.

Diamond, Larry
2004 "Elecciones sin democracia: a propósito de los regímenes híbridos". En *Estudios Políticos* 24, enero-junio, Medellín.

Dietz, Henry y David Myers
2002 "El proceso del colapso del sistema de partidos: una comparación entre Perú y Venezuela". En *Cuadernos del CENDES* 50: 1-33.

"Encuentro de trabajadores petroleros con el presidente Hugo Chávez Frías"
2006 Puerto Guaraguao, Puerto La Cruz, estado Anzoátegui, 4 de noviembre. Disponible en: <www.minci.gob.ve/documentos/30/23869/%3Fdesc%3Dtrabajadoresdepdvsaconchavez.doc>.

Ellner, Steve
2006 "Tendencias recientes en el movimiento laboral venezolano: autonomía versus control político". En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, núm. 3, Caracas.

Ellner, Steve y Daniel Hellinger
2004 *Venezuelan politics in the Chavez era: class, polarization, and conflict.* Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.

"Exposición de motivos del decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana"
2008 En *Gaceta Oficial* 5891 (Extraordinario), 31 de julio, Caracas: 24-25.

FEDECÁMARAS
2002 *Declaración de Barquisimeto*. Barquisimeto.

FRIEDMAN, Elisabeth
2000 *Unfinished transitions. Women and the gendered development of democracy in Venezuela 1936-1996*. Pensilvania: The Pennsylvania State University Press.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela
2008 núm. 5.889 (Extraordinario), año CXXXV, mes X, jueves 31 de julio, Caracas.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar
2002 "Actores, organizaciones y movimientos sociales en la Venezuela del 2000: logros, problemas y desafíos". En Ramos Rollón, Marisa, ed., *Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

GARCÍA GUADILLA, María Pilar
2006 "Organizaciones sociales y conflictos sociopolíticos en una sociedad polarizada: las dos caras de la democracia participativa en Venezuela". En *América Latina Hoy* 42: 37-60, Salamanca.

GÓMEZ CALCAÑO, Luis
1995 "Crisis de legitimidad e inestabilidad política en Venezuela". En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 2-3, abril-septiembre: 103-164.

GÓMEZ CALCAÑO, Luis
1996 "¿Existen nuevos liderazgos en la sociedad civil venezolana?". En *Cuestiones Políticas* 17: 5-24. Maracaibo.

1998 "Civic organizations and reconstruction of legitimacy in Venezuela". En Canache, Damarys y Michael Kulisheck, *Reinventing legitimacy. Democracy and political change in Venezuela*. Westport: Greenwood Press.

2009 *La disolución de las fronteras: sociedad civil, representación y política en Venezuela.* Caracas: CENDES.

Gómez Calcaño, Luis y Thanalí Patruyo
1999 "Venezuela: entre espoir populaire et crise économique". En *Problèmes d'Amérique Latine* 34, julio-septiembre.

Gómez Samper, Henry, Fabiola Vethencourt y Virgilio Armas
1999 *Gobernabilidad y democracia: participación comunitaria y cambio social*, tomo III. Caracas: Ministerio de la Familia, Banco Mundial y PNUD.

González de Pacheco, Rosa Amelia
2002 "Las organizaciones de ciudadanos y la política en Venezuela". Jornadas de la sección Venezuela de LASA. Maracaibo.

Guillen, Maryluz y María Pilar García-Guadilla
2006 "Las organizaciones de derechos humanos y el proceso constituyente. Alcance y limitaciones de la constitucionalización de la inclusión en Venezuela". En *Cuadernos del CENDES*, vol. 23, núm. 61, enero: 69-98.

Hernández, Tulio
2008 "La urna del Presidente". En *El Nacional*, 28 de septiembre.

Hsieh, Chang-Tai, Edward Miguel, Daniel Ortega y Francisco R. Rodriguez
2009 "The price of political opposition: evidence from Venezuela's Maisanta". NBER Working Paper, núm. 14.923. Disponible en: <SSRN: http://ssrn.com/abstract=1394830>.

Huggins Castañeda, Magally
2001 "Consecuencias de la reestructuración económica y política sobre el sindicalismo venezolano". En *Cuadernos del CENDES*, año 18, segunda época, núm. 47, Caracas.

Huggins Castañeda, Magally
2007 "Los derechos políticos de las mujeres venezolanas en tiempos de la revolución bolivariana". Caracas: CENDES-FONACIT. (Mimeo).

Iranzo, Consuelo y Jacqueline Richter
2004 "Características y situación del sindicalismo en Venezuela". XIII Encuentro del Grupo de Expertos Latinoamericanos Turín, Bolonia y Castilla La Mancha: La Representatividad de los Actores Sociales. Nuevas Formas de Protección para Nuevas Formas de Trabajo. Chile, OIT/Universidad de Bolonia/UCLM.

2005 "La relación Estado-sindicatos en Venezuela (1999-2005)". En *Venezuela, visión plural. Una mirada desde el CENDES*, tomo III. Caracas: CENDES-Bid&Co.

2006 "La política laboral en la Venezuela de Hugo Chávez Frías". En *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 11, núm. 18: 5-32.

2007 "Acción del sindicalismo frente al Estado en la transición (1989-2006). Segundo informe (2005-2006)". Caracas: CENDES-FONACIT. (Mimeo).

Iturraspe, Francisco
2001 "El sindicalismo venezolano en la época de la mundialización". En De la Garza, Enrique, comp., *Los sindicatos en el proceso de la transición política*. Buenos Aires: CLACSO.

Jatar, Ana Julia
2006 *Apartheid del siglo XXI: la informática al servicio de la discriminación política en Venezuela*. Caracas: SÚMATE.

Kornblith, Miriam
2004 "Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina. Caso Venezuela". En Ágora Democrática, *Número especial partidos políticos en la región andina*. Lima.

2005 "Elections versus democracy. The referendum in Venezuela". En *Journal of Democracy*, vol. 16, num. 1, enero: 124-137.

Lalander, Rickard
2004 *Suicide of the elephants? Venezuelan decentralization between partyarchy and Chavismo.* Renvall Institute, University of Helsinki, Institute of Latin American Studies, Stockholm University.

Lander, Edgardo
2006 "Creación del partido único, ¿aborto del debate sobre el socialismo del siglo XXI?". Disponible en: <http://www.aporrea.org/ideologia/a28743.html>.

Levitsky, S. y L. Way
2004) "Elecciones sin democracia: el surgimiento del autoritarismo competitivo". En *Estudios Políticos* 24, enero-junio, Medellín.

Maingon, Thais
2007 "Consejos comunales, ciudadanía, Estado y poder popular". En Castro, Gregorio, ed., *Debate por Venezuela*. Caracas: Editorial Alfa, Escuela de Sociología, FACES-UCV.

Maingon, Thais y Arturo Sosa
2007 "Los consejos comunales: ¿espacios para la construcción de ciudadanía y el ejercicio del poder popular?". Caracas: CENDES-FONACIT. (Mimeo).

Maingon, Thais y Katheryne Molina
2008 "Ciudadanía en democracia: un debate entre conceptos, principios y el ejercicio participativo". En Mijares, Juan Vicente, comp., *Cultura democrática. Seis propuestas para la reconciliación ciudadana*. CESAP, El Nacional.

Márquez, Trino
2004a Formato ISO 690-2 (artículos de revistas electrónicas).

2004b "Presidencialismo, autoritarismo y culto a la personalidad (Hugo Chávez y el ejercicio del poder)". En *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, año / vol. X, julio-diciembre: 57-77.

Martín, Jorge
2003 "Venezuela: entrevista a dos dirigentes sindicales". En *El Militante*, 10 de enero. Disponible en: <http://www.elmilitante.org>.

Mascareño, Carlos, coord.
1998 *Descentralización, gobierno y democracia*. Caracas: CENDES, Gerencia y Gestión Local.

Mascareño, Carlos
2000 *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*. Caracas: PNUD-ILDIS-Nueva Sociedad.

McCoy, Jennifer y David J. Myers, eds.
2007 *Venezuela: del pacto de Punto Fijo al chavismo.* Caracas: Libros de El Nacional.

Mires, Fernando
2006 "Los diez peligros de la democracia en América Latina". En *Cuadernos del CENDES*, vol. 23, núm. 61, enero: 1-38.

2007 *Al borde del abismo: el chavismo y la revolución antidemocrática de nuestro tiempo.* Caracas: Ediciones Debate.

Molina, José Enrique
2001 "El sistema de partidos venezolano: de la partidocracia al personalismo y la inestabilidad. La desinstitucionalización y sus consecuencias". Disertación en la Conferencia de la Latin American Studies Association, Washington, 6-8 septiembre.

2004 "Partidos y sistemas de partidos en la evolución política venezolana. La desinstitucionalización y sus consecuencias". En Molina, J. E y A. Álvarez, coords., *Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI*. Caracas: Vadell.

O'Donnell, Guillermo
2001 "Reflexiones sobre las democracias contemporáneas de América Latina". En *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, núm. 3, agosto: 607. Cambridge: Cambridge University Press.

Patruyo, Thanalí
2007 "¿Una nueva cartografía de las mediaciones políticas?: el PSUV y la relegitimación de los partidos políticos en la experiencia venezolana". En: Castro, Gregorio, ed., *Debate por Venezuela.* Caracas: Alfa, FACES-UCV.

Pereira, Valia
2004 "Movimiento V República: vocación de masas y ataduras personalistas". En Molina, J. E y A. Álvarez, coords., *Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI*. Caracas: Vadell.

PNUD
2008 *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008*. Nueva York: PNUD.

Quijada, Laurence y Jesús Machado
2010 "La nueva ley orgánica de los consejos comunales. Lo bueno, lo malo y lo oscuro". En *SIC* 722: 52-54. Caracas.

Ramos Rollón, Marisa, ed.
2002 *Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001).* Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

República de Venezuela (RV)
1997 *Ley orgánica de sufragio y participación política*. Caracas.

República Bolivariana de Venezuela (RBV)
1999 *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas.

2006 *Ley de los consejos comunales*. Caracas.

2007 *Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2007-2013.* Caracas.

Rey, Juan Carlos
1991 "La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación". En *Revista de Estudios Políticos* 74: 533-578. Madrid.

2001 "Observaciones sobre el nuevo proyecto educativo nacional. Estado, sociedad y educación en Venezuela". En *Educere*, año / vol. 5, núm. 14: 225-234. Mérida: Universidad de Los Andes.

Romero Carlos
1987 "Los empresarios y el sistema político venezolano". Caracas: Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos. (Mimeo).

Salamanca, Luis
2003 "La sociedad civil venezolana en dos tiempos: 1972-2002". En *Politeia* 30: 119-156. Caracas.

Sarsfield, Rodolfo
2006 "La democracia controvertida. Debates y acuerdos en la teoría democrática contemporánea". En Cornejo, Romer, comp., *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo*. Buenos Aires: CLACSO.

Schedler, Andreas
2004 "Elecciones sin democracia: el menú de la manipulación electoral". En *Estudios Políticos* 24, enero-junio. Medellín.

Schmitter, Philippe
1998 "¿Continúa el siglo del corporativismo?". En *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas: Nueva Sociedad.

Sen, Amartya
1999 "La democracia como valor universal". En *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 3, julio: 3-17. The John Hopkins University Press and National Endowment for Democracy.

Unión Europea
2006 "Misión de observación electoral de la Unión Europea. Informe final. Elección presidencial Venezuela 2006". Caracas. Disponible en: <http://www.eueomvenezuela.org/>.

Uzcátegui Alejandro
2006 "Viene la batalla por el gremio empresarial". Entrevista de Ligia Perdomo. En *El Mundo*, 28 de noviembre.

Prensa consultada

Aporrea (<www.aporrea.org/>)
El Mundo
El Nacional
El Universal
Últimas Noticias
Tal Cual

COLOMBIA:
"DEMOCRACIA AMENAZADA"

Ana María Bejarano, Helena Alviar,
Felipe Botero, Gary Hoskin y Mónica Pachón*

Introducción

Nadie pone en duda la centralidad del proceso electoral para la democracia: por lo que este significa en términos de seleccionar el personal del Estado, así como de consultar al electorado acerca de sus preferencias, un proceso electoral periódico, pacífico, libre y justo es pieza central de cualquier sistema democrático. Sin embargo, como muchos lo han apuntado ya, las elecciones no son suficientes para hacer de un régimen uno plenamente democrático. La democracia se sostiene sobre una compleja red de instituciones que ponen en

* Bejarano es profesora asociada de ciencia política en la Universidad de Toronto; Alviar es profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; Botero, Hoskin y Pachón son docentes del Departamento de Ciencia Política en la misma universidad. Agradecemos enormemente la colaboración de Alejandra Azuero, Daniel González y Laura Otálora en las tareas de investigación, así como la generosa financiación de la Universidad de British Columbia (UBC) y del programa Fortalecimiento Democrático IDEA – PNUD – Colombia. Por último, queremos agradecer los comentarios de dos lectores anónimos quienes respondieron a los informes preliminares sobre los cuales se basa este artículo.

vigor la ley, aun en contra de la voluntad de los más poderosos, a la vez que son capaces de proteger los derechos y libertades ciudadanos. El propósito último de este complejo entramado institucional es el de hacer posible una "consulta protegida" —según la feliz expresión de Charles Tilly (2007). La consulta —que es permitida por el primer conjunto de instituciones arriba mencionadas— "incluye cualquier medio público a través del cual los ciudadanos vocalizan sus preferencias colectivas que incumben al personal estatal y sus políticas". Mientras tanto, el segundo conjunto de instituciones debe asegurar que dicha consulta se lleve a cabo en condiciones que garanticen la capacidad de cada ciudadano de participar libremente y sin miedo. Después de todo, es la participación ciudadana la que hace que este conjunto de instituciones funcione como debe ser.

Colombia es un caso paradójico: por un lado, el país presenta una larga trayectoria en materia electoral, y al menos desde 1958 su régimen ha sido considerado democrático (pese a diversos calificativos que aluden a sus limitaciones). Por otro lado, la democracia colombiana presenta una serie de defectos de larga data (el clientelismo, por ejemplo), a los cuales se suman la violencia generalizada, la participación en la política de toda clase de actores ilegales, y la erosión del Estado (por lo menos hasta el año 2002) para crear un cuadro que pone en cuestión la calidad de esta democracia. Más recientemente, las amenazas provienen de un lugar inesperado: el Poder Ejecutivo. Con el acto legislativo aprobado en el 2004 que permitió la primera reelección de Álvaro Uribe a la Presidencia (en el 2006) se ha dado paso a una perniciosa tendencia a concentrar el poder en manos de la Presidencia, en detrimento del equilibrio de poderes arduamente construido durante la reforma constitucional de 1991.

La evaluación de la democracia colombiana que aquí presentamos se divide en dos partes: en primer lugar, se asoma a la dimensión electoral, donde pese a una larga trayectoria y experiencia en la realización de elecciones periódicas, encontramos una serie de problemas antiguos y de amenazas de nuevo tipo que ponen en cuestión la transparencia, libertad y justicia de las mismas. La reflexión sobre las elecciones sirve, a la vez, como comentario sobre el estado de los derechos políticos en nuestro país. En esta misma

sección hemos incluido un breve comentario sobre la vulneración sistemática de algunos derechos y libertades civiles consustanciales a la democracia, como son las libertades de información y de asociación. En la segunda sección, pese a la existencia de un diseño institucional favorable al constitucionalismo (promovido por la Constitución de 1991), encontramos una serie de desequilibrios que atentan contra la dimensión constitucional de la democracia colombiana. El predominio del Poder Ejecutivo y la debilidad crónica del Legislativo tienen raíces históricas, además del debilitamiento y fragmentación recientes de los partidos políticos colombianos. Por otro lado, en lo que toca a las Cortes y demás agencias de control horizontal, descubrimos un esfuerzo sostenido por parte del actual gobierno, por concentrar el poder en desmedro de los mecanismos de control horizontal diseñados en 1991. Tal tendencia, nueva en el escenario político colombiano, le añade una nueva fuente de amenazas a la democracia colombiana. En medio de esta discusión, anotamos el importante esfuerzo que ha hecho la Corte Constitucional para poner en vigencia los derechos sociales, económicos y culturales contenidos en la Carta de 1991. Sin embargo, basta una mirada a la situación de desigualdad y pobreza que caracterizan a la sociedad colombiana, para darse cuenta de la enormidad de la tarea y de la insuficiencia de un activismo judicial que no vaya acompañado por un esfuerzo paralelo por parte de las otras dos ramas del poder público. Cerramos, al final, con una breve conclusión que pretende dar cuenta de las principales amenazas que se ciernen, actualmente, sobre la democracia colombiana.

La dimensión electoral de la democracia

Una mirada superficial revela la existencia en Colombia de los aspectos formales de un régimen democrático (por ejemplo, la existencia de dos o más partidos, instituciones representativas, competencia a través de elecciones periódicas, etc.), los cuales han sido respetados sin interrupción alguna durante el último medio siglo. Sin embargo, una inspección más cercana revela rasgos y prácticas preocupantes, en ocasiones nefastos para la calidad de la democracia colombiana. Esta padece, por una parte, de algunas de las patologías comunes

que afectan a otras democracias latinoamericanas, como la desigualdad que alimenta el clientelismo (Leal y Dávila 1990; Fonseca 2008) y los problemas de representación urbana-rural (*malapportionment*) (Archer y Shugart 1997; Samuels y Snyder 2001). Aunque preocupantes, se trata de problemas "crónicos" que no ponen en cuestión la existencia de un régimen democrático en nuestro país. Aun en sus extremos más vulgares —el intercambio de votos—, el clientelismo es una forma de relación que deja un mínimo de volición al ciudadano: por ejemplo, la decisión de vender o no su voto. Por otra parte, la competencia electoral en Colombia se desarrolla en un contexto marcado por el enfrentamiento entre diversos actores armados (las guerrillas, los paramilitares, los ejércitos privados del narcotráfico y las propias fuerzas armadas del Estado). La continuidad del conflicto armado y las diversas formas en que los actores armados ilegales influyen sobre la competencia electoral, constituyen la principal amenaza que se cierne sobre las dimensiones electoral y ciudadana de la democracia colombiana.[1]

Las fortalezas de la democracia colombiana

Colombia tiene una larga y arraigada, aunque no siempre impecable, tradición electoral. Desde 1958 las elecciones se celebran de manera periódica en condiciones de relativa normalidad. Los partidos tradicionales —el Conservador y el Liberal— comparten una larga trayectoria histórica que comienza a mediados del siglo XIX, la cual fue acompañada hasta los años cincuenta de una tendencia a la exclusión del adversario por medio de la violencia. Esta dinámica de exclusión condujo a la polarización política de mediados del siglo pasado, la cual desembocó en la guerra civil llamada "La Violencia" (entre 1948 y 1957). Un breve régimen militar puso fin al conflicto entre los partidos. Durante el mismo se fraguaron los acuerdos llamados del Frente Nacional que desplazaron a los militares del poder y pusieron punto final al enfrentamiento entre los partidos mediante la repartición por mitades de las tres ramas del

1. Este es un argumento que habíamos desarrollado con anterioridad en Bejarano y Pizarro (2005).

poder público y la alternación de los dos partidos (Liberal y Conservador) en la Presidencia de la República. Una vez terminado el periodo conocido como el Frente Nacional (1958-1974), se restableció la competencia electoral plena; no obstante, subsistieron algunos aspectos del acuerdo, así como arreglos informales, que le dieron a los partidos tradicionales una ventaja formidable sobre cualquier otro partido.[2] La Asamblea Constituyente de 1991 se dio a la tarea de eliminar los últimos vestigios de las restricciones impuestas por el Frente Nacional en el funcionamiento de la política colombiana.

Al parecer, los colombianos valoran la tradición electoral del país y conciben las elecciones como un mecanismo legítimo para acceder al poder. Los niveles de participación electoral han permanecido alrededor del 45% durante la última década, lo cual es comparable con aquellos de democracias bien establecidas. Teniendo en cuenta que Colombia es uno de los pocos países de América Latina donde el voto no es obligatorio, estos niveles de participación electoral son bastante aceptables.[3] Por otro lado, como se puede apreciar en el gráfico 1,[4] los ciudadanos parecen tener grados razonables de confianza en las instituciones electorales.

Este gráfico compara las variaciones en los niveles de confianza que los ciudadanos han manifestado tener en tres instituciones claves para el proceso electoral, a lo largo del tiempo. No hay mayor cambio en la opinión que los colombianos tienen de estas instituciones entre el 2004 y el 2007. No obstante, debemos anotar que la confianza fue más alta en el 2006 (año en que se llevaron a cabo elecciones nacionales), lo cual constituye un signo positivo puesto

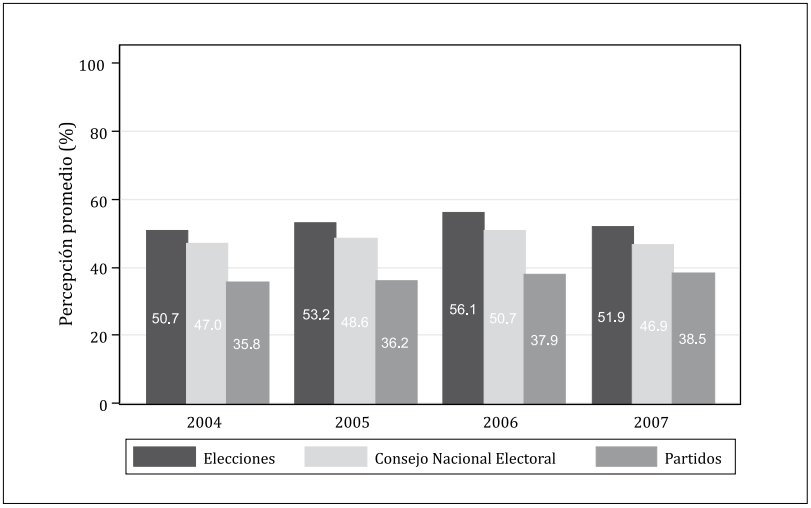
---

2. Sobre el Frente Nacional, véase Leal (1984); Hartlyn (1988 y 1993); Dávila (2002); y Bejarano (en prensa).

3. En varias democracias latinoamericanas es obligatorio votar, entre ellas Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay.

4. Los datos sobre las percepciones de los ciudadanos colombianos se toman del Barómetro de las Américas de Latin American Public Opinion Project (LAPOP; en castellano: Proyecto de Opinión Pública de América Latina), que se lleva a cabo anualmente. El Barómetro de las Américas realiza encuestas de opinión sobre valores y comportamientos democráticos a muestras representativas de ciudadanos de diversos países de la región y ofrece libremente sus datos. Más información en: <http://www.lapopsurveys.org.>.

Gráfico 1
Confianza en instituciones electorales



Fuente: LAPOP Colombia 2004-2007

que indica que la confianza es levemente más intensa cuando más importa. La primera institución representada en el gráfico son las elecciones mismas, las cuales gozan de grados de confianza sobre 50%; el promedio del periodo es aproximadamente 53%. Cuando se preguntó acerca de una institución específica, como el Consejo Nacional Electoral —el tribunal encargado de la supervisión de los procesos electorales—, los niveles de confianza bajan a un poco menos del 50% (el promedio es aproximadamente 48%). La confianza en los partidos políticos es mucho más baja (permanece alrededor del 37%), lo cual no es poco común dado el descrédito de los partidos políticos en otras latitudes. Estos datos sugieren que los colombianos son capaces de diferenciar entre la confianza que sienten por algunos agentes específicos (partidos, Consejo Nacional Electoral) y la confianza en los procedimientos (elecciones) —algo parecido a lo que la literatura considera como una distinción entre patrones concretos y difusos de apoyo a la democracia (Norris 1999). Esto

quiere decir que los ciudadanos separan a los partidos y las instituciones, de los cuales no tienen una opinión favorable, de las elecciones, las cuales valoran como proceso.

Las patologías comunes de las democracias latinoamericanas

Pese a los aspectos positivos enumerados más arriba, varias mediciones indican que la democracia en nuestro país no anda del todo bien, comenzando por sus elecciones, las cuales a juzgar por los resultados de una serie de mediciones del estado de la democracia,[5] no son totalmente justas, ni limpias, ni libres. Para los propósitos de esta sección del informe hemos decidido resaltar los resultados del índice de democracia electoral (IDE) del PNUD,[6] el cual incluye únicamente los países de América Latina. En promedio, durante el periodo de 1990-2002, Colombia recibe una calificación de 0,57 en una escala de 0-1, lo cual la sitúa en el último puesto entre 18 países. Su calificación es bastante inferior al promedio de la región, el cual es de 0,89. De los componentes de este índice,[7] Colombia recibe bajas notas particularmente en la transparencia y la libertad de las elecciones. Esto implica la existencia de "irregularidades significativas en el proceso de votación" y "restricciones [...] que afectan la habilidad de los candidatos potenciales para lanzarse a cargos públicos y/o la formación de partidos políticos" (PNUD 2004: 25-26). La evaluación del PNUD destaca algunas de las limitaciones que los colombianos enfrentan a la hora de ejercer su derecho al voto y otros derechos democráticos básicos. Como anotaremos más adelante,

---

5. Además del índice de democracia electoral reseñado más abajo, véase el índice de democracia producido por la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist*, así como la medición combinada de derechos políticos y libertades civiles que ofrece *Freedom House*.

6. Este índice fue también el punto de partida de la plantilla metodológica utilizada en el proyecto de evaluación de la democracia en la región andina (Democracy Assessment Report) del cual forma parte este informe sobre el caso colombiano.

7. Los cuales incluyen el derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y funcionarios públicos elegidos. Para mayores detalles véase PNUD (2004).

dichas limitaciones son en buena medida el resultado de la influencia de los actores ilegales dispersos por toda la geografía nacional. Las guerrillas, los paramilitares y los narcotraficantes interfieren —de diferentes maneras— en el desarrollo normal de los procesos democráticos, sobre todo en los niveles subnacionales (local y regional) de la política colombiana (véase Duncan 2007; García Sánchez 2006). En este informe hemos querido diferenciar esas amenazas no tradicionales —provenientes de los actores armados ilegales y de la dinámica de conflicto armado en que se enmarcan las elecciones en Colombia— de los problemas más crónicos o tradicionales (como el clientelismo) —los cuales no constituyen una amenaza de raíz a la democracia (aunque sí afectan su calidad). Para comenzar, nos referiremos a estos problemas llamados "tradicionales", los cuales son compartidos con otros países de la región, constituyendo así "patologías comunes" de las democracias latinoamericanas.

La desigualdad y el clientelismo

Colombia sufre, como tantos otros países de América Latina, de obstáculos estructurales a la participación: la pobreza, el analfabetismo, las dificultades de acceso a la información, y de acceso físico al lugar de votación, se suman a los obstáculos administrativos para la inscripción de cédulas, para producir una situación en la que las oportunidades de participación se encuentran seriamente limitadas para segmentos significativos de la población. Además de constituir un contexto poco propicio para la democracia, la desigualdad alimenta el surgimiento y consolidación de una serie de relaciones políticas asimétricas y particularistas (como el clientelismo), que están lejos de hacer efectiva la ciudadanía para todos. El sistema político colombiano se ha construido desde sus comienzos sobre la base de relaciones asimétricas entre los políticos (patrones) y sus electores (clientes), quienes esperan conseguir, con su voto, lo que el Estado no ofrece como bienes públicos de provisión universal. Lo novedoso no es la continuidad del clientelismo en sus diversas expresiones,[8] sino que en décadas recientes, los actores armados

8. Sobre el clientelismo en Colombia véase Leal (1984); y Leal y Dávila (1990).

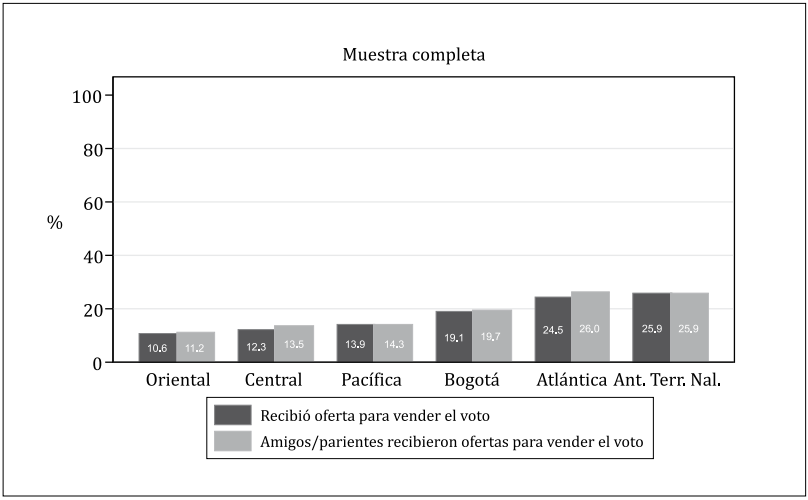
han hecho suya la tradición, mediante la práctica del "clientelismo armado" (ver W. Ramírez) que les permite obtener y mantener el control de las estructuras de poder local.

Los datos ofrecidos por la encuesta de LAPOP del 2007 (incluidos en los gráficos 2.a y 2.b) son únicos: se incluyeron allí preguntas francas y directas, acerca de si los individuos han recibido ofertas para vender su voto.[9] Aunque la evidencia anecdótica sugería que se trataba de una práctica común, no existía evidencia sólida que documentara qué tan extendida era. Sorpresivamente, los gráficos 2.a y 2.b revelan que un promedio de 16% de todos los individuos encuestados recibieron una oferta para vender su voto, es decir, uno de cada seis ciudadanos. En algunas regiones, como la costa Atlántica o los antiguos Territorios Nacionales, la proporción sube hasta uno de cada tres, lo cual parece indicar que los vínculos clientelistas son aún más fuertes allí. Más sorprendente es que las personas denuncian que de aquellos amigos o parientes que han recibido ofertas para vender sus votos, un promedio de 73% ha aceptado tales ofertas, es decir, casi tres de cada cuatro. Estas respuestas son aún más reveladoras si se tiene en cuenta que la encuesta se aplicó en julio del 2007, aproximadamente tres meses antes de las elecciones locales. En otras palabras, los individuos fueron encuestados justo en medio de una campaña electoral.

El panel superior (a) representa el porcentaje de colombianos que afirman haber recibido ofertas para "vender" su voto a cambio de dinero o bienes (datos desglosados por región). Estas cifras son especialmente elevadas en regiones como la costa Atlántica, y los antiguos Territorios Nacionales, donde casi uno de cada cuatro ciudadanos han recibido dichas ofertas. El panel inferior (b) muestra el porcentaje de los individuos que recibieron ofertas para vender su voto y que admitieron haber aceptado dinero o bienes a cambio del mismo. En promedio, alrededor de un tercio de aquellos que dijeron haber recibido ofertas admitió haber vendido su voto, y según afirmaron, cerca de dos tercios de sus familiares o amigos también

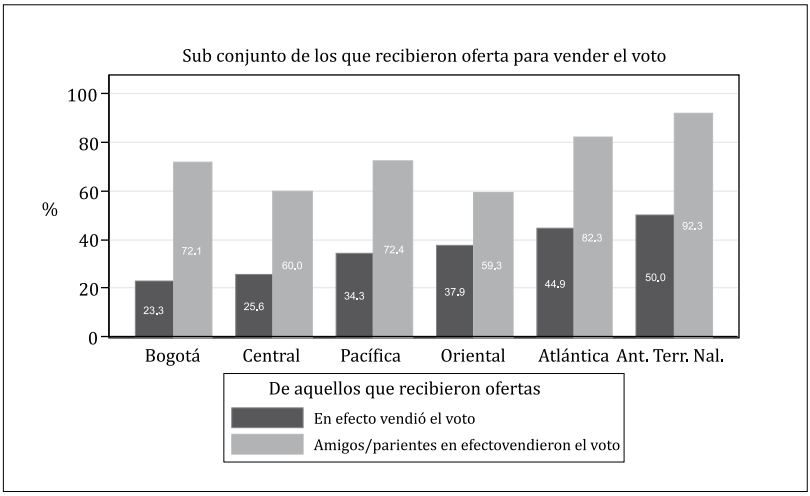
9. Hasta donde sabemos, es el primer estudio en el que se incluyen estas preguntas en una muestra representativa de colombianos.

Gráfico 2a
Individuos que recibieron ofertas para vender el voto



Fuente: LAPOP Colombia 2007

Gráfico 2b
Individuos que admitieron vender el voto



Fuente: LAPOP Colombia 2007

lo hicieron.[10] Aunque no resulten sorprendentes, estos datos ponen en evidencia tanto la extensión, como la persistencia de las relaciones de clientelismo, constituyendo así un problema crónico o estructural de la política colombiana.

Los partidos y el sistema de partidos

El sistema de partidos colombiano data de mediados del siglo XIX, y hasta hace poco era considerado uno de los más antiguos y más institucionalizados de América Latina (Mainwaring y Scully 1995). Hasta la década de 1990, las etiquetas de los partidos y la identificación partidista jugaron un papel dominante en muchos aspectos de la vida política (Pinzón de Lewin 1989). Sin embargo, la reforma iniciada con la descentralización en 1986, la cual culminó con la nueva Constitución de 1991, dio como resultado una fragmentación creciente de los partidos y un debilitamiento evidente del sistema de partidos colombiano (Gutiérrez 2002; Pachón 2002; Pizarro 2002; Rodríguez-Raga 2002; Shugart y Fajardo 2006). Después de varios intentos fallidos de reforma del sistema electoral, una reforma constitucional aprobada en el 2003 le devolvió a las organizaciones partidarias un papel central en el sistema político. El cambio del sistema Hare (cuota simple y mayores residuos, sin restricción en el número de listas por partido) a un sistema de divisores de D'Hondt (con opción de listas abiertas y voto preferente), significó un punto de quiebre importante en la tendencia a incrementar los niveles de competencia intra e interpartidista. El número de partidos políticos reconocidos legalmente se redujo de 72 partidos legalmente reconocidos y 42 con representación en el Congreso en el 2002, a 22 en el 2006; de ellos, solo diez obtuvieron representación

10. La discrepancia entre las respuestas de los encuestados y los resultados reportados sobre sus amigos y parientes es notable y puede tener dos lecturas: se trata de ciudadanos honorables que tienen amigos y parientes muy poco escrupulosos, o más bien (como suponemos), se trata de individuos que se encuentran menos dispuestos a admitir su tendencia a vender el voto que a reconocer que sus allegados sí lo han hecho.

en el Congreso.[11] El gráfico 5 muestra el número de partidos ganadores en las elecciones a la Cámara y el Senado, y el número efectivo de partidos en el Senado, una medida bien conocida de la fragmentación.[12] Se pueden identificar tres periodos diferentes: el primero —de 1974 a 1990— se caracteriza por la competencia de los dos partidos tradicionales, con un número relativamente pequeño de los partidos que se lanzan y ganan elecciones. El segundo periodo comienza en 1990 y va hasta el año 2002, y en él hay un marcado aumento en el número de partidos que se lanzan y ganan elecciones. De menos de cinco partidos que se lanzaron y obtuvieron puestos en la Cámara y el Senado para comenzar, pasamos a tener al final de este periodo de gran fragmentación más de cuarenta partidos en el Congreso. Finalmente, el año 2006 muestra una disminución significativa en el número de partidos que compiten, lo cual hace que el número de partidos ganadores y el número efectivo de partidos casi coincidan. El efecto de un umbral más alto, junto con el sistema de una lista por partido, tuvo de inmediato un efecto mecánico.

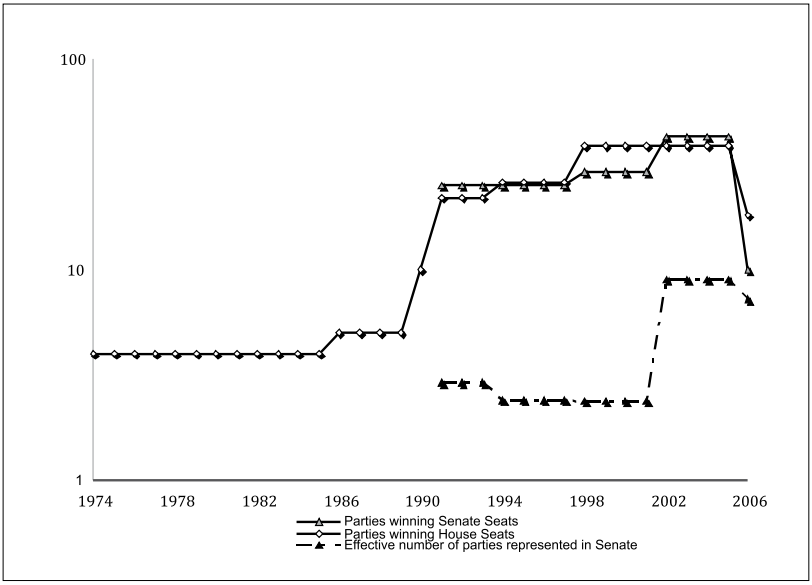
Otra reforma que produjo reajustes notables en el sistema de partidos fue la ley de bancadas (ley 974 del 2005), la cual regula el comportamiento de los partidos políticos en el Congreso (Ungar 2008).[13] Su promulgación les devolvió a los líderes partidistas la posibilidad de sancionar y premiar a sus miembros. Por ejemplo, solo los líderes del partido pueden convocar audiencias y tienen derechos preferentes en los debates plenarios, tales como designar el orador de los proyectos de ley de autoría del partido o solicitar votos nominales. Además, el partido o las bancadas de la coalición

11. Aunque el uso de listas abiertas aún permite la competencia dentro de los partidos, la restricción de presentar una lista por partido, la puesta en común de los votos de cada partido, y la reducción de las magnitudes de los distritos electorales, han generado nuevos incentivos para imponer la disciplina y auspiciar coaliciones preelectorales (Botero y Rodríguez-Raga 2006; Pachón y Shugart 2009).

12. Calculada como el inverso de la suma del cuadrado de los porcentajes de votos de los partidos en cada elección.

13. La ley de bancadas no solo se aplica al Congreso, sino a todas las asambleas departamentales y consejos locales.

Gráfico 3
PARTIDOS POLÍTICOS EN EL CONGRESO COLOMBIANO
(1974-2006)



Fuente: Pachón y Shugart (2009).

están obligados a votar como una unidad —con la excepción de los casos en que las partes consideren "votos de conciencia".[14] Los cambios institucionales realizados en el sistema electoral a partir del 2003 pueden ser considerados medianamente exitosos. No solo se adaptaron los partidos tradicionales, sino que las fuerzas distintas

14. Este tipo de voto es usual en los sistemas parlamentarios, y se limita a los casos en los que el partido no tiene una línea política clara, o aquellos en los que la decisión involucra cuestiones éticas o morales. Puesto que las sanciones están reguladas por los estatutos de cada partido, y bien puede ser que no sean de aplicación general, esta excepción ha sido muy criticada, ya que crea un vacío legal que permite la indisciplina de los partidos.

a ellos también se han organizado, formando nuevos y exitosos partidos políticos (como el Polo Democrático Alternativo, PDA). En comparación con las elecciones anteriores a la reforma del 2003, en las cuales los votantes se identificaban de manera primordial con los candidatos y no con los partidos, el nuevo sistema electoral facilita a los votantes identificar las propuestas políticas.[15]

En suma, en lo que toca a los partidos y el sistema de partidos, la situación actual es ambivalente: por un lado, mediante una serie de reformas institucionales bien concebidas y diseñadas, como la reforma política del 2003 y la ley de bancadas, se ha logrado aumentar el grado de disciplina interna de los partidos, tanto en lo que toca a su organización electoral, como a su comportamiento legislativo en los periodos entre elecciones (Botero y Rodríguez Raga 2008; Pachón y Shugart 2008). Por el otro, el surgimiento de una fuerte figura antipartidista (el propio presidente de la república) y las reformas promovidas en pro de su reelección, atentan contra la estabilización de un sistema de partidos sólido y coherente[16] —el cual constituye sin duda un factor determinante para que la política recupere su dimensión de empresa colectiva, así como para incrementar la responsabilidad vertical de los elegidos. En esto Colombia enfrenta desafíos similares a las demás democracias latinoamericanas, en especial las de la región andina (Mainwaring, Bejarano y Pizarro 2006 y 2008).

Igualmente, es preciso mencionar el tema del financiamiento de las campañas, otro asunto sensible que tiene implicaciones en la transparencia del proceso electoral. Actualmente, Colombia tiene un sistema mixto de financiamiento con dinero proveniente de fondos públicos y privados. Sin embargo, la Misión de Observación Electoral ha denunciado desde ya los riesgos que enfrentan las elecciones del 2010 en materia de financiación. Entre ellos, la ausencia de reglamentación sobre los topes de financiación privada permite que las elecciones sean controladas por actores ilegales, o

15. La aprobación del voto nominal, incluida en el acto legislativo del 2009, es también una importante reforma complementaria.

16. Sobre este tema volvemos en la parte II del presente documento.

por beneficiarios de contratos o subsidios oficiales; por otro lado, la falta de mecanismos para conocer el origen y los montos de la financiación de partidos y candidatos antes de los comicios y en tiempo real, y la escasez de controles sobre los aportes en efectivo y en especie, impiden que ciudadanos y autoridades por igual puedan hacerle seguimiento a estos recursos.[17] Los funcionarios electorales estiman que solamente el 30% de los recursos de cada campaña son reportados en la actualidad (Transparency International 2007). La ausencia de controles sobre la financiación privada, tanto legal como ilegal, es un asunto muy serio que sin duda socava la democracia colombiana.[18]

Las amenazas no tradicionales: el impacto de la violencia

Luego de examinar esta serie de limitaciones a la dimensión electoral de la democracia en Colombia, es preciso advertir que la principal amenaza que se cierne sobre ella es el impacto del conflicto armado. La persistencia del mismo genera una serie de patologías propias, es decir, derivadas de la circunstancia excepcional que hace que las elecciones colombianas se celebren en un contexto de violencia y conflicto armado generalizado, y/o en contextos locales y regionales donde el poder está en manos de los rivales del Estado (guerrillas, paramilitares o narcotraficantes). Tales amenazas se hacen más visibles y pronunciadas en el ámbito subnacional (local y regional) de la política (ver Duncan 2007). Los problemas que amenazan la calidad de la democracia electoral por cuenta del conflicto armado son de diverso tipo: por un lado, se encuentran las amenazas que utilizan los actores armados contra los electores, los candidatos y los elegidos para reducir la participación o dirigirla hacia un candidato/partido particular, distorsionar la competencia o eliminarla del todo. Por el otro, quizás la amenaza más seria

17. Elisabeth Ungar Bleier, "Financiación y corrupción electoral", en *El Espectador*, 17 de diciembre del 2009: 24.

18. La reforma política del 2009 acaba de establecer un nuevo régimen de financiación, el cual será sujeto de regulación por parte del Congreso.

consiste en la penetración directa de actores armados en la política, una realidad de larga data que se ha hecho evidente a través del llamando escándalo de la "parapolítica". Este escándalo, basado en la constatación de vínculos entre grupos paramilitares y políticos regionales, ha puesto en evidencia una estrategia según la cual, los narcos y paramilitares (y en menor medida la guerrilla) sustituyeron la confrontación por la penetración, copamiento y control de las estructuras de poder local y regional. Tal estrategia constituye, sin duda, la amenaza más grave contra la democracia colombiana.

Las percepciones de amenaza

Desde hace varias décadas, tanto las guerrillas como los paramilitares (y en algunas regiones los ejércitos privados del narcotráfico) interfieren negativamente en el libre desarrollo de las elecciones en Colombia. Tal como lo muestra el gráfico 3 (de nuevo proveniente de la encuesta de LAPOP), los ciudadanos perciben que este es el caso. Dicho gráfico muestra el grado en que los ciudadanos colombianos creen que las elecciones están en peligro. En este caso, la pregunta fue planteada específicamente para indagar sobre las supuestas amenazas a las elecciones locales del 2007, aprovechando que la encuesta se realizó tres meses antes de su realización. Alrededor del 30% de las personas creían que las elecciones en sus municipios no serían libres ni justas.

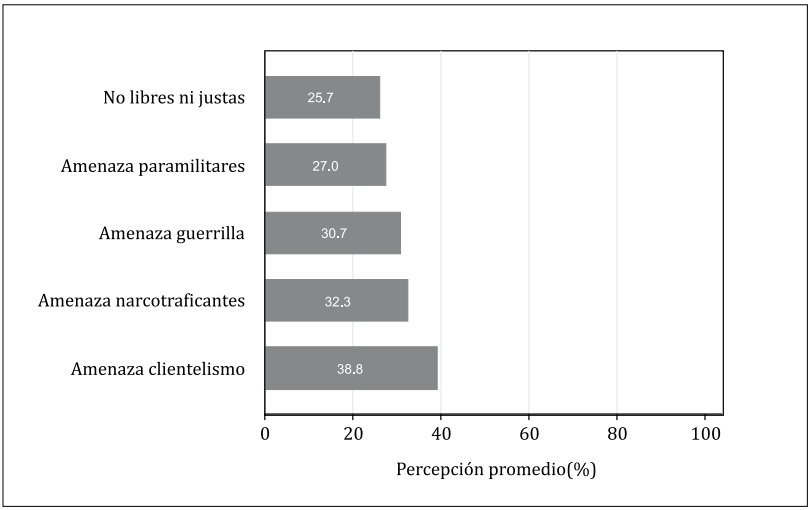
Este gráfico muestra la percepción que tienen los ciudadanos sobre los niveles de amenaza de diferentes actores en las elecciones.[19] Estos datos revelan que los ciudadanos perciben que las

19. Las preguntas textuales formuladas en el cuestionario de LAPOP son las siguientes:

Ahora vamos a hablar de las próximas elecciones locales de octubre. En esta escala del 1 al 7, donde 1 significa "muy en desacuerdo" y 7 significa "muy de acuerdo", ¿hasta qué punto está de acuerdo con las siguientes afirmaciones?

a) Las elecciones de octubre próximo en su municipio serán libres y justas.
b) Las elecciones de octubre próximo en su municipio se ven amenazadas por la acción de grupos paramilitares.
c) Las elecciones de octubre próximo en su municipio se ven amenazadas por la acción de grupos guerrilleros.

Gráfico 4
Percepción de amenazas en elecciones locales



Fuente: LAPOP Colombia 2007

elecciones son asediadas por múltiples actores. Los encuestados son capaces de identificar el origen de las amenazas a las elecciones en sus pueblos. Lo interesante de estos datos es constatar que la gente es capaz de identificar y distinguir claramente, en su zona de votación, si las amenazas provienen de la guerrilla, los paramilitares y/o el narcotráfico. Así, resulta claro que para un número considerable de colombianos el derecho a votar y a participar en elecciones se encuentra seriamente limitado por la presencia de actores que hacen política de manera ilegal, a través de las armas.

d) Las elecciones de octubre próximo en su municipio se ven amenazadas por la acción de narcotraficantes.
e) Las elecciones de octubre próximo en su municipio se ven amenazadas por el clientelismo.

Las presiones sobre la demanda y la oferta en el mercado electoral

Las acciones de los actores ilegales influyen en la oferta y la demanda de los mercados políticos colombianos, lo que forzosamente repercute en el derecho al voto. Los actores ilegales afectan la oferta de los mercados políticos al amenazar a los candidatos con el sabotaje de las elecciones. Esta es una táctica usada frecuentemente por las guerrillas, los paramilitares y los narcotraficantes en una escala nacional y local, enfocada a individuos o clases enteras de individuos. El ejemplo más dramático es el de la exterminación sistemática de los miembros de la Unión Patriótica (UP), un partido vinculado con las FARC y creado como resultado de las negociaciones de paz que se llevaron a cabo durante la administración Betancur, a comienzos de los años ochenta. En pocos años, fueron asesinados entre dos mil y cinco mil militantes de este partido. Adicionalmente, han sido asesinados líderes nacionales de todos los partidos colombianos, incluyendo cuatro candidatos presidenciales: Jaime Pardo (UP, 1987), Luis Carlos Galán (PL, 1989), Bernardo Jaramillo (UP, 1990), Carlos Pizarro (M-19, 1990) y el líder histórico de una fracción del partido conservador, Álvaro Gómez Hurtado (1995). Sin embargo, las víctimas más comunes de este tipo de intimidación son los políticos locales que se lanzan como alcaldes o se postulan para cargos de las administraciones municipales o departamentales, quienes viven en zonas del país donde los actores ilegales tienen una mayor presencia.

Existen diferentes estrategias a través de las cuales los actores ilegales afectan el proceso electoral (Arjona 2008; García 2007; Losada 2001). Los grupos ilegales pueden estar interesados en determinar los resultados de las elecciones para favorecer candidatos cómplices —es decir, que tengan vínculos estrechos con el grupo ilegal, estrategia favorecida por los paramilitares. Esta situación se presenta típicamente en alianza o complicidad con los poderes locales en los municipios (Carrillo et al. 2008), y el grado de éxito depende principalmente del nivel de control local que el grupo ilegal pueda tener en una región en particular. Una segunda estrategia, normalmente asociada con la actividad guerrillera, involucra el deseo de los actores ilegales de bloquear las elecciones de manera

general. Para hacerlo, los grupos armados amenazan a todos los candidatos e intimidan a los ciudadanos para que se abstengan de votar. Tales prácticas han sido ampliamente documentadas (Duncan 2006; Romero y López 2008). Alguna evidencia aparece también en las encuestas de opinión pública, como las conducidas por LAPOP, las cuales revelan que tales amenazas se sienten más fuertemente en los llamados *antiguos Territorios Nacionales*, es decir, en los departamentos menos desarrollados y de más difícil acceso del país, donde hay una presencia significativa de guerrillas, así como de ejércitos paramilitares.

Los derechos y libertades civiles en cuestión

La violencia, como es obvio, no solo obstaculiza el ejercicio de los derechos políticos. Afecta también, y de manera fundamental, el ejercicio de los derechos y libertades civiles de los ciudadanos colombianos, comenzando por el más básico de ellos, el derecho a la vida: basta con una mirada a los datos sobre homicidios en el país (ver cuadro 1). Aunque la tasa de homicidios viene cayendo de manera sostenida desde 1991, todavía es inusualmente alta comparada con países que no están en guerra civil.

Entre las múltiples violaciones de las que es objeto la población civil, hay que resaltar las desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, y más recientemente, los llamados "falsos positivos"[20] (ver cuadro 2). Esta macabra modalidad (la cual parece haberse incrementado durante el gobierno de Álvaro Uribe) consiste en el asesinato, por parte de las fuerzas armadas, de civiles que no están vinculados con ninguna organización armada, haciéndolos pasar

20. El diario *El País* de España reporta sobre el tema lo siguiente: "En total han sido supuestamente 55 víctimas, aunque las ONG elevan hasta 2,100 los casos de posibles ejecuciones extrajudiciales, cometidas desde el 2002 presuntamente por militares, en complicidad con narcotraficantes, paramilitares y delincuentes comunes. Oficialmente, la justicia investiga más de mil desapariciones". "La guerra sucia que oscurece a Colombia". Consultado en: <http://www.elpais.com/articulo/internacional/guerra/sucia/oscurece/Colombia/elpepiint/20081207elpepiint_4/Tes>. (1 de diciembre 2008).

Cuadro 1
Número de homicidios y tasa de homicidios
(x 100 mil habitantes)

Año	Homicidios	Tasa homicidios
1964	5,342	31
1965	5,728	32
1966	5,612	30
1967	5,607	29
1968	6,151	31
1969	3,908	19
1970	4,455	21
1971	4,885	23
1972	5,118	23
1973	5,175	23
1974	5,566	24
1975	5,788	24
1976	6,349	26
1977	7,014	28
1978	7,013	27
1979	7,749	33
1980	8,561	28
1981	10,798	36
1982	10,665	32
1983	9,800	32
1984	9,969	32
1985	12,922	40
1986	15,735	48
1987	17,447	52
1988	21,604	63
1989	22,772	65
1990	24,304	69
1991	28,280	78
1992	28,225	77
1993	28,048	75
1994	26,676	70
1995	25,318	65
1996	26,510	67
1997	24,306	60
1998	23,096	56
1999	24,358	59
2000	26,540	63
2001	27,840	69
2002	28,817	70
2003	23,522	57
2004	20,210	49
2005	18,111	44
2006	17,277	

Fuente: DNP.

como guerrilleros muertos en combate. Tal práctica no es nueva, y tiene que ver con la insistencia gubernamental en que "la principal ventaja militar de los grupos subversivos son los vínculos que estos mantienen con la población civil, que adoptan la forma de complicidad u ocultamiento y la mimetización de sus integrantes dentro de la población civil".[21]

Cuadro 2
"Falsos positivos" (2001-2009)

Año	Total casos	Total víctimas
2001	4	5
2002	9	44
2003	13	36
2004	34	72
2005	40	63
2006	78	183
2007	181	337
2008	104	196
2009	2	4
Total	465	940

Fuente: CINEP.

La Comisión Colombiana de Juristas explica el incremento más reciente en este tipo de violaciones cometidas por los militares en razón de "la presión por resultados positivos ejercida por el Presidente sobre la Fuerza Pública" (ibíd.). Pese al discurso oficial,[22] y a

21. Comisión Colombiana de Juristas (2006). "Colombia 2002-2006: situación de los derechos humanos y el DIH en Colombia". Consultado en: <http://www.coljuristas.org/inicio.htm>. (25 de agosto 2008).

22. Véase, por ejemplo: disposición número 12 del 5 de marzo del 2007, "Reglas de enfrentamiento para las fuerzas militares"; la directiva permanente número 10 del 6 de junio del 2007, "Reiteración (de las) obligaciones para (las) autoridades de hacer cumplir la ley y evitar homicidios en persona protegida"; la directiva permanente número 19 del 2 de noviembre del 2007, "Complemento (de la) directiva núm. 10 del 2007 – Reiteración (de las) obligaciones para (las) autoridades de hacer cumplir la ley y evitar homicidios en persona protegida"; la

la supuesta capacitación que reciben los miembros de las fuerzas armadas en materia de derechos humanos, los incentivos están claramente alineados en contra del respeto a los mismos.

Aparte de la violación sistemática (por parte de todos los actores ilegales y en ocasiones de los agentes del Estado) del derecho a la vida de los colombianos, otra serie de derechos y libertades civiles consustanciales a la democracia —tales como las libertades de información y de asociación— resultan vulnerados de manera constante como consecuencia de la continuidad del conflicto armado, la violencia generalizada y el crimen organizado (en particular el narcotráfico). La realidad multipolar del conflicto colombiano hace imposible atribuirle a un solo actor la responsabilidad sobre la violación de las libertades de expresión e información, puesto que todos los actores ilegales (y algunos sectores dentro del Estado mismo) participan de una misma estrategia, la cual consiste en tratar de acallar a sus adversarios a través de la amenaza o el uso de la fuerza. El resultado es dramático: según la relatoría especial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la libertad de expresión, sobre periodistas y comunicadores sociales asesinados en la región entre 1995 y el 2005 por motivos que pudieran estar relacionados con el ejercicio de la actividad periodística, Colombia ocupa de lejos el primer puesto con 75 casos, seguido por Brasil con 23 homicidios. Aunque el número de periodistas asesinados ha disminuido en los últimos años (ver cuadro 3), es imposible saber cuántos de ellos han sido amenazados e intimidados de múltiples maneras, cuántos han acallado sus voces imponiéndose así una suerte de "autocensura", y cuántos han salvado sus vidas optando por el exilio.

Por su parte, "la seguridad democrática", nombre que recibe la política de seguridad nacional del presidente Uribe, ha planteado una nueva fuente de tensiones frente a las libertades de expresión e información. Por un lado, se ha asociado la imagen tanto de la guerrilla como de cualquier opositor a la del "terrorista", creando una

---

directiva permanente número 300-28 del 20 de noviembre del 2007, "Normas, análisis, diagnóstico y medición del impacto de los resultados operacionales frente a la política de seguridad democrática" (que privilegia las desmovilizaciones sobre las capturas y a estas sobre las muertes en combate).

Cuadro 3
Colombia: número de periodistas asesinados
(2004-2008)

Año	Periodistas asesinados
2004	3
2005	2
2006	3
2007	2
2008	0
Total	10

Fuente: Fundación para la Libertad de Prensa.

polarización indeseable en el discurso y en el imaginario colectivo. Por el otro, se han propiciado una serie de intervenciones concretas por parte del Ejecutivo, sobre los principales medios de información, procurando moldear su interpretación en torno a "temas como las deserciones, el restablecimiento del orden público en las carreteras, el programa de informantes y de recompensas, las zonas de rehabilitación y demás componentes de la política de seguridad nacional" (Rey 2003: 66).

En cuanto a la libertad de asociación, basta con una mirada superficial al número de violaciones contra la vida, la integridad física y la libertad de los trabajadores sindicalizados en Colombia (ver cuadro 4) para constatar el nivel de amenaza que se cierne sobre la misma.

De nuevo, pese a que en los últimos años ha disminuido el asesinato de trabajadores sindicalizados, esta práctica persiste y el país continúa siendo el primero en el mundo en términos de asesinatos de líderes sindicales.[23] Durante el gobierno de Álvaro Uribe,

23. Según la Confederación Sindical Internacional, durante el 2006 hubo 144 asesinatos de miembros de sindicatos en todo el mundo, de los que 78 (55%) fueron liquidados en Colombia. Este país solo dobla la cantidad de asesinatos de líderes sindicales en Asia y el Pacífico y más que triplica los de África. Las cosas

Cuadro 4
Violaciones a la libertad de asociación sindical

Violaciones a la vida, integridad física y libertad personal de trabajadores afiliados a sindicatos en Colombia (enero de 1991-2006)

Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tipo de violación	# Casos	# Casos	# Casos	# Casos	# Casos	# Casos	# Casos
Allanamiento ilegal	3	6	0	3	0	0	1
Amenazas	5	15	2	7	6	182	307
Atentados	3	7	3	5	4	42	9
Desaparición	8	8	5	4	8	14	19
Desplazamiento forzado	0	0	0	0	0	4	361
Detencion arbitraria	4	9	2	6	2	44	27
Homicidio de familiar	0	0	0	0	0	0	0
Homicidios	83	135	196	104	237	275	182
Hostigamiento	0	3	0	1	3	0	0
Secuestro	0	0	0	0	0	5	7
Tortura	7	7	0	4	7	0	0
Otros	0	2	0	0	0	0	0
Total	113	192	208	134	267	566	913

Fuente: Escuela Nacional Sindical (<www.ens.org.co>).

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
# Casos	# Casos	# Casos	# Casos	# Casos	# Casos	# Casos	# Casos	# Casos	# de casos
0	1	1	1	0	12	3	1	2	34
324	679	180	235	198	301	455	260	244	3400
10	15	13	25	17	21	6	7	5	192
4	7	18	12	9	7	7	3	5	138
531	28	155	70	4	91	33	8	7	1292
11	29	38	12	14	50	79	56	16	399
0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
101	80	137	197	186	94	96	70	72	2245
4	21	2	13	22	59	24	32	22	206
12	21	24	41	27	7	4	6	5	159
0	1	2	1	1	0	2	1	4	37
0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
997	882	570	608	478	642	709	444	382	8105

en particular, y dentro del marco de la "seguridad democrática", la polarización del discurso y la estigmatización de la oposición han hecho más difícil la situación de sindicalistas y líderes sindicales por igual. En un ambiente de polarización alimentado desde el alto gobierno, tiende a asociarse cualquier esfuerzo de asociación (por parte de trabajadores, defensores de derechos humanos, o de organizaciones no gubernamentales de diverso tipo) con los grupos guerrilleros, tildándolos de "terroristas" y sometiéndolos al riesgo de la retaliación agenciada por los grupos de justicia privada.[24]

En suma, pese a la aprobación en 1991 de una Constitución generosa en el capítulo dedicado a los derechos fundamentales de los colombianos, una gran distancia separa la letra de los hechos. El conflicto armado, la violencia generalizada, el crimen organizado y también la acción de algunos sectores dentro del Estado mismo, hacen que, para segmentos significativos de colombianos, tales derechos y libertades existan más en el papel que en la realidad.

---

cambiaron poco durante el 2007: de 91 sindicalistas que fueron asesinados en el mundo, 39 (42%) murieron en Colombia. Véase: <http://www.ituc-csi.org>. Esta ignominiosa trayectoria ha sido un obstáculo en la negociación de un acuerdo de comercio entre Estados Unidos y Colombia, y fue discutida en el Congreso estadounidense.Véase: <http://www.nytimes.com/2008/04/14/world/americas/14colombia.html?_r=1&oref=slogin>.

24. Cuando el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión visitó Colombia en el 2004, denunció cómo "El derecho a la libertad de asociación se entorpece gravemente: independientemente de su finalidad, toda reunión será a menudo considerada como posible fuente de subversión. La incriminación de personas y grupos es una de las consecuencias más aberrantes del proceso de polarización y estigmatización de opiniones e ideas.
La estigmatización mediante declaraciones públicas pone en peligro la vida de algunos dirigentes y suscita dudas sobre la legitimidad del movimiento sindical. La estigmatización no favorece el libre ejercicio de las funciones de los dirigentes sindicales como defensores de los derechos sindicales, ni el pleno disfrute de la libertad de asociación y reunión pacífica". "Informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión" (2004). Ver también las denuncias de Human Rights Watch, "ONGs exigen a Uribe enfrentar ola de violencia contra defensores de derechos humanos y sindicalistas. Consultado en: <http://hrw.org/spanish/docs/2008/03/26/colomb18359.htm> (26 de agosto 2008).

El escándalo de la "parapolítica"

La injerencia de los actores armados en la política colombiana —que no es un fenómeno nuevo— se ha puesto claramente en evidencia durante los dos últimos años en lo que se ha conocido como el escándalo de la "parapolítica". Este destapó ante la opinión pública la existencia de una serie de acuerdos entre los líderes paramilitares y los políticos regionales para apoyarse mutuamente. Los paramilitares se encargaban de asegurar que "su" político ganara la elección mediante la intimidación de los candidatos de la oposición y de los votantes. A su turno, los políticos elegidos se hacían los de la vista gorda ante las actividades ilegales de los paramilitares (Duncan 2006; Romero y López 2008). Hasta la fecha, 81 miembros del Congreso han sido investigados por las autoridades judiciales por posibles vínculos con grupos armados ilegales, es decir, alrededor del 30% de los miembros del Legislativo.

Como si la vinculación de una tercera parte de los miembros del Congreso al llamado escándalo de la parapolítica fuera poco, en los últimos meses ha comenzado a conocerse la estrategia mediante la cual aspiran a conservar sus feudos electorales durante las próximas elecciones parlamentarias del 2010. Recientemente, los portales votebien.com, y lasillavacia.com han publicado informes sobre políticos implicados o condenados en este proceso, quienes están apoyando a familiares cercanos (esposas, hermanos, etc.) para que busquen una curul en el Congreso, y sean elegidos por los mismos votos de sus mentores.[25]

El escándalo de la "parapolítica" representa el caso más extremo de asedio y penetración en la política colombiana por parte de grupos armados ilegales. Aunque el fenómeno no sea nuevo, su constatación resulta reveladora. Tal penetración se da, de manera más intensa, en los niveles subnacionales de la política nacional, en parte como respuesta al proceso de descentralización iniciado

25. Elisabeth Ungar Bleier, "Financiación y corrupción electoral", *El Espectador*, 17 de diciembre del 2009: 24. Véase también las denuncias acerca de estas prácticas publicadas *El Tiempo,* 30 de noviembre 2009: 1-5.

hace dos décadas. Ella implica un cambio en las estrategias de los actores armados: de la confrontación, a la penetración y control de las estructuras de poder local y regional. Junto con las formas más difusas de influencia sobre la competencia electoral, las formas más directas de penetración e influencia de actores ilegales sobre el proceso electoral constituyen, sin duda, la amenaza más seria que se cierne, hoy por hoy, sobre la democracia colombiana.

La dimensión constitucional de la democracia

La Constitución de 1991, redactada y aprobada por una Asamblea Constituyente elegida mediante voto popular, es ampliamente considerada como la más democrática que haya tenido el país en su historia independiente, no solo por su origen, sino también por su contenido. Si bien la Carta de 1991 no carece de vacíos, incoherencias y defectos, su espíritu es indiscutiblemente democrático: se trata de una Constitución ampliamente pluralista, que contribuyó a quebrar el monopolio que sobre la vida política del país mantenían los dos partidos tradicionales, a la vez que profundizó el proceso descentralizador iniciado durante la década anterior; también procuró crear un mejor equilibrio entre los poderes públicos, devolviéndole atribuciones al Congreso, mientras que fortalecía el Poder Judicial e introducía nuevas limitaciones al poder discrecional del presidente de la república.

No obstante, en las casi dos décadas que han transcurrido desde su aprobación, este nuevo andamiaje institucional ha sido sometido a numerosos intentos de reforma que buscan precisamente alterar este equilibrio, devolviéndole poderes al Ejecutivo mientras que se frena el proceso descentralizador y se reducen las atribuciones del Poder Judicial, especialmente de la Corte Constitucional. El Congreso ha visto disminuida su capacidad de controlar al Poder Ejecutivo, ante todo como consecuencia del debilitamiento y fragmentación de los partidos políticos —una tendencia creciente desde 1991 (como se anotó en la primera parte de este artículo). En 18 años (1991-2009) la Constitución ha sufrido 27 reformas (en promedio tres reformas cada dos años), incluyendo la reforma electoral del 2003 y la reelección inmediata del Presidente aprobada en

el 2004 (ver Pachón 2008). Una docena de ellas han sido introducidas durante los siete años de gobierno de Álvaro Uribe —algunas ciertamente contrarias al espíritu de los constituyentes de 1991, en un intento por recentralizar y reconcentrar el poder en manos del Poder Ejecutivo. De tal suerte que el segundo conjunto de amenazas que se cierne sobre la democracia en Colombia —en particular sobre su dimensión constitucional— tiene que ver con el creciente desequilibrio entre las ramas del poder público, el debilitamiento gradual de los controles horizontales sobre el Poder Ejecutivo, y la creciente concentración del poder en manos de este último.

Las dos primeras secciones de esta parte ofrecen comentarios sobre el balance de poder entre las ramas Ejecutiva y Legislativa (primera sección) y la rama Judicial (segunda sección). La tercera se ocupa del tema del predominio creciente del Poder Ejecutivo en el sistema político colombiano.

Las relaciones Ejecutivo – Legislativo: el problema del Congreso

La separación de poderes cumple una función democrática en la medida en que impide la acumulación excesiva (y el potencial abuso) de poder por parte de cualquiera de las tres ramas del poder público —asegurando de paso la protección de las libertades y derechos de los ciudadanos.[26] Esto se logra mediante la fijación de términos fijos para ejercer cada uno de los poderes, la independencia entre estos, la asignación de diferentes funciones a cada rama, así como la clara delimitación de sus esferas de acción, competencia o jurisdicción. Adicionalmente, se espera que cada uno de los poderes ejerza una función de vigilancia y control para evitar potenciales extralimitaciones en el ejercicio del poder por parte de los otros. Algunos ejemplos son la capacidad de juzgar al presidente de la república

26. Ver Persson Torsen, Gerard Roland y Guido Tabellini, "Separation of powers and political accountability", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, 1997: 1163-1202; Bruce Ackerman, "The new separation of powers", *Harvard Law Review*, vol. 113: 633-729; y Gabriel N. Negretto, "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 65: 41-76.

en cabeza del Senado; la capacidad que tiene el Presidente de vetar legislación por inconveniencia o inconstitucionalidad, y la revisión obligatoria de la legalidad de tratados internacionales firmados por el gobierno, aprobados por el Congreso y que requieren de la revisión previa de la Corte Constitucional. Esta función de vigilancia y control, conocida como *checks and balances* (o "pesos y contrapesos") es clave para sostener lo que aquí llamamos la dimensión constitucional de la democracia.

Ahora bien, para que este complejo mecanismo institucional funcione, no basta con el diseño constitucional. Hace falta los actores políticos (en especial una oposición democrática, fuerte y legítima) que pongan en vigencia los mecanismos contenidos en la Constitución y así realicen el potencial democrático contenido en la misma. Esta es una de las funciones cruciales que desempeñan los partidos políticos (Powell 2000; Shugart y Carey 1992; Haggard y McCubbins 2001). En la primera parte de este artículo discutimos lo relativo al debilitamiento y fragmentación de los partidos y del sistema de partidos en Colombia. Tal debilitamiento y fragmentación afecta en primer lugar al Congreso, en tanto instancia de deliberación y toma de decisiones colectivas, así como en lo que respecta a su función de controlar al Poder Ejecutivo. A continuación analizamos los mecanismos institucionales que regulan las competencias propias de las ramas Ejecutiva y Legislativa, así como la relación entre ambas.

Como otros países de la región, Colombia se caracteriza por tener un poder presidencial fuerte, dados los poderes proactivos que le permiten al Presidente introducir legislación y cambiar unilateralmente el status quo durante "tiempos excepcionales" (Archer y Shugart 1997). La Constitución de 1991 introdujo límites importantes a los poderes unilaterales del Presidente,[27] devolviéndole

27. La Constitución de 1991 restringió altamente el poder del decreto presidencial mediante la limitación de las áreas de política y el marco de tiempo en que el Ejecutivo podría utilizar estos poderes. Adicionalmente, la creación de la Corte Constitucional añadió un actor de veto adicional a la declaración de los estados de excepción, lo cual hace difícil para el Ejecutivo manipular y abusar de los poderes excepcionales.

capacidad de control al Poder Legislativo y a las Cortes. Sin embargo, el Ejecutivo colombiano conserva un papel predominante en la determinación de la agenda legislativa, en parte gracias a los siguientes instrumentos:

a. *Veto procedimental y sustantivo.* Resulta preciso anotar, sin embargo, que el Congreso puede anular el veto del Ejecutivo con una mayoría absoluta de votos (la mitad más uno de los miembros de la corporación).[28]
b. *Declaración de estado de sitio.* El Ejecutivo puede declarar el estado de sitio o estado de conmoción interior o estado de emergencia económica por 90 días (que pueden ser extendidos a otros 90 si se considera necesario, en el caso de estado de conmoción interior, y por 30 días ampliados hasta un máximo de 90 en el caso del estado de emergencia económica). Una tercera prórroga, sin embargo, requiere del consentimiento previo del Senado. Por su parte, la Corte Constitucional revisa todos los decretos expedidos durante los estados de excepción (incluso aquel que declara el estado de emergencia) y deroga aquellos que de alguna manera se consideren inconstitucionales.
c. *Petición de urgencia*. Permite que el Presidente le conceda prioridad a la discusión de un proyecto de ley en la agenda legislativa. Cuando tiene lugar dicha petición, el Congreso tiene 30 días para debatir y aprobar o rechazar el proyecto de ley. El Presidente también puede solicitar sesiones conjuntas de las comisiones de Cámara y Senado, a fin de acelerar el proceso.
d. *Introducción exclusiva de la legislación.* El Ejecutivo tiene el derecho exclusivo a presentar proyectos de ley relativos a la estructura de los ministerios, los salarios de los empleados públicos, las divisas, el presupuesto, el comercio exterior y los aranceles, y la deuda nacional, entre otros temas cruciales de la agenda legislativa.

---

28. Este es un ejemplo del esfuerzo que hizo la Constitución de 1991 por restablecer alguna capacidad de control en manos del Congreso y limitar los poderes presidenciales.

Pese al predominio presidencial en la agenda legislativa, el Congreso colombiano cuenta con algunas fortalezas que le permiten actuar como contrapeso. La membresía exclusiva de las comisiones parlamentarias en Colombia contrasta con otras legislaturas de América Latina, donde los miembros pertenecen a varias comisiones permanentes y, por tanto, no tienen incentivos para especializarse.[29] Cada cámara está organizada en siete comisiones que tienen un papel importante en el funcionamiento del Congreso. La pertenencia a las comisiones económicas y de presupuesto es altamente valorada, debido a la proximidad a los fondos estatales. La comisión encargada de los asuntos constitucionales y políticos también es muy visible, y la afiliación a esta muy reñida.[30] Tanto la profesionalización creciente de los congresistas como su especialización por temas, aumenta el poder político del Congreso: las comisiones son un paso obligado para la introducción de la legislación. Por lo tanto, aunque los poderes procedimentales del Presidente (como la petición de urgencia y la introducción de iniciativa exclusiva de la legislación) todavía le permiten controlar la agenda del Congreso, este constituye un actor importante de veto para el Presidente.

Los índices de éxito presidencial (en términos de avanzar su agenda legislativa) varían, pero en promedio se parecen a los de otros sistemas presidenciales en la región. El cuadro 5 muestra el

29. En contraste, las legislaturas de México o Argentina tienen más de 35 comisiones permanentes con jurisdicciones superpuestas. Las comisiones relacionadas con la Constitución y cuestiones económico-presupuestarias se encuentran entre las más apetecidas por los políticos. La membresía del partido es indispensable para alcanzar un puesto en la comisión preferida. Esto es importante porque muestra que incluso con la fragmentación de los partidos y una competencia entre partidos pronunciada, las estructuras de estos juegan un papel en la organización de la actividad legislativa.

30. Los índices de pertenencia de puestos a estas tres comisiones son significativamente más altos: 50,1% en promedio, en comparación con la tasa de ocupación promedio de la Cámara: 37,22% (Cárdenas et al. 2008). Adicionalmente, en comparación con los índices de reelección de otros países latinoamericanos, Colombia tiene una de las más altas tasas de reelección (véase, por ejemplo, Argentina con el 17% y Brasil con el 45% de tasa de reelección).

Cuadro 5
Porcentaje de éxito presidencial, 1998-2006

Año	N° de proyectos de ley presentados	N° de tratados presentados	Porcentaje de éxito (incluidos los tratados)	Porcentaje de éxito (excluidos los tratados)
1998	43	14	58%	48%
1999	53	24	87%	76%
2000	40	13	70%	59%
2001	52	23	81%	69%
2002	43	18	81%	76%
2003	62	21	71%	61%
2004	36	13	67%	52%
2005	44	9	55%	49%
2006	38	9	82%	76%
Promedio	46	16	72%	63%

Fuente: elaborado por los autores a partir de los informes legislativos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, 1998-2006.

Nota: los índices de éxito comprenden uno que incluye los tratados internacionales y otro que los excluye. Dado que los tratados raramente son rechazados, no son controversiales y constituyen un porcentaje significativo del número total de proyectos de ley presentados, su exclusión nos da una mejor idea del éxito del Ejecutivo en las cuestiones más controvertidas. Las tasas de éxito para el 2007 y el 2008 no se muestran debido al elevado número de proyectos de ley que siguen haciendo curso en el Congreso.

éxito de la Presidencia desde 1998 hasta el 2006.[31] Saiegh (2008) muestra que, en promedio, los presidentes de América Latina promulgan el 65% de los proyectos de ley presentados en el Congreso (incluyendo los tratados), cifra similar al promedio colombiano.

31. Al comienzo de su primer mandato (2002-2006), Álvaro Uribe tenía una coalición de 51% (52/102) de los puestos en el Senado y el 58% (95/164) en la Cámara de Representantes. Al comienzo de su segundo periodo, la coalición en el Senado aumentó a 61% de los puestos (62/102) y el 59% (96/164) de los puestos en la Cámara de Representantes. Información proporcionada por el Congreso Visible.

Aunque en comparación con el Ejecutivo, el Congreso no parece tener tanto impacto en la introducción de proyectos de ley exitosos, en todo caso juega un papel importante. El cuadro 6 muestra el porcentaje de proyectos de ley iniciados por cada rama del gobierno. En promedio, el Congreso presenta el 80% de los proyectos de ley. Al comparar las tasas de éxito, el Congreso se queda corto en comparación con el Ejecutivo. La tasa de éxito del Congreso se acerca al 10%.[32] Sin embargo, es importante aclarar que una importante labor del Congreso ha sido la de enmendar los proyectos de iniciativa ejecutiva, en la cual los legisladores pueden maximizar sus niveles de influencia. Puesto que el Presidente está obligado a tramitar sus iniciativas a través del Congreso, el principal rol del Congreso consiste en introducir enmiendas a los proyectos de ley de autoría del Ejecutivo.

Por su parte, los legisladores han sido autores de trascendentales enmiendas constitucionales, tales como la reforma electoral del 2003 y la ley de bancadas del 2005. Ahora bien: aunque estas reformas, junto con el acto legislativo número 1 del 2009, han generado algunos incentivos para que los partidos se orienten nacionalmente y tengan más contenido programático, estos no han sido suficientes: los acuerdos no programáticos siguen garantizando la supervivencia de los partidos políticos. Por otro lado, dada la naturaleza de la representación legislativa, el Congreso históricamente se ha especializado en los proyectos de ley dirigidos a grupos locales o regionales. Esto no implica, sin embargo, la abdicación del poder del Congreso en los asuntos nacionales. A partir de 1991, el 60% de los proyectos de ley presentados por los legisladores son de "alcance nacional", mientras que el resto son de alcance más regional, local o individual en su ámbito de aplicación.

---

32. Esta cifra se calcula considerando el número de los proyectos de ley que fueron promulgados y el número total de proyectos de ley presentados al Congreso. En este cálculo no excluimos del denominador los proyectos de ley que aún están en proceso. Así, la cuantía es relativamente baja en comparación con otros casos que aparecen en la literatura, en los cuales el denominador es solamente calculado a partir de los proyectos de ley que han pasado por el proceso completo.

Cuadro 6
Iniciación de proyectos de ley por la Administración, 1982-2003

Administración	Fecha de posesión	N° de años*	Autor			Total	Autor		
			Legislativo	Ejecutivo	Otro		Legislativo	Ejecutivo	Otro
Belisario Betancur	8/7/1982	2	262	98	3	363	72 %	27 %	1 %
Virgilio Barco	8/7/1986	2	305	39	7	351	86 %	11 %	2 %
César Gaviria	8/7/1990	1	286	72	12	370	77 %	19 %	3 %
Ernesto Samper	8/7/1994	4	905	231	22	1.158	78 %	20 %	2 %
Andrés Pastrana	8/7/1998	4	749	142	29	920	81 %	15 %	3 %
Álvaro Uribe	8/7/2002	1	211	49	1	261	81%	19%	0%
Total	2.718	631	74	3.423**	79%	18%	2%		

* Años cubiertos en la base de datos (de un total de 4).
** El número total de proyectos de ley es de 3.428. El cuadro presenta 3.423 proyectos de ley porque cinco no están clasificados por autor.
Nota: la base de datos no incluye todas las leyes presentadas en cada administración.
Fuente: Cárdenas et al. (2008).

Desde 1991, varios gobiernos (incluidos los de Pastrana y Uribe) han tratado de eludir la difícil búsqueda de apoyo por parte del Congreso (ver Pachón 2008), recurriendo a los instrumentos de democracia directa (consultas, plebiscitos y referendos). Sin embargo, tales instrumentos han probado ser difíciles de usar a escala nacional y significan un alto costo político. Por lo tanto, el Presidente ha tenido que retornar a la negociación con el Congreso —lo cual es una buena noticia para el equilibrio de poderes deseado en una democracia constitucional. El problema, a nuestro modo de ver, no es que haya negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo. El problema es que esa negociación no se hace con los partidos, sino individualmente con cada parlamentario; y además, lejos de ser programática, tal negociación se basa mucho más en beneficios materiales concretos (*pork*) —en el peor de los casos en patronazgo y corrupción— que en afinidades ideológicas o programáticas. El Congreso debería ejercer mucho más que un poder reactivo frente

a las propuestas del Presidente. En un sistema más balanceado, los congresistas deberían ser mucho más proactivos en la promoción de debates y proyectos de ley que representen las necesidades, demandas e intereses de sus electores, a la vez que el Congreso, como corporación, debería tener mayor peso en la iniciativa, discusión y aprobación de leyes que toquen los temas cruciales del país —una labor que se ha dejado o bien en manos del Presidente, o, crecientemente, en manos de las Cortes (especialmente la Corte Constitucional). Tómese como ejemplo los fallos de la Corte Constitucional (especialmente una serie de fallos paradigmáticos relacionados con el manejo macroeconómico y la política social),[33] en los cuales se ha hecho evidente un esfuerzo por parte de la Corte Constitucional por ampliar su esfera de influencia en materia social y económica —un espacio de acción típicamente reservado para la acción conjunta de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El papel protagónico que ha asumido la Corte Constitucional desde su creación en 1991 ha dado lugar a un fuerte debate entre los partidarios y los opositores de tales acciones.[34] Tal debate está lejos de culminar, o de dar paso a una posición de consenso; sin embargo, ilustra de manera interesante el esfuerzo de la Corte Constitucional por compensar el déficit de representación que ha dejado el Congreso de la República.

El poder de las Cortes: reforma y contrarreforma

La mayor parte de los analistas coincide en reconocerle un relativo éxito a la Constitución de 1991 en lo que tiene que ver con la

33. Carlos Amaya presenta cuatros de los casos más significativos del debate que se ha gestado entre economistas y juristas en "Corte Constitucional y economía. Análisis de fallos y propuesta para el caso colombiano", *Revista de Derecho Público* 12, Bogotá: Uniandes, 2001.

34. El debate ha sido particularmente álgido entre los abogados (quienes usualmente defienden a la Corte, enfatizando su contribución al Estado social de derecho) y los economistas (quienes critican la injerencia de la Corte en la formulación de la política económica y social). Ver al respecto: García (2001); Uprimny (2001, 2005 y 2006); y Rodríguez y Uprimny (2006, capítulo 3), versus Kalmanovitz (2000); Carrasquilla (2001) y Clavijo (2004).

readecuación y fortalecimiento del papel del Poder Judicial.[35] La nueva Constitución dio lugar a la creación de una serie de instituciones nuevas (entre ellas, la Fiscalía General de la República, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional, los jueces de paz), reorganizó las funciones y competencias de cada una de ellas, y les otorgó instrumentos novedosos (como la acción de tutela) con el fin de proteger y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. La reforma de 1991 también ha suscitado críticas.[36] Sin duda, hay mucho en la Constitución de 1991 que se podría corregir y mejorar; sin embargo, dos de las nuevas instituciones —la Corte Constitucional y la acción de tutela— han recibido el reconocimiento casi unánime de los analistas en materia de justicia. El mecanismo de la tutela (artículo 86 de la CPC) le otorga a los jueces la capacidad de proteger de manera expedita los derechos fundamentales consignados en el titulo II de la Constitución (capítulo 1, artículos 11-41). La Corte Constitucional (título II, capítulo 4, artículos 239-245), por su parte, además de jugar un papel fundamental en la protección y tutela de los derechos fundamentales de los colombianos, ha ganado un lugar importante en el ordenamiento constitucional colombiano gracias a su capacidad de control (por medio de la acción pública de inconstitucionalidad) sobre las acciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo (cuando en ejercicio de facultades extraordinarias) —dando lugar a una relación más equilibrada entre los poderes del Estado. La función ejercida por la Corte Constitucional en tanto máximo intérprete constitucional, va

35. Ver el título VIII de la Constitución, "De la rama judicial" (artículos 228-257); Giraldo Ángel (1993); y Uprimny (1997).

36. Entre ellas, vale la pena resaltar la opinión de un reconocido jurista, quien a su vez fue magistrado de la Corte Constitucional. Según José Gregorio Hernández, "como quedó consagrada en la Constitución de 1991, la organización del servicio [de administración de justicia] no es la más afortunada. La Carta presenta muchos vacíos; da lugar a cruces de funciones que neutralizan los controles consagrados; la redacción de ciertas disposiciones es confusa y se presta a interpretaciones diversas —inclusive en materia de competencias— lo cual es una fuente de conflictos", en "La reforma de la justicia: en qué consiste y qué pretende", en *Razón Pública*, disponible en: <http://razonpublica.org.co/?p=475>.

más allá de la clásica aplicación de normas e incorpora las dos actividades: separación e independencia entre las ramas y limitación al poder de ellas por medio del sistema de frenos y contrapesos.

Si bien muchos ven en estas dos instituciones (tutela y Corte Constitucional) dos de los mayores avances de la Constitución de 1991, las mismas han sido objeto de múltiples críticas e intentos de reforma con el ánimo de reducir sus alcances y su eficacia. No es coincidencia, por lo tanto, que la mayor parte de los intentos de reforma judicial se haya enfocado, justamente, en tratar de enmendar, restringir o de alguna manera modificar estas dos figuras de nuestro ordenamiento jurídico. En lo que toca a la Corte Constitucional, se ha intentado debilitar sus funciones como intérprete de la Constitución —bien sea transformando el sistema por medio del cual se seleccionan los magistrados, debilitando el poder interpretativo del tribunal, o diluyendo el poder de la Corte como intérprete máximo, otorgándole la misma jerarquía que la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Por otro lado, también se ha intentado imponer limitaciones al contenido de los fallos de la Corte Constitucional, específicamente en relación con temas económicos —los cuales tradicionalmente se entendían como de competencia exclusiva de la rama Ejecutiva (bien sea por su capacidad técnica, por el poder asignado en la ejecución del gasto público o por una visión de la estructura del Estado que se concentra más en la asignación clásica de separación y menos en el sistema de frenos y contrapesos) .

Entre 1991 y el 2008 se presentaron 18 proyectos de reforma a la justicia en Colombia, una tercera parte de los cuales (6/18) fueron presentados durante el gobierno de Álvaro Uribe. Durante el periodo 1991-2001 se discutieron ante el Congreso de la República un total de doce propuestas de reformas a la justicia.[37] Todas excepto una, fueron archivadas (es decir, rechazadas) por el Congreso de la República. Un primer grupo de reformas (presentadas a iniciativa del Congreso entre 1992 y 1993) buscó la ampliación de la acción de

37. Once de ellas fueron planteadas como proyectos de acto legislativo, es decir, apuntaban a reformar el articulado de la Constitución, y solamente una, aquella que fue planteada como un proyecto de ley estatutaria, logró ser aprobada por el Congreso.

tutela.[38] A partir de 1993, todas las demás iniciativas de reforma han apuntado a limitar o bien la acción de tutela,[39] o bien la competencia de la Corte Constitucional en materia del control constitucional de las normas jurídicas,[40] así como en materia de revisión de tutelas.[41] El proyecto de ley estatutaria 270 de 1996, presentado por el Gobierno Samper, fue el único que logró ser aprobado por el Congreso. Pese a que, en su versión original, planteaba un ambicioso plan de recorte a las competencias de la Corte Constitucional, finalmente la norma fue aprobada sin afectar las atribuciones que la Constitución de 1991 le había otorgado al tribunal constitucional en materia de control constitucional y revisión de acciones de tutela.

Durante los primeros seis años de mandato de Álvaro Uribe (2002-2008) se presentaron un total de seis reformas a la justicia (es decir, una por año). Entre ellas, cabe destacar los dos proyectos de iniciativa gubernamental[42] por la profundidad y radicalidad de sus proposiciones. En ambas propuestas (presentadas por sus ministros del Interior, Fernando Londoño Hoyos y Carlos Holguín Sardi, sucesivamente), el objetivo ha sido el mismo: restringir los alcances de la acción de tutela, restringir la competencia de la Corte Constitucional en materia de revisión de tutelas, y limitar la competencia de la Corte Constitucional en materia del control constitucional de las normas jurídicas. A diferencia de las reformas promovidas durante el periodo anterior, en esta etapa los proyectos de acto legislativo tienden a volverse más complejos en la medida en que buscan simultáneamente más de un objetivo de los enumerados arriba. Esta tendencia se acentúa particularmente durante el periodo entre el 2002 y el 2006.

---

38. Ver los proyectos de acto legislativo número 10 de 1992; 21 y 26 de 1992; y 02 de 1993.

39. Ver proyecto de acto legislativo 259 de 1997.

40. A este grupo corresponden los siguientes proyectos de acto legislativo: 24 de 1995 y 71 de 1996. Igualmente se incluye en este grupo el proyecto de ley estatutaria 270 de 1996, así como los proyectos de acto legislativo número 07 de 1999 y 051 del 2001.

41. Ver acto legislativo 20 de 1996.

42. El proyecto de acto legislativo 010 del 2002 y el proyecto de acto legislativo 133 del 2006.

Entre los proyectos presentados durante este periodo vale la pena destacar el proyecto de acto legislativo número 13 del 2006, el cual fue elaborado en conjunto por los presidentes de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado y el fiscal general de la nación. Este buscaba que i) la acción de tutela tuviera carácter *eminentemente* subsidiario; ii) contra las providencias judiciales fuera necesario interponer la demanda por medio de un abogado; y iii) eliminar la posibilidad de interponer acciones de tutela contra las decisiones adoptadas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.[43] Un rasgo interesante de este periodo es que las Cortes participan —al parecer por primera vez— en la formulación de los proyectos de reforma a la justicia —en este caso, para intentar ponerle límites a las funciones y alcance de la Corte Constitucional, en lo que se ha conocido en el país, a partir de 1991, como "el choque de trenes".

En síntesis, los intentos de reforma judicial durante los últimos 18 años han tenido como blancos privilegiados a la Corte Constitucional y la acción de tutela. Frente a esta última, los intentos de reforma del Gobierno Uribe han propuesto tres estrategias: "(i) excluir a las altas Cortes de su conocimiento, debido a la congestión que aqueja a esos tribunales; (ii) limitar la procedencia de la tutela en caso de derechos sociales, debido a los desequilibrios económicos provocados por las intervenciones judiciales en ese campo; y (iii), por razones de seguridad jurídica, prohibir la tutela contra providencias judiciales".[44] En lo que toca a la Corte Constitucional, el gobierno ha defendido tres reformas: (i) "eliminar el control de la Corte sobre la declaratoria de estados de excepción; (ii) un término de caducidad, de suerte que después de tres años, ninguna ley podría ser demandada, ni siquiera por vicios de contenido; y (iii) limitar la competencia de la Corte para examinar la legislación económica"

43. Finalmente el proyecto fue archivado. *Gaceta del Congreso* 414, 2006.

44. Véase Rodrigo Uprimny, "La justicia colombiana en la encrucijada". Publicado el 12 de diciembre 2005, consultado en: <http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=7&id_publicacion=78> (25 de octubre 2008).

(ibíd.). Se trata, sin duda, de un esfuerzo sistemático por reducir la capacidad de la Corte Constitucional de ponerle cortapisas al poder Presidencial, así como por reducir su capacidad de interpretar el contenido social de la Constitución de 1991.

La Corte Constitucional, sin embargo, ha jugado un activo papel en la defensa y promoción de los derechos y libertades civiles mediante las sentencias emitidas en cumplimiento de la función de revisar los procesos de tutela; y también ha luchado por darle peso a los aspectos distributivos de la Constitución de 1991 gracias una interpretación expansiva de su rol.

La protección de los derechos sociales, económicos y culturales por la vía judicial

La Constitución Política de 1991 definió a Colombia como un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. Y es precisamente la noción de dignidad, el valor axiológico a partir del cual se fundamenta la protección judicial frente al catálogo de derechos económicos, sociales y culturales. Según la jurisprudencia constitucional, la dignidad humana se resume en el reconocimiento del ser humano como un "fin en sí mismo".[45] El concepto de dignidad humana constituye el fundamento jurídico y filosófico de los avances que se han producido en Colombia en materia de justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En su esfuerzo por materializar los DESC contenidos en la Constitución de 1991, la Corte Constitucional ha utilizado tres conceptos clave: el principio de conexidad, el concepto de sujetos de especial protección y el mínimo vital. Con respecto al primero (el principio de *conexidad*), la Corte Constitucional ha defendido la posibilidad de que los derechos económicos, sociales y culturales sean protegidos por los jueces por vía indirecta, es decir, por la conexión que guardan con los derechos fundamentales.[46] Por su parte "el mínimo vital" es

45. C-075/07. En el mismo sentido la sentencia T-596/92 y T-566/06.

46. Véase por ejemplo la sentencia C-107/02 sobre el derecho a la pensión; el fallo de tutela T-1325/05 sobre el derecho a la propiedad; y el fallo de tutela T-021/95 sobre el derecho a la vivienda digna.

un derecho de creación jurisprudencial que guarda también estrecha relación con el principio de dignidad humana, en virtud del cual, se reconoce que "la persona requiere de un mínimo de elementos materiales para subsistir". Sin lugar a dudas, se trata de una categoría central para la justiciabilidad de los derechos prestacionales, en la medida en que es un derecho que se traduce en deberes concretos y límites para el Estado al establecer la cota inferior a su acción u omisión y de los particulares en relación con los mismos.[47] En tercer lugar, si bien la Corte reconoce que la reivindicación de derechos sociales interesa potencialmente a todas las personas, su mirada ha estado puesta en los miembros más desaventajados de la sociedad, a quienes ha llamado "sujetos de especial protección" (SEP). Mediante esta figura, la Corte Constitucional ha reconocido que grupos especiales de la población (como los niños y las niñas, las madres cabeza de familia o los discapacitados), se encuentran en circunstancias objetivas de marginalidad o debilidad manifiesta lo cual los hace acreedores a una especial protección constitucional.[48]

Esta categoría ha sido, además, uno de los pilares conceptuales que ha permitido construir la figura del "estado de cosas inconstitucional" (ECI), con el fin de enfrentar situaciones en las que los derechos fundamentales de sujetos de especial protección estaban siendo abiertamente desconocidos por el Estado.[49] Los siguientes son los criterios que el tribunal constitucional examina a la hora de declarar el ECI: "(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de

47. Véanse, como ejemplo, los fallos de tutela T-426/92, sobre el derecho a la subsistencia, y T-652/98, sobre el derecho a la integridad cultural y económica.

48. Al respecto, ver las sentencias y fallos de la Corte dirigidas a proteger a los siguientes grupos sociales considerados como especialmente vulnerables: las personas con pronóstico no favorable de curación (T-001/95); las mujeres embarazadas o luego del parto (T-101/96); las minorías étnicas (C-088/01); las personas en situación de desplazamiento forzoso (T-025/04); las madres solteras (T-1642/00); los mayores adultos en situación de indigencia (T-694/96); y los enfermos de sida (T-1119/02).

49. La Corte ha declarado en siete ocasiones la existencia de un ECI; los casos más emblemáticos son los relacionados con los reclusos y las víctimas del desplazamiento forzado.

personas; (ii) *la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos*; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) *la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos*; (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial".[50] Lo más interesante de este conjunto de criterios es la alusión directa a la omisión, por parte de los otros poderes del Estado (ver criterio número 2) y la ausencia de medidas legislativas, administrativas o presupuestales (criterio número 4) que enfrenten los problemas sociales que afectan a grupos significativos de ciudadanos. El hecho de que lo hagan las Cortes indica que el Congreso sufre de un profundo déficit en su capacidad de expresar y traducir en legislación los intereses de los electores a quien pretende representar. De tal manera que el activismo de la Corte, si bien llena un vacío en la legislación económica y social del país, ratifica y quizás contribuye a ahondar este profundo déficit de representación política del Congreso.

A lo largo de sus 17 años de existencia, la Corte Constitucional ha jugado un papel clave en defensa de una interpretación progresista de la Constitución de 1991; al hacerlo, mediante una interpretación expansiva de su rol, ha pisado terrenos antes reservados para la acción de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En la medida en que el Ejecutivo (sobre todo durante la presidencia de Álvaro Uribe) promueve una política social asistencialista y de clientelismo, y el Legislativo evade la necesidad de debatir y poner en marcha un modelo de universalización de los DESC, la Corte ha tratado,

50. Ver Corte Constitucional, T-025/04. El subrayado es mío.

mediante su jurisprudencia, de compensar la ausencia de una política social de corte verdaderamente universal. Estos esfuerzos de la Corte por poner el énfasis en el calificativo "social" del Estado social de derecho contenido en la Constitución de 1991, y en consecuencia, por poner en vigencia la intención redistributiva del título de derechos allí contenido, no han estado exentos de críticas. Por un lado, se argumenta que el activismo judicial en materia socioeconómica se traduce en considerables egresos para las arcas del Estado,[51] lo cual ha generado reacciones en contra, principalmente por parte de los economistas (las cuales fueron reseñadas más arriba). Por otra parte, se cuestiona el fundamento democrático de estas decisiones; mediante tales acciones la Corte usurpa lo que según la teoría democrática debería ser una prerrogativa única del Congreso: legislar, es decir, tomar decisiones vinculantes para toda la comunidad nacional. Según dicha teoría, los únicos con el poder para hacerlo deberían ser los representantes elegidos por voto popular, no las Cortes.

Finalmente, algunas críticas apuntan específicamente a la ineficacia del modelo de justiciabilidad de los DESC. Pese al activismo de la Corte, resulta claro que los profundos desequilibrios sociales que persisten en Colombia y la ausencia de una política social que garantice la materialización de estos derechos para todos los ciudadanos (independientemente de su clase social o lugar de residencia) no son remediables por la vía judicial. Para comprender la magnitud

51. En el caso de las prisiones, la orden impartida por la sentencia T-153/98 se traduce en un incremento cercano a los 363.409 millones de pesos, según los cálculos del Departamento Nacional de Planeación (*Diagnóstico y propuestas para superar la crisis del sistema penitenciario y carcelario colombiano*, Informe 4 Justicia y Seguridad, Bogotá: Imprenta Nacional, 2000). En el asunto de los desplazados, tan solo el costo inicial (es decir sujeto a periódica revisión para incluir los nuevos casos de desplazamiento) calculado por el Departamento Nacional de Planeación para fijar la dimensión presupuestal que es necesaria para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados, ascendió a los 4.5 billones de pesos (auto 176/05). Más recientemente, el ministro de la Protección Social afirmó que para cumplir los mandatos de la sentencia T-760/08 con respecto al tema salud, se requerirían unos seis billones de pesos (*Revista Semana*).

de la tarea, cabe recordar que Colombia es uno de los países más desiguales de América Latina, la cual es, a su vez, la región donde la desigualdad es más pronunciada en el mundo. Pese al crecimiento económico registrado entre el 2003 y el 2008, en la última medición (2008),[52] el coeficiente de GINI (que mide la inequidad) se mantuvo igual al dato registrado en el 2002 (0.59). Por su parte, si bien la pobreza en el ámbito nacional pasó de 53.7% a 46%, la pobreza extrema se mantuvo prácticamente inalterada (de 19.7% en el 2002 bajó levemente a 17.8% en el 2008). Por otra parte, los logros en la reducción de la pobreza en las áreas metropolitanas contrastan con la persistencia de la pobreza en las zonas rurales, la cual se situó, en el 2008 en 65.2%. El campo colombiano, azotado por la violencia y el desempleo, es el epicentro de fenómenos críticos como el desplazamiento interno forzado que ha afectado a cerca de tres millones de colombianos en la última década (es decir, un promedio de 300 mil personas por año).

La Corte Suprema de Justicia

Otro escenario de confrontación entre poderes ha sido el enfrentamiento casi permanente que ha mantenido el presidente Uribe con la Corte Suprema de Justicia. A raíz del llamado escándalo de la "parapolítica", esta última ha jugado un papel central en destapar y judicializar las alianzas entre el narcotráfico, el paramilitarismo y la clase política. El gobierno de Uribe se ha enfrentado de manera sistemática contra esta Corte, intentando recortar sus funciones y jurisdicción en materia de juzgamiento de los parlamentarios acusados, y en su defecto, ha buscado desviar los procesos hacia la Fiscalía. Pese al ataque sistemático, la Corte Suprema se ha mantenido como la punta de lanza en la lucha contra la alianza entre políticos, paramilitarismo y narcotráfico, la cual pone en entredicho la naturaleza democrática de nuestro proceso electoral y de los órganos de representación popular (especialmente el Congreso).

52. "Misión de empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad" (MESEP). Estudio contratado por el DNP y el DANE, agosto del 2009.

Al terminar esta rápida mirada sobre las tensiones y conflictos entre los poderes Ejecutivo y Judicial en Colombia, caben dos conclusiones: por un lado, dichas tensiones y conflictos entre los poderes públicos han sido exacerbadas por el intento de concentrar el poder en manos del Ejecutivo por parte del Gobierno Uribe a partir del 2002, así como por la intención de eludir los controles constitucionales que ejercen las Cortes sobre el poder presidencial. Esta es una amenaza nueva para la democracia colombiana, magnificada por los altísimos niveles de popularidad de que goza el Presidente (los cuales se han sostenido alrededor del 70% durante sus siete años de gobierno). Sin embargo —y esta es nuestra segunda conclusión—, es preciso anotar que hasta ahora dichas tensiones y conflictos se han llevado a cabo mediante acciones institucionales, es decir, respetando el marco ofrecido por la Constitución. Esto último no deja de ser importante, dados los altos niveles de desinstitucionalización que caracterizan las interacciones entre poderes en otros países de la región. Es decir que, si bien la Constitución de 1991 puede ser criticada desde muchos ángulos, no deja de ser notable su capacidad para enmarcar y encauzar la pugna entre las tres ramas del poder público dentro de los límites de la institucionalidad —lo cual constituye una buena noticia para la democracia colombiana.

La reelección contra el andamiaje constitucional de 1991

En 1991, los reformadores constitucionales conscientemente prohibieron la reelección (inmediata o no) del presidente de la república. En consecuencia, las relaciones entre las ramas fueron diseñadas bajo la premisa de que el jefe del Poder Ejecutivo ocuparía su cargo por un máximo de cuatro años (Botero y Vélez 2008; Ungar 2008). Cuando el Congreso aprobó la reforma constitucional que permitió al presidente Uribe aspirar a un segundo mandato (en el 2004), se eliminó la prohibición para los presidentes de buscar la reelección sin modificar, en lo más mínimo, los mecanismos institucionales que garantizan los controles y equilibrios efectivos sobre el Poder Ejecutivo. Según la propia Constitución de 1991, el presidente colombiano tiene grandes poderes de nombramiento y nominación que le permiten proponer candidatos afines a puestos clave en

los distintos organismos gubernamentales, especialmente en las agencias de control horizontal (Procuraduría, Contraloría, Defensoría del Pueblo), así como en los organismos que deciden la política macroeconómica (el Banco de la República y el Departamento de Planeación Nacional). La concentración de poder en manos del Presidente le ha permitido además desafiar a las instituciones que cuestionan su administración, tal como se manifiesta en el constante enfrentamiento con la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

La independencia institucional establecida por la Constitución de 1991 se basó en el principio de que el Presidente designa y nombra los funcionarios que servirán en la mayoría de las instituciones durante periodos que no coinciden temporalmente con el suyo, reduciendo así la posibilidad de controlar y manipular el aparato del Estado por parte del Poder Ejecutivo. La reforma constitucional que permitió la reelección presidencial no hizo ajustes a los procedimientos de nombramiento ni a los términos de dichos puestos clave, como los magistrados de las altas Cortes, los jefes de los organismos de supervisión, y los miembros de la junta directiva del Banco de la República. Como resultado de tal situación, la Presidencia ha acumulado una enorme injerencia en instituciones tales como el Consejo Superior de la Judicatura, el cual se encarga de garantizar la autonomía de la rama Judicial,[53] la misma Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación[54] y las juntas directivas

53. Este organismo está compuesto por dos salas, a saber, la sala administrativa y la sala disciplinaria. Los magistrados de esta última, encargados de estudiar los casos relacionados con las faltas disciplinarias de los miembros de la judicatura y de los abogados en general, son nombrados por el Congreso entre los candidatos propuestos por el Presidente y tres candidatos por cada puesto disponible. Para el 2008, todos los magistrados en esta sala habían sido nombrados por el presidente Uribe.

54. El fiscal general es nombrado por la Corte Suprema de una lista de tres candidatos propuestos por el Presidente. El presidente Uribe nominó dentro de una terna al saliente fiscal general, quien había servido como viceministro de Justicia durante su primera administración. En la actualidad se encuentra empantanada la elección de un nuevo fiscal ya que la Corte Suprema de Justicia se ha negado a elegir de la terna enviada por el Presidente —debido a

de la Comisión Nacional de Televisión y del Banco de la República entre otras.[55]

Los desequilibrios institucionales que resultan de la reforma introducida en el 2004 se verían sin duda agravados por un tercer mandato consecutivo. Aunque el presidente Uribe no declaró oficialmente su intención de buscar una segunda reelección, colaboradores cercanos a él recogieron cerca de cuatro millones de firmas de ciudadanos para solicitarle al Congreso la convocatoria a un referéndum que permitiera la segunda reelección de Uribe para el periodo 2010-2014. Afortunadamente para la salud de la democracia colombiana, la Corte Constitucional declaró que la ley era inexequible, lo cual fue interpretado como un síntoma de vigencia del balance de poderes.

Sin embargo, debe resaltarse que hubo una gran incertidumbre con relación a la decisión de la Corte y que se veía como equiprobable que la Corte decidiera a favor o en contra. Vale la pena hacer un recuento breve de por qué ahora es claro que el referendo era inconstitucional.[56] De acuerdo con la posición de la mayoría, el referendo acumuló una serie de graves errores de procedimiento y

---

consideraciones que tienen que ver con la idoneidad profesional de los miembros de la terna. Sin embargo, de haber sido elegido, el nuevo fiscal completaría la secuencia de instancias en las cuales se ha violado el principio según el cual el Presidente debe ser vigilado y controlado por personas ajenas a él y a sus designios políticos.

55. La Constitución de 1991 había ideado un sistema de designación que permitía que el Presidente de turno nombrara a un máximo de dos miembros de dicha Junta. Este esquema protegía la independencia del Banco de la República de tal manera que las políticas macroeconómicas y fiscales se mantuvieran lejos de los ciclos políticos. Esa independencia se rompió durante la segunda administración de Uribe (2006-2010). Durante su primera administración (2002-2006), Uribe nombró a cuatro de los siete miembros de la junta directiva; en el 2008 tuvo la oportunidad de nombrar a dos miembros adicionales, con lo cual hasta hoy ha nombrado un total de seis de los siete miembros de la Junta del Banco Central. Véase García Villegas y Revelo Rebolledo (2009: 338).

56. Una versión modificada de esta reflexión fue publicada en el blog de la Red de Investigación sobre las Democracias de la Región Andina. Ver: <http://blogs.ubc.ca/andeandemocracy/2010/03/12/flash-report-on-colombia-a-key-decision/

forma que cuestionaron seriamente su carácter de iniciativa popular. En cambio, se volvió el proyecto de una minoría que no escatimó esfuerzos para imponer su posición al resto de nosotros. La decisión se concentró en cinco vicios procedimentales. Cuando la Corte revisó la reforma constitucional que permitió la reelección de Uribe en el 2006, se enfocó en la sustancia del caso; en esta ocasión solo consideró asuntos formales. No eran insustanciales; al contario, estas formalidades —explícitas en la Constitución— garantizan que la voluntad del pueblo sea protegida.

El primer vicio tiene que ver con la financiación del proyecto del referendo. La Constitución permite la iniciativa legislativa popular siempre y cuando al menos el 5% del censo electoral la apoye. Los promotores del referendo recaudaron los fondos para recolectar el millón de firmas, pero lo hicieron de forma desafiante, ignorando los límites legales. Las cuentas del referendo son oscuras y están plagadas de irregularidades, tales como autopréstamos entre los organizadores con el propósito deliberado de ocultar la forma real en la que se financió la iniciativa. Los promotores se gastaron seis veces más que el tope legal, hubo contribuciones individuales que fueron más de treinta veces más altas que el máximo permitido y más del 60% de quienes violaron los topes individuales eran contratistas del Estado.[57] La Corte afirmó que los promotores violaron la ley con su inescrupulosa recolección de fondos.

El segundo defecto está íntimamente vinculado al anterior. La ley exige que el registrador nacional certifique que la recolección de las firmas se ajusta a los requisitos legales antes de que el Congreso pueda discutir el proyecto de ley. El registrador no expidió la certificación. No obstante, el Congreso inició la discusión del proyecto con menosprecio de los requisitos legales. En su sentencia, la Corte declaró que "esta certificación resulta un elemento fundamental en la legitimación del proyecto de iniciativa porque cumple una finalidad de salvaguarda de la democracia, evitando que mecanismos de participación como la iniciativa legislativa se conviertan en

57. "Los puntos clave de la ponencia de Sierra Porto", publicado el 24 de febrero 2010, consultado en: <http://www.semana.com/noticias-justicia/puntos-clave-ponencia-sierra-porto/135435.aspx>. (12 de marzo 2010).

instrumento de grupos que, con el suficiente dinero y sin un límite en los recursos que les es posible utilizar, terminen por apropiarse de la voluntad popular ciudadana en lo que a los mecanismos de participación se refiere, desdibujando completamente su esencia".[58]

Por otra parte, la petición que firmaron un millón de colombianos fue redactada de forma que se le permitía a Uribe ser candidato nuevamente en el 2014. El Congreso aclaró está ambigüedad al corregir la redacción de la pregunta en el tercer debate del proyecto de ley. Frente a esto, la Corte sostuvo que el Congreso se extralimitó en sus atribuciones porque no le está permitido hacer ese tipo de cambios en un estado tan avanzado de la discusión del proyecto.

Un cuarto vicio de forma apareció en septiembre del 2009, cuando el proyecto fue votado por última vez en la Comisión de Conciliación de la Cámara. El proyecto fue aprobado con una mayoría de 85 votos (uno más que los estrictamente necesarios), porque cinco congresistas abandonaron su partido y se unieron a la U. La Corte decretó que esos votos eran inválidos porque los congresistas habían sido sancionados por su partido de origen, Cambio Radical, al no compartir la posición del partido sobre cómo votar el referendo. El comité de ética de Cambio Radical los sancionó prohibiéndoles votar en el proyecto. Al anular sus votos, la Corte consideró que el referendo no alcanzó la mayoría y señaló que en efecto el proyecto no fue aprobado.

Por último, la Corte también declaró la inconstitucionalidad de la ley por la forma grosera en la que el Ejecutivo convocó a sesiones extraordinarias en diciembre del 2008. Las sesiones ordinarias expiran cada año a la medianoche del 16 de diciembre. Esa noche del 2008, el referendo estaba en consideración en la plenaria de la Cámara. Al llegar la medianoche, la Cámara no había realizado la votación. En un intento desesperado, pero claramente orquestado, el ministro del Interior sacó de su maletín un decreto firmado en el que se convocaban a sesiones extraordinarias en un esfuerzo por mantener el

58. "Esta es la ponencia de Humberto Sierra Porto que dice 'no' al referendo reeleccionista". Publicado el 6 de febrero 2010, consultado en: <http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-7137447.html> (12 de marzo 2010).

quórum. Las sesiones extra empezaron con prontitud a las 00:05 del 17 de diciembre y eventualmente la Cámara aprobó el proyecto. Sin embargo, como lo señaló la Corte, el Ejecutivo está en la obligación de publicar en el diario oficial los decretos que convocan a sesiones extraordinarias. El decreto se publicó el 17 de diciembre a las 16:44, horas después de que la sesión había concluido. Por lo tanto, la Corte declaró que las sesiones extraordinarias no eran válidas.

Tras considerar los argumentos expuestos por la Corte, es difícil ver cómo esta institución hubiera podido decidir de otra forma. De hecho, es sorprendente que la votación no hubiera sido 9-0. Pero en realidad no es tan sorprendente al tener en consideración quiénes son los magistrados que salvaron su voto. Uribe nominó a tres de los integrantes de la Corte y dos de ellos votaron a favor de la iniciativa del referendo. Uno de ellos, Mauricio González, trabajó como secretario jurídico de la Presidencia antes de ser nombrado en la Corte. El otro juez, Jorge Pretelt, es un amigo personal de Uribe y también es primo de Sabas Pretelt, el anterior ministro del Interior de Uribe. Sin embargo, la incertidumbre finalmente se disipó solo en el momento en que se conoció la decisión de la Corte. Uribe, aunque tácitamente, había dado todo tipo de indicios de que deseaba ser reelegido otra vez. Si ese hubiera sido el caso, el andamiaje democrático se habría debilitado seriamente debido a que los pesos y contrapesos de la Constitución no fueron diseñados para soportar a un Uribe poderoso con intenciones de perpetuarse en el poder *à la* Chaves o Fujimori.

El balance: un desequilibrio constitucional

Un solo cambio concreto —la reelección presidencial aprobada en el 2004— logró alterar, de manera profunda, todo el sistema de equilibrio de poderes que había sido cuidadosamente diseñado durante la reforma del 1991. Debido a esta y otras reformas, durante los últimos 18 años la balanza de poder se ha inclinado significativamente a favor de la Presidencia, permitiéndole al jefe del Ejecutivo una mayor influencia al tiempo que se debilitan los controles ejercidos tanto por el Congreso, como por las Cortes y demás órganos de control horizontal. El presidente colombiano goza hoy, de hecho, de mayor

peso e influencia que antes, incluso, de la aprobación de la Constitución de 1991. Para acabar de romper el equilibrio, en septiembre del 2009 el Congreso aprobó la ley 1354 con el fin de convocar un referendo para introducir un nuevo cambio constitucional que le abriría a Uribe la posibilidad de una segunda reelección en el 2010.

De ser aprobada, esta nueva reforma terminaría por desfigurar toda la arquitectura constitucional colombiana —al tornar inoperantes todos los mecanismos de pesos y contrapesos diseñados en 1991, otorgándole así al Presidente un poder inusitado en la historia constitucional colombiana. Para rematar, tal reforma tiene un serio impacto, además, sobre las posibilidades de ejercer la oposición en Colombia. No solo porque reduce, de hecho, el espacio para la competencia y las probabilidades de alternación en el poder, sino porque genera una incertidumbre radical en torno a las reglas del juego político. Przeworski argumentaba, hace un par de décadas (1986), que la democracia consiste en que la plena certidumbre sobre las reglas del juego garantice la incertidumbre sobre los resultados de las elecciones. Como dice con cierto humor y no poca ironía Daniel García-Peña (asesor del candidato presidencial del Polo Democrático Alternativo, Gustavo Petro), "en Colombia, sufrimos de una incertidumbre radical en torno a las reglas del juego, pero en cambio tenemos plena certidumbre sobre los resultados".[59] La incertidumbre sobre las reglas del juego ha dejado suspendido el juego electoral y paralizada la oposición. Si se puede reformar la Constitución cada cuatro años para favorecer al Presidente de turno, ¿qué esperanzas tiene la oposición de convertirse algún día en mayoría y retornar al poder? Al cerrar los canales institucionales que permiten la competencia y la alternancia, el presidente Uribe y sus seguidores juegan con fuego; los peligros son (al menos) dos: por un lado, el deslizamiento lento pero seguro hacia el autoritarismo; por el otro, la posibilidad de una reacción radical que ponga en cuestión el arduamente logrado consenso en torno al valor intrínseco de la democracia.

---

59. Intervención de Daniel García-Peña en el Seminario Internacional Fortalecimiento Programático de los Partidos Políticos Colombianos, organizado por IDEA, IRI, PNUD – Colombia, Santa Marta, 19 y 20 de noviembre del 2009.

Conclusión

Pese a su continuidad desde 1958, la democracia colombiana siempre ha sufrido limitaciones que hacen que esta sea clasificada, en el mejor de los casos, como una semidemocracia (ver Mainwaring, Brinks y Perez-Liñán 2001). Entre 1958 y 1974, la principal limitación tuvo que ver con las restricciones a la competencia; durante ese periodo, el régimen colombiano fue justamente calificado como semicompetitivo. A partir de allí, sobrevivieron algunas de las limitaciones impuestas por el Frente Nacional, las cuales se fueron reduciendo con el tiempo, hasta llegar a su completa eliminación con la Constitución de 1991. En el 2005 argumentamos (cfr. Bejarano y Pizarro 2005) que la democracia colombiana había pasado de ser una democracia "restringida" o "controlada", a ser una democracia "asediada". Con esto quisimos decir que las limitaciones que la afectaban desde mediados de los años ochenta provenían ante todo de factores exógenos al régimen político, por ejemplo, los distintos actores que participan en el conflicto armado, la penetración del narcotráfico en el sistema político, y las restricciones derivadas de un Estado que no es capaz de cumplir a cabalidad con la obligación de promover un Estado de derecho (*rule of law*) a lo largo y ancho del territorio nacional.

Esta caracterización de la democracia colombiana sigue siendo adecuada para el periodo actual. Pese a los logros en seguridad alcanzados durante los ya casi ocho años de gobierno de Álvaro Uribe Vélez,[60] el conflicto armado interno y el narcotráfico siguen impactando de múltiples formas el quehacer político en Colombia. Por un lado, las amenazas y el uso ilegal de la fuerza afectan tanto la libertad de los electores durante las elecciones, como la capacidad de candidatos y partidos de competir en ciertas regiones del país. El uso de la fuerza se hace también evidente luego de las elecciones, cuando los actores armados amenazan a los funcionarios elegidos

60. Las cuales se cuantifican en términos de la caída de la tasa de homicidios, la caída en el número de secuestros y la disminución de ataques de la guerrilla a poblaciones rurales.

para que adopten ciertas políticas, o en el peor de los casos, cuando los asesinan buscando acallar a sus opositores. El ejemplo reciente más dramático fue el asesinato del gobernador del departamento de Caquetá, Luís Francisco Cuellar, el 22 de diciembre del 2009 al parecer a manos de las FARC.[61] Más allá de las amenazas contra electores y elegidos, los actores ilegales en Colombia han alcanzado unos niveles de penetración en la política colombiana que resultan claramente incompatibles con las reglas del juego democrático. El reciente escándalo llamado de la "parapolítica" (durante el cual el 30% de los miembros del Congreso han sido vinculados a procesos judiciales por sus nexos con actores ilegales) ha puesto al descubierto la magnitud y el nivel de profundidad de esa penetración —la cual se hace más evidente en cuanto más se desciende en los niveles subnacionales de la política.

Ahora bien: desde el año 2004, cuando se aprobó la reforma constitucional (acto legislativo número 02 del 2004) que le permitió al Presidente en ejercicio (Álvaro Uribe) reelegirse, se ha dado paso a un nuevo conjunto de amenazas contra la democracia colombiana. En este caso, se trata del creciente desequilibrio entre las ramas del poder público, el debilitamiento gradual de los controles horizontales sobre el Poder Ejecutivo, y la creciente concentración del poder en manos de este último. Se trata, para Colombia, de un nuevo tipo de amenaza, puesto que si bien el Estado ha ganado en capacidad de control sobre el territorio y la población, esto se ha logrado "a costa de un deterioro evidente del equilibrio institucional, de un aumento desmesurado del militarismo, de un caudillismo inusual en la historia política del país" (García 2009: 20). En suma, pese a los notables avances (en términos de reformismo institucional) desde 1991, los desafíos siguen siendo inmensos: junto con la continuidad del conflicto armado, el gobierno de Uribe (2002-2009) y sus intentos por perpetuarse en el poder han generado una perniciosa incertidumbre electoral y una seria erosión de las instituciones del Estado de derecho, inusuales en la historia reciente de Colombia. Finalmente, los niveles de desigualdad y pobreza de

61. Ver *El Tiempo*, miércoles 23 de diciembre 2009.

la sociedad colombiana constituyen sin duda el principal obstáculo estructural para la instauración y consolidación de cualquier arreglo institucional que quiera merecer el apelativo de "democrático".

Bibliografía

Ackerman, B.
2000 "The new separation of powers". En *Harvard Law Review* 113, (3): 633-729.

Amaya, C.
2001 "Corte Constitucional y economía: análisis de fallos y propuesta para el caso colombiano". En *Revista de Derecho Público* 12: 67-144.

Archer, R. P. y M. A. Shugart
1997 "The unrealized potential of presidential dominance in Colombia". En Mainwaring, S. y M. S. Shugart, eds., *Presidentialism and democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Arjona, A. M.
2008 "Grupos armados, comunidades y órdenes locales: un enfoque interrelacional". En González, F., ed., *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*. Bogotá: CINEP-ODECOFI.

Bejarano, A. M. y E. Pizarro
2005 "From 'restricted' to 'besieged': the changing nature of the limits to democracy in Colombia". En Hagopian, F. y S. Mainwaring, eds., *The third wave of democratization in Latin America advances and setbacks*. Nueva York: Cambridge University Press.

Botero, F. y Vélez, C.
2008 "¿Reelegir o no reelegir? Reformas del sistema de elección presidencial en Colombia". Trabajo presentado en la IV

Conferencia de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 5-7 de agosto, San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Cameron, M. A.
2008 "Methodological template for the Andean pilot project". Tesis. Vancouver: University of British Columbia.

Cárdenas M., R. Junguito y M. Pachón
2008 "Political institutions and policy outcomes in Colombia: the effects of the 1991 Constitution". En Stein, E. y M. Tommasi, eds., *Policymaking in Latin America: how politics shapes policies.* Cambridge: Harvard University Press y Banco Interamericano de Desarrollo.

Carrasquilla, A.
2001 "Economía y Constitución, hacia un enfoque estratégico". En *Revista de Derecho Público* 12: 9-26.

Carroll, R. y M. Pachón
2008 "Government agendas in presidential democracies". Trabajo presentado en la Reunión de la Asociación Americana de Ciencia Política, Boston.

Clavijo, S.
2001 "Fallos y fallas económicas de las Altas Cortes, el caso de Colombia 1991-2000". En *Revista de Derecho Público* 12: 27-62.

2004 *Descifrando la nueva Corte Constitucional, una evaluación del periodo 2001-2003*. Bogotá: Alfaomega y Libros de Cambio.

Comisión Colombiana de Juristas
2003 *El papel de la Corte Constitucional y la tutela en la realización del Estado social de derecho*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

Congreso de la República
(s. f.) *Gaceta del Congreso*. Colombia.

(s. f.) Informes legislativos del Congreso Nacional. Colombia. Disponible en: <http://camara.gov.co/>.

Consejo Superior de la Judicatura
2004 *Reforma constitucional en la justicia. Cooperación Técnica Alemana y el Consejo Superior de la Judicatura*. Bogotá.

2004 *Reformas en la gestión de la rama judicial*. Bogotá.

Cooper, S. W.
1994 "Considering power in separation of powers". En *Stanford Law Review* 46 (2): 361-400.

Corte Constitucional
(s. f.) Jurisprudencia seleccionada. Colombia.

De Sousa Santos, B. y M. García
2004a *El caleidoscopio de las justicias*. Bogotá: Siglo del Hombre.

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

Duguit, L.
1975 *Las transformaciones del derecho público y privado*. Buenos Aires: Ediciones Heliasta.

Duncan, G.
2007 *Los señores de la guerra*. Bogotá: Planeta.

El Tiempo
2007a "Presidente Uribe no tiene vínculos con los 'paras', pero sus hermanos sí, dice senador Gustavo Petro". Publicado el 2 de febrero. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3422986>. (Consultado el 15 de diciembre 2008).

El Tiempo
2007b "De 'terroristas de civil' calificó el presidente Álvaro Uribe a políticos del desmovilizado M-19". Publicado el 3 de febrero. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3425241>. (Consultado el 15 de diciembre 2008).

2008a "Uribe critica roscograma en la justicia". Publicado el 14 de febrero.

2008b "En sesiones extraordinarias, Cámara aprobó referendo que permite reelección de Uribe". Publicado el 17 de diciembre. Disponible en: <en http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4727517>. (Consultado el 16 de febrero 2009).

2009 "Piden a Uribe señalar a los del 'bloque intelectual' de las FARC". Publicado el 9 de febrero. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3308773>. (Consultado el 16 de febrero 2009).

Engels, F.
1978 "Working class in Manchester". En *The Marx-Engles reader*. Nueva York: Norton.

Esping Andersen, G.
1990 *The three worlds of welfare capitalism*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Fonseca, Á.
2008 "El elefante en la Caja Agraria". Tesis de grado. Bogotá: Universidad de los Andes.

Fuentes Hernández, A.
2003 *Reforma judicial en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

García Sánchez, M.
2006 "On bullets and ballots: political violence and electoral turnout in Colombia, 1990-1994". Universidad de Pittsburgh. (Manuscrito).

García Villegas, M.
2009 "Caracterización del régimen político colombiano". En García Villegas, M. y J. E. Revelo Revolledo, codirectores (2009), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

García Villegas, M. y J. E. Revelo Rebolledo
2009 "La concentración del poder en Colombia". En García Villegas, M. y J. E. Revelo Revolledo, codirectores, *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*, Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

García, M., C. Rodríguez y R. Uprimny
2006 *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.

Giraldo Ángel, J.
1993 "La reforma constitucional de la justicia". En Dugas, J., *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?* Bogotá: Universidad de los Andes – CEREC.

Haggard, S. y M. D. McCubbins
2001 *Presidents, parliaments and policy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Hernández, J. G.
2008 "La reforma de la justicia: en qué consiste y qué pretende". En *Razón Pública*, 8 de octubre. Disponible en: <http://www.razonpublica.org.co/?p=475>.

International Trade Union Member Confederation
2007 "Annual survey of violations of Trade Union Rights 2007". Disponible en: <http://survey07.ituc-csi.org/>. (Consultado el 5 de diciembre 2008).

2008 "Annual survey of violations of Trade Union Rights 2008". Disponible en: <http://survey08.ituc-csi.org/>. (Consultado el 5 de diciembre 2008).

Kalmanovitz, S.
2000 "Consecuencias económicas de la Corte Constitucional". En *Revista Consigna* 466.

2003 *Ensayos sobre banca central en Colombia*. Bogotá: Norma.

Kekic, L.
2007 "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy". Disponible en: <http://www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf>. (Consultado el 25 de noviembre 2008).

Leal Buitrago, F. y A. Dávila
1990 *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI.

León, P.
1985 *Historia económica y social del mundo: inercias y revoluciones 1730-1840*, tomo III. Madrid: Encuentro Ediciones.

Losada, R.
2001 "Violencia y elecciones en Colombia: año 2000". En Giraldo, F., R. Losada y P. Muñoz, eds., *Colombia: elecciones 2000*. Bogotá: Ceja.

Magill, E.
2000 "The real separation of powers in law". En *Virginia Law Review* 86, (6): 1139.

Mainwaring, S. y T. Scully
1995 *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, S. y M. S. Shugart
1997 *Presidentialism and democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Mainwaring, S., D. Brinks y A. Pérez-Linan
2001 "Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999". En *Studies in Comparative International Development* 36, núm. 1: 37-65.

Mainwaring, S., A. M. Bejarano y E. Pizarro, eds.
2006 *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press. (Traducido y publicado en el 2008 bajo el título, *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Bogotá: Grupo Editorial Norma).

Negretto, G. N.
2003 "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina". En *Revista Mexicana de Sociología* 65 (1): 41-76.

Pachón, M.
2002 "El Partido Conservador y sus dinámicas políticas". En Gutiérrez, F., ed., *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma.

Pachón, M. y M. S. Shugart
2009 "Party system rationalization and the mirror image of interparty and intraparty competition: the adoption of party lists in Colombia". Disponible en: <http://mpachon.googlepages.com/workingpapers2>.

Persson, T., G. Roland y G. Tabellini
1997 "Separation of powers and political accountability". En *The Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1163-1202.

Pinzón de Lewin, P.
1989 *Pueblos, regiones y partidos: la regionalización electoral. Atlas electoral colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Pizarro, E.
2002 "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales". En Gutiérrez, F., ed., *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma.

Pizarro, E. y A. M. Bejarano
2007 "Political reform after 1991: what still needs to be reformed?". En Welna, C. y G. Gallón, eds., *Peace, democracy and human rights in Colombia*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Powell, G. B.
2000 *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
2004 *Democracy in Latin America: toward a citizen's democracy*. Buenos Aires: Alfaguara.

Rodríguez-Raga, J. C.
2002 "¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia: capacidad de adaptación de las elites políticas a cambios en el entorno institucional". En Gutiérrez, F., ed., *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma.

Rousseau, J. J.
1973 "Discours sur l'origine de l'inégalité". Traducción e introducción de G. D. H. Cole. En Gay, P., ed., *The enlightment: a comprehensive anthology*. Touchstone.

Saiegh, S. M.
2008 "Active players or rubber-stamps? An evaluation of the policy-making role of Latin American legislatures". Disponible en: <http://dss.ucsd.edu/~ssaiegh/legislatures.pdf>.

Samuels, D. y R. Snyder
2001 "The value of a vote: malapportionment in comparative perspective". En *British Journal of Political Science* 31 (4): 651-671.

Shugart, M. S. y J. Carey
1992 *Presidents and assemblies*. Nueva York: Cambridge University Press.

Shugart, M. S., E. Moreno y L. E. Fajardo
2006 "Deepening democracy by renovating political practices: the struggle for electoral reform in Colombia". En *Peace, democracy, and human rights in Colombia*. Notre Dame: University of Notre Dame.

Smith, A.
1994 *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.

The Economist
2008 "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008". Disponible en: <http://a330.g.akamai.net/7/330/25828/20081021195552/graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>.

Transparency International
2007 *Proyecto Crinis. Dinero en la política: asunto de todos*. The Carter Center.

Ungar, E.
2008 "Equilibrio de poderes: ¿realidad o ficción?". En *Razón Pública*, 7 de septiembre. Disponible en: <http://www.razonpublica.org.co/?p=159>. (Consultado el 10 de septiembre 2008).

Ungar, E. et al.
2008 *Las bancadas en el Congreso: ley y praxis*. Bogotá: Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.

Uprimny, R.
1997 "Administración de justicia, sistema político y democracia. Algunas consideraciones sobre el caso colombiano". En Autores Varios, *Justicia y sistema político*, Bogotá: IEPRI-FESCOL.

Uprimny, R.
2001 "Legitimidad y conveniencia del control constitucional a la economía". En *Revista de Derecho Público* 12: 145-183.

2005 "La justicia colombiana en la encrucijada". Publicado el 12 de diciembre. Disponible en: <http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=7&id_publicacion=78>.

Uprimny, R. et al.
2005 *Constitución y modelo económico en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

Uprimny, R. y C. Rodríguez
2006 "¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia". En García, M., C. Rodríguez y R. Uprimny, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.

Valencia, L.
2007 "Los caminos de la alianza entre paramilitares y los políticos". En *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogota: Intermedio Editores.

Velásquez, F.
2008 "Territorio, conflicto y gestión pública en Colombia: una mirada desde lo local". En *Foro Debates* 7.

ECUADOR:
DEMOCRACIA INCONCLUSA

Santiago Basabe Serrano, Simón Pachano y Andrés Mejía Acosta

Introducción

Durante los últimos treinta años de democracia ecuatoriana (1979-2009), dos factores influyeron de forma decisiva sobre los mediocres rendimientos del régimen. Por un lado, la ausencia de un sistema de partidos y electoral consolidado alrededor de programas ideológicos y votantes leales. Por otro, un entramado institucional deficiente en cuanto a la tutela de los derechos ciudadanos, el equilibrio entre poderes y la sanción justa y oportuna a quienes rompen los acuerdos sociales o políticos. Como consecuencia de ello, tres presidentes fueron cesados anticipadamente (1997, 2000, 2005), abriéndose así el camino a una nueva etapa en la vida política del país.

En dicho escenario, este artículo explora el trayecto asumido por la democracia ecuatoriana en sus tres décadas de vigencia. Para ello, la discusión se organiza alrededor de cuatro secciones. La primera explora algunas dimensiones que se consideran relevantes para el estudio comparado de la democracia en la región, otorgando especial atención a tres aspectos. Por un lado, la incapacidad del sistema electoral para representar efectivamente las preferencias

ciudadanas; luego, el conflicto permanente entre los diferentes poderes del Estado; y, finalmente, la influencia directa o indirecta de militares y otros actores no electos en el proceso de toma de decisiones. La segunda sección hace un breve análisis del contexto en el que surge el presidente Rafael Correa y los factores que explicarían sus repetidos triunfos electorales. Con ello, en la tercera parte se evalúa si las reformas adoptadas en la nueva Constitución tienden a fortalecer los incentivos hacia la cooperación política y si tales mecanismos ayudarán a enfrentar los problemas de desgobierno existentes en el país. La cuarta sección provee algunas conclusiones.

Las dimensiones de la democracia

Para la evaluación del régimen democrático ecuatoriano, en esta parte se analizan algunas variables relacionadas tanto con el cumplimiento de determinados procedimientos políticos como con la evaluación de los rendimientos generados en otras esferas de interés. Específicamente, pasamos revista a las dimensiones electoral, constitucional y económico-social. Dicha estrategia, asumida en aras de mantener cierta homogeneidad con los trabajos que conforman este volumen, conlleva sin embargo una merma en el análisis exhaustivo de otros aspectos clave para la vida democrática del país. Por ello, en el siguiente numeral se ofrece una exploración más amplia sobre algunos puntos coyunturales que resultan de trascendental importancia para el caso del Ecuador.

La democracia electoral

Dentro de la dimensión electoral de la democracia se incluyen algunas subcategorías relacionadas con la vigencia y efectivo cumplimiento de aquellos derechos políticos que, por su trascendencia, constituyen el punto de partida para la evaluación del régimen democrático. En esencia, consideramos la amplitud del derecho al voto, la pureza de los procesos eleccionarios, la posibilidad real de la ciudadanía de elegir y ser elegida, y, finalmente, la capacidad formal y fáctica de las autoridades electas para ejercer acciones de gobierno.

El respeto del derecho al voto

En Ecuador no existen restricciones significativas para el ejercicio del voto. Se lo reconoce como un derecho y un deber —debido a su carácter obligatorio—, aunque es facultativo para los ciudadanos entre 16 y 18 años, militares y policías, y para las personas mayores de 65 años. No es necesaria la inscripción de los electores, pues el registro electoral se genera automáticamente desde el registro civil. En ese aspecto, y a pesar de que las evaluaciones realizadas sobre la calidad del padrón electoral han detectado algunos errores, estos no tienen la magnitud necesaria para hablar de una violación al ejercicio del derecho citado. No obstante, hasta 1979 los iletrados fueron excluidos de la posibilidad de sufragar, con lo que se marginó del voto a buena parte de la población indígena, entre la que se concentraban los mayores índices de analfabetismo. Con el retorno a la democracia, tal barrera se eliminó, otorgándose en tales casos un voto opcional o facultativo.

En cuanto al voto de las mujeres, este se encuentra reconocido explícitamente en Ecuador desde 1929, aunque en años anteriores (1906) podía ya ser ejercido al no existir disposiciones en sentido contrario. Además, desde el año 2000 existen normas que establecen incrementos progresivos de cuotas femeninas para la conformación de las listas de candidaturas —artículos 58 y 59 de la ley de elecciones—, con lo que a la fecha hay una participación electoral paritaria y alterna de hombres y mujeres.[1] Por otro lado, si bien no existe una cuota fija de representación para la población indígena, las distintas agrupaciones políticas con reivindicaciones étnicas han conseguido una fuerte presencia en cargos de elección popular —diputaciones, alcaldías, concejalías y consejerías. De hecho, los espacios de poder alcanzados por estas minorías guardan relación e incluso superan al 6,83% de la población indígena que tiene el país (INEC 2009).[2]

1. Las normas citadas establecían originalmente que un 30% de los integrantes de las listas fueran mujeres, debiendo incrementarse dicho porcentaje en cada elección en cinco puntos porcentuales hasta llegar al 50%.

2. Esta es la cifra oficial de ciudadanos y ciudadanas autodefinidos como indígenas en el VI Censo de Población y V de Vivienda realizado en el año 2001.

Las elecciones limpias y libres

A pesar de que los organismos de gestión y control de las elecciones —Tribunal Supremo Electoral y tribunales electorales provinciales— están conformados por representantes de partidos políticos, no se han presentado casos comprobados de fraude.[3] Acorde a los informes de diversas misiones de observación electoral —Organización de Estados Americanos, Unión Europea, Centro Carter, entre otras—, si bien se han verificado anomalías menores, estas no han afectado los resultados finales. Por consiguiente, en términos organizativos y de logística, las elecciones ecuatorianas pueden ser calificadas como limpias. Sin embargo, en lo relacionado al financiamiento de las campañas electorales pueden encontrarse algunas evidencias que niegan la transparencia total de las elecciones. Así, a pesar de que desde el año 2000 está vigente la ley orgánica de control del gasto electoral y de la propaganda electoral, las autoridades han sido incapaces de imponer sanciones a los partidos y las organizaciones políticas que violan los límites establecidos.

Por otro lado, no se encuentran restricciones legales que afecten la decisión del voto de las personas. Tampoco se han generalizado las medidas de fuerza como práctica para violentar la decisión ciudadana o —como ocurrió durante buena parte del siglo XX— para evitar la concurrencia de los potenciales adversarios a las mesas de votación. Esas prácticas han sido superadas, como también la intervención de actores poderosos —como la Iglesia Católica o las fuerzas armadas— que podían incidir decisivamente en las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, se puede considerar que las formas de clientelismo, generalizadas en la política y de manera especial en los procesos electorales, constituyen formas de coerción que limitan la decisión electoral libre. El intercambio de votos por favores, la entrega de regalos en los actos de campaña, el incremento de programas asistenciales en épocas electorales e incluso el pago directo por el voto son algunos ejemplos de las prácticas anotadas.

3. Con la nueva Constitución, el diseño institucional de los organismos de control y justicia electoral varió.

Las autoridades elegidas y con capacidad para gobernar

El régimen presidencial en Ecuador establece un mandato fijo de cuatro años para el jefe de gobierno, quien al mismo tiempo es jefe de Estado. La elección del primer mandatario se realiza a través de un sistema de mayoría por segunda vuelta[4] y generalmente ha coincidido con las contiendas legislativa y seccional.[5] Formalmente, los gobernantes tienen independencia en su mandato y por ende son autónomos en su capacidad para gobernar; sin embargo, las distintas administraciones no han estado exentas de las presiones de diversos grupos económicos y sociales. Tales constreñimientos se hicieron evidentes, por ejemplo, en las preasignaciones presupuestarias que beneficiaban a las fuerzas armadas con una porción de las rentas petroleras o en la participación directa de grupos empresariales en la fijación de tasas de interés y arancelarias a través de la Junta Monetaria (Conaghan 1995).

A pesar de que estos grupos afectaron la dirección de las políticas públicas, hay otros factores que también deben considerarse para entender el incremental proceso de inestabilidad institucional observado desde 1996 y que se halla materializado en las inconstitucionales salidas de los ex presidentes Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005). Si bien cada uno de estos eventos tiene particularidades, en todos se observa una intervención legislativa para legitimar la remoción presidencial. Aunque este "voto parlamentario de desconfianza" fue instrumental para romper los bloqueos políticos que antecedieron a las crisis, tales decisiones se tomaron a costa de violar dos principios fundamentales de los presidencialismos: la independencia del Poder Ejecutivo y el respeto al periodo presidencial (Mejía Acosta y Polga Hecimovich 2009).

---

4. Si en la primera vuelta electoral el candidato ganador obtiene más del 40% de los votos válidos y marca una diferencia de al menos diez puntos porcentuales respecto del segundo, el balotaje no es necesario. Tal escenario se verificó en el reciente triunfo del presidente Rafael Correa.

5. La excepción a esta regla se dio entre el 2000 y el 2006. En efecto, la remoción del presidente Bucaram en 1997 y la convocatoria a nuevas elecciones presidenciales rompieron la sincronía entre elecciones nacionales y subnacionales. Este equilibrio se recuperó con las elecciones generales de abril del 2009.

La democracia constitucional

Para analizar la dimensión de la democracia constitucional se han considerado tanto los rendimientos de los poderes del Estado como sus interacciones. Además, se plantea una revisión del comportamiento de otros actores, como las fuerzas armadas, que sin poseer capacidades formales de veto han ejercido un papel decisivo en las dinámicas asumidas por la democracia ecuatoriana. Posteriormente, una revisión del tratamiento otorgado a los derechos civiles y políticos cierra el presente acápite.

La independencia del Ejecutivo y el Legislativo

Uno de los problemas recurrentes de la democracia ecuatoriana ha sido la conflictiva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por ello, durante tres décadas los presidentes han recurrido a un amplio repertorio de incentivos, amenazas, prerrogativas y negociaciones, formales e informales, para extraer apoyo de una intensa y fragmentada oposición representada en el Congreso. No obstante, la denominada *pugna de poderes* siempre estuvo presente, retrasando la aprobación de políticas de ajuste, generando incertidumbre e inestabilidad en otras áreas de interés nacional y expandiendo sus niveles de conflictividad a espacios en principio ajenos a la discusión política, como las cortes de justicia.

Una de las causas esenciales de estos conflictos se encuentra en el complejo y contradictorio entramado institucional y sus reformas. Por un lado, la ley de partidos no logró moderar o articular la fragmentación ideológica, étnica y regional de los grupos representados en el Congreso. Como consecuencia de ello, se aumentaron los costos de transacción política entre presidentes que buscaban promover políticas nacionales y legislaturas interesadas en representar intereses locales. Por otro lado, algunos elementos del sistema electoral, como la doble vuelta para la elección de Presidente, la adopción de una fórmula electoral personalizada para elegir legisladores, la imposibilidad de una reelección legislativa y la adopción de un sistema personalizado de voto, atentaron de diversas formas contra la creación de coaliciones estables.

Para doblegar a la oposición legislativa e imponer su agenda, a inicios de los años ochenta el Ejecutivo hizo uso extensivo de sus capacidades para expedir decretos-leyes de urgencia económica y vetar total o parcialmente determinados proyectos de ley. Sin embargo, tal estrategia no solo empeoró el antagonismo entre los poderes del Estado sino que condujo al deterioro de la calidad de las políticas públicas. Frente a tal realidad, en la siguiente década se recurrió a la formación de coaliciones clandestinas, de agenda limitada, cortas en cuanto a duración, y orientadas a intercambiar votos por favores políticos (Mejía Acosta 2009).

En el intento de terminar con este fenómeno, tanto las reformas de 1995 como la Constitución de 1998 buscaron fortalecer la capacidad institucional del Presidente para impulsar su agenda de gobierno. La imposibilidad de que el Legislativo pueda destituir a los ministros como consecuencia del juicio político y la mayor discrecionalidad del Ejecutivo para la elaboración del presupuesto público, son algunas de las variaciones institucionales más relevantes. A la par, se eliminaron prácticas y mecanismos de clientelismo que se percibían como ilegales o corruptos por parte de la ciudadanía.

No obstante lo expuesto, la proporción de leyes aprobadas por el Congreso se mantuvo igualmente baja cuando se trató de proyectos ordinarios (36%) y sensiblemente más alta en el caso de proyectos de urgencia económica (66%), aunque con muy poca diferencia entre la época anterior y posterior a las reformas. De otro lado, los presidentes tuvieron que hacer un esfuerzo adicional para conseguir las mismas tasas de aprobación en el periodo posterior a 1996. De hecho, las coaliciones de gobierno fueron más cortas (doce meses respecto de 19,2) y los presidentes iniciaron casi el doble de proyectos de urgencia económica por año (5,9 comparado con 3,2). La tabla 1 describe la información antes expuesta.

En resumen, los datos sugieren que las modificaciones institucionales no lograron fortalecer la posición del Presidente y tampoco erradicar los mecanismos informales que facilitaban la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el periodo anterior. Así, luego de los cambios normativos, la volatilidad de los miembros del gabinete aumentó —para acomodar la formación de nuevas alianzas—, mientras que la proporción de diputados que se separaron de

Tabla 1
Duración de coaliciones y desempeño legislativo antes y después de las reformas constitucionales en Ecuador (1979-2006)

Periodo	Proporción de proyectos ordinarios (y de urgencia) iniciados por el Ejecutivo	Proyectos ordinarios (y de urgencia) iniciados cada año	Promedio de duración de la coalición (meses)	Tasa de renovación de los gabinetes[a]	Tasa de cambio de partidos[b]
1979-1995	0,35 (0,68)	9,3 (3,2)	19,2	0,52	0,12
1996-2006	0,38 (0,64)	6,3 (5,9)	12	0,58	0,09
Total/ Promedio	0,36 (0,66)	12,6 (12,3)	15,6	0,54	0,11

Fuente: Mejía Acosta y Polga Heciomovich (2009).
Notas: a) Datos de remoción de gabinetes disponibles hasta el año 2003;
b) Datos de cambio de partido disponibles hasta el año 2002.

sus partidos —generalmente para votar junto con el gobierno— se mantuvo también casi sin cambios. Esto último a pesar de la adopción de disposiciones para expulsar a los legisladores que fueran desleales a sus bancadas. Finalmente, aun cuando se otorgaron mayores capacidades formales al Presidente, su habilidad para negociar y legitimar reformas con la participación de la oposición en el Congreso no fue exitosa.

La independencia judicial

Siendo la inestabilidad institucional y la ausencia de acuerdos mínimos dos de los rasgos esenciales del sistema político ecuatoriano, la justicia no podía estar ajena a dicha dinámica. Específicamente, las controversias entre Ejecutivo y Legislativo hallaron en la renovación anticipada e inconstitucional de la Corte Suprema (CS) y del Tribunal Constitucional (TC) un mecanismo alterno de salida a las crisis políticas. Así, en los treinta años de vida democrática del país, la CS fue renovada en siete ocasiones (1984, 1985, 1990, 1997, 2004,

2005, 2009), mientras que el TC sufrió un proceso de inestabilidad institucional de similares características (1997, 2001, 2003, 2004, 2005, 2007). En ninguno de los casos anotados la salida de los jueces se dio atendiendo a los mecanismos de *impeachment* judicial establecidos formalmente.

Como corolario de lo anotado, los desempeños del Poder Judicial en el campo de la aplicación e interpretación de la ley fueron deficitarios. Además, las restricciones presupuestarias, las debilidades en la formación de jueces y personal de apoyo, y una legislación anquilosada en los procedimientos, derivaron en dos hechos concretos. De un lado, el limitado acceso de la ciudadanía a la administración de justicia, con lo que la igualdad formal ante la ley presentó serias diferencias respecto de lo que ocurre cotidianamente. De otro, la presencia de pagos y otras prácticas ilegítimas como medios para dinamizar los procesos judiciales, con lo que se relativizó la imparcialidad de la justicia para resolver eficientemente la conflictividad social.

Las relaciones civiles-militares y los estados de excepción

Desde el retorno al régimen democrático, las fuerzas armadas fueron reconocidas constitucionalmente como garantes del ordenamiento jurídico.[6] Sin embargo, durante los episodios de inestabilidad institucional anotados, una característica recurrente ha sido la disonancia entre dicha declaración normativa y el comportamiento positivo de los actores. Así, en las caídas presidenciales registradas en la última década, las fuerzas armadas siempre fueron jugadoras decisivas, aunque desempeñando roles diversos. Dicha variación en cuanto al papel asumido por los militares en tales crisis ha llevado a caracterizarlos como árbitros de última instancia o agentes de bloqueo político (Mejía Acosta y Polga Hecimovich 2009).

6. La ambigüedad de tal declaración (art. 183 de la anterior Constitución) ha sido corregida en la nueva Constitución. Así, desde el 28 de septiembre del 2008, la misión fundamental de las fuerzas armadas es la defensa de la soberanía y la integridad territorial (art. 158).

En efecto, mientras en las salidas anticipadas de Bucaram (1997) y Gutiérrez (2005) las fuerzas armadas se limitaron a viabilizar dicha decisión, en el caso de Mahuad (2000) su planteamiento fue diferente, optando por participar de forma abierta en la arena política. Tal puntualización, a la par que deja entrever la diversidad de estrategias y recursos que lo militares poseen en el Ecuador, daría cuenta de la multiplicidad de factores que explican el ya citado divorcio entre la prescripción y lo fáctico. En definitiva, todos los escenarios descritos conducen a relativizar la autonomía que poseen los gobiernos civiles respecto de las fuerzas armadas para la conducción de los asuntos públicos.

De hecho, las dinámicas que asume la declaratoria de "estado de emergencia" son una muestra palpable de la relación interdependiente que ha mantenido el Ejecutivo respecto de los militares.[7] Dado que los diferentes gobiernos han recurrido a tal recurso para enfrentar paros y manifestaciones sociales considerados peligrosos para su propia estabilidad (Dávalos 2008: 149), la intensidad del apoyo brindado por las fuerzas armadas en dichos escenarios ha sido decisiva. En términos de teoría de juegos, el grado de participación de los militares durante los estados de emergencia tendría relación directa con las ofertas de pagos y con las amenazas de sanciones efectuadas por el gobierno civil.

Sin embargo, el uso político otorgado al estado de emergencia no quiere decir que tal sea su naturaleza constitucional. Como recurso de excepción que es, su declaratoria está reservada para casos de inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales. No obstante, la laxitud de las causales anotadas —básicamente la relacionada a casos de grave conmoción interna— y la ausencia de una clara delimitación de los alcances de la medida, han propiciado que por este medio se den violaciones a derechos y libertades fundamentales. De hecho, varias de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana

7. La nueva Constitución es similar en cuanto a las causales que permiten al Presidente decretar el ahora denominado *estado de excepción*. No obstante, sí existe un avance significativo en lo relacionado al otorgamiento de garantías ciudadanas frente al eventual abuso de tal recurso por parte del jefe de Estado (art. 165).

de Derechos Humanos en contra del Estado ecuatoriano han tenido como escenario estados de emergencia dictados sin justificación plena. Una de ellas, emblemática por la actualidad de la jurisprudencia que de allí se deriva (Dávalos 2008: 150), es la dictada en el caso "Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador".[8]

La protección de los derechos civiles, políticos y libertad de prensa

En la dimensión del respeto y protección a los derechos civiles, el Ecuador sigue presentando altibajos. Más allá de la referencia normativa, en cuyo ámbito tanto la Constitución de 1998 como la ahora vigente se describen como garantistas, existen episodios en los que las libertades de expresión, prensa y asociación quedan en entredicho. El enjuiciamiento penal propiciado por el actual Presidente a un medio de comunicación escrita, las reacciones del aparato estatal frente a la movilización de estudiantes opositores en las inmediaciones de la Universidad Católica de Guayaquil y otros eventos paradigmáticos, como la desaparición de los hermanos Restrepo durante la administración del ex presidente León Febres-Cordero, dan cuenta de lo dicho.

En el primer caso, bajo el título "Vandalismo oficial", el 9 de marzo del 2007 el diario *La Hora* de la ciudad de Quito señalaba que el mandatario gobierna con "tumultos, piedras y palos". Esta expresión fue el fundamento de la denuncia que inmediatamente presentó el presidente Correa, sugiriendo que de esa forma se había perpetrado un hecho delictivo. A la par, en dicha acción judicial se solicitaba la privación de la libertad al director del citado medio de comunicación.[9] Al final, el Presidente desistió de continuar

8. El caso tiene como origen la declaratoria de emergencia dictada por el presidente Durán Ballén (decreto 86 del 3 de septiembre de 1992), asumiendo que "actos de vandalismo" en las ciudades de Quito y Guayaquil daban lugar a una situación de grave conmoción interna en el ámbito nacional. Bajo dicho estado de excepción, miembros de las fuerzas armadas violaron el domicilio y ejecutaron extrajudicialmente a varias personas. El hecho sucedió en una zona suburbana de la ciudad de Guayaquil (Dávalos 2008: 150-151).

9. Diario *El Universo*, 11 de mayo del 2007.

impulsando la referida denuncia. En el otro episodio —suscitado en el año 2008—, mientras el primer mandatario dirigía uno de sus informes sabatinos desde la universidad ya citada, un grupo de estudiantes exponía en las afueras su oposición al proyecto constitucional. Como consecuencia de ello, miembros de la Policía Nacional y de seguridad del Presidente recurrieron a actos de violencia para aplacar dicha manifestación. Paradójicamente, la Fiscalía abrió una causa penal en la que acusaba a los estudiantes agredidos a la par que el Presidente solicitaba la expulsión de los universitarios por atentar contra su vida.[10]

En relación con la tutela de los derechos políticos, esta se encuentra condicionada a la distribución de poder entre las diversas fuerzas partidistas. En efecto, dado que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) se conformaba —hasta el año 2008— a partir de cuotas asignadas entre los partidos políticos con mayor representación, la posibilidad de un trato asimétrico para las minorías estaba siempre presente. Por ello, aunque no se registran casos verificados de irregularidades o fraude en el conteo de votos, el abuso de recursos públicos con fines proselitistas ha sido una constante en la arena política nacional.[11] Más allá de cuestiones relacionadas con la ausencia de una legislación coherente para el control del gasto electoral, en los rasgos del diseño institucional ya apuntados se hallaría una de las razones más influyentes para la valoración efectuada respecto de la equidad y protección de los derechos políticos en el Ecuador.

La democracia social y económica

Ecuador es un país de ingresos medio-bajos y altamente dependiente de sus exportaciones petroleras. De hecho, mientras en el

10. Diario *El Universo*, 22 de agosto del 2008.

11. Aunque estas irregularidades se dan en las distintas instancias de gobierno, quien suele sacar mayor provecho electoral del uso de recursos públicos es el representante del Ejecutivo. El caso de la campaña a favor del referéndum propiciado por el actual Presidente es un caso paradigmático de lo expuesto; sin embargo, las prácticas anotadas no han sido extrañas al resto de agrupaciones y actores que han desempeñado la primera magistratura del país.

periodo 1979-2005 el petróleo representó el 37% de los ingresos del gobierno central y el 48% de las exportaciones promedio, durante el reciente *boom* de exportaciones petrolíferas (2005-2008), este rubro subió a 49% de los ingresos gubernamentales y al 60% de las exportaciones promedio (Albornoz y Mejía Acosta 2009). Como consecuencia de ello, la distribución de las rentas petroleras ha sido un tema de intenso conflicto político, pues existe la expectativa de que una mayor riqueza tendría impacto positivo sobre las condiciones económicas y sociales de la ciudadanía. Sin embargo, aunque el precio del petróleo afecta directamente los ingresos del gobierno, el gasto, el balance fiscal y el crecimiento de la economía, no se registra evidencia de que tal riqueza contribuya a mejorar los indicadores socioeconómicos. En sentido contrario, una reducción de los ingresos petroleros por interrupciones en la producción (como en 1987) o por caídas en los precios internacionales (como en 1999 y 2008), sí podría aumentar la pobreza y las inequidades sociales.

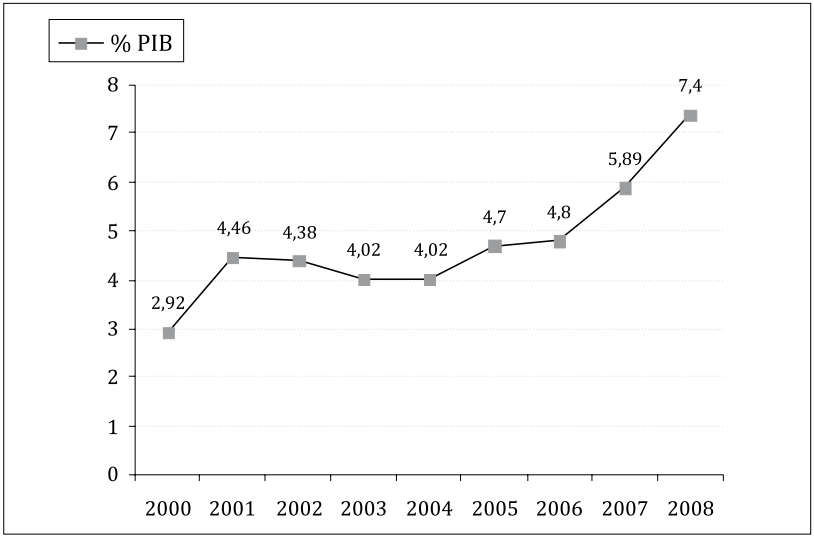
En consonancia con lo señalado, no existen pruebas consistentes que permitan afirmar que un contexto de incertidumbre económica esté asociado con una mayor inestabilidad política. De hecho, solo en una de las tres ocasiones en que los presidentes fueron derrocados —durante la caída de Mahuad en enero del 2000— se puede decir que la crisis económica fue un factor de inestabilidad. En ese plano, durante los últimos años Ecuador muestra una interesante paradoja, pues la recuperación de los indicadores económicos tras la crisis de 1999 ocurre de manera simultánea con la erosión de la democracia.

En el campo social, durante la administración del presidente Correa se ha constatado una reducción de la tasa de desempleo —en áreas urbanas— del 8.5% en el 2005 a 8.1% en el 2006; y del 7.4% en el 2007 a 6.9% en el 2008 (CEPAL 2008).[12] Además, el índice de Gini presenta una mejora pues en el año 2007 se situaba en 52,0, mientras que en el 2008 se colocó en 48,0 (CEPAL 2009). Por otro lado,

12. En las cifras entregadas se incluye una valoración del desempleo oculto. En el año 2005, las cifras corresponden a una medición realizada en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. Finalmente, para el año 2008, el dato se basa en una estimación basada en el promedio de enero a septiembre.

a pesar de que el promedio de participación del sector social en el producto interno bruto (PIB) sigue siendo bajo (4,71%) en comparación con América Latina —cuyo promedio ponderado es de 15,8% (CEPAL 2007)—, a lo largo de los últimos años se ha registrado un importante incremento en este rubro. Como se observa en la figura 1, la inversión social en relación con el PIB durante los años 2007 y 2008 es la más alta desde el año 2000. Dicha cifra sugiere, por tanto, un mayor compromiso del actual gobierno con el financiamiento y la satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía.

Figura 1
Ejecución de la inversión social como porcentaje del PIB
(2000-2008)



Fuente: Ministerio de Finanzas y Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.
Elaboración: propia.

Finalmente, la propuesta de reformar el sistema educativo nacional —en el que se incluye a la educación superior—, colonizado por más de treinta años por el maoísta partido Movimiento

Popular Democrático (MPD), evidencia un interés concreto del presidente Correa por atender a un sector al que tradicionalmente se le había otorgado poca o ninguna atención. Lo dicho, sumado a la descripción del párrafo anterior, permite concluir que a diferencia de gobiernos anteriores, la administración del presidente Correa ha puesto un mayor énfasis en la dimensión social de la democracia.

El ascenso y la consolidación de la "revolución ciudadana": rupturas y continuidades

La elección de Rafael Correa, el 26 de noviembre del 2006, marcó un punto de inflexión en el gradual proceso de deslegitimación de los actores y agrupaciones partidistas tradicionales. Su triunfo electoral se explica por su carisma político y su capacidad para movilizar votantes apáticos, aunque algunos factores de tipo estructural relacionados con el pobre funcionamiento del sistema político ecuatoriano también fueron influyentes. Con dicho preámbulo, a continuación se discuten brevemente algunas de las variables mencionadas.

El ascenso de la "revolución ciudadana"

No es la primera vez que una estrategia de ataque a la denominada *partidocracia* trae grandes ganancias electorales. De hecho, el discurso antisistema ha estado presente en la estructura de la actividad electoral desde los años cincuenta, siendo el ex presidente Velasco Ibarra su principal figura. Al respecto, a continuación se ofrecen algunos referentes empíricos. En la primera vuelta presidencial del año 1996, los candidatos ubicados en el segundo y tercer lugar —Abdalá Bucaram (26,2%)[13] y Fredy Ehlers (20,6%)[14]

13. A pesar de su larga trayectoria política, Bucaram puede ser considerado como un candidato antisistema (Pachano 2008: 3).

14. Ehlers no registraba una vida política activa de forma previa al proceso electoral mencionado. Sus funciones básicas giraron siempre alrededor del periodismo y los medios de comunicación.

respectivamente— articularon sus campañas alrededor de la negación de actores y estructuras partidistas tradicionales (Pachano 2008).[15] De la misma forma, en las elecciones de 1998, Álvaro Noboa, otro actor sin antecedentes políticos, no solo alcanzó el segundo lugar sino que la diferencia con el candidato ganador fue de apenas tres puntos porcentuales.[16] Finalmente, en el 2002, Lucio Gutiérrez ganó la elección presidencial con un discurso también antisistémico en el que se anteponía como referente propagandístico su participación en el golpe de estado contra el ex presidente Mahuad.

Dada la similitud de patrones de comportamiento hallados en los distintos eventos anotados y los vínculos causales que enlazan a unos con otros, el ascenso de Rafael Correa constituiría el corolario de un proceso de mayor alcance. Así, el surgimiento de la "revolución ciudadana" refleja el colapso tanto del modelo político propuesto por la Constitución de 1978 como de las fallidas reformas establecidas en la de 1998. En ese plano, otra de las lógicas recurrentes en la política nacional está en la idea de que es necesario variar el diseño constitucional tan pronto como se presenten modificaciones importantes en la distribución del poder.

Bajo dicha lógica, la promesa de liderar una profunda reforma política que termine en una nueva Asamblea Constituyente, tampoco es un atributo especial del presidente Correa. De allí que la Carta del 2008 sea solamente el más reciente eslabón en una cadena de veinte constituciones anteriores, todas adoptadas bajo similares pretensiones de renovación del sistema político. De hecho, tanto en el interinazgo de Fabián Alarcón como en la presidencia de Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio, la idea de sustituir o al

15. En la segunda vuelta electoral, Bucaram superó al candidato del Partido Social Cristiano (PSC) Jaime Nebot. Nuevamente, el discurso de negación a un actor político tradicional y a su estructura partidista fueron elementos decisivos para el acceso al poder de Bucaram.

16. Álvaro Noboa obtuvo el 26,6% de la votación en la primera vuelta electoral. En la segunda su votación alcanzó el 48,3% de los votos válidos (Pachano 2008: 3). Al igual que en los comicios presidenciales de 1996, en esta ocasión se volvieron a enfrentar un representante de la "partidocracia" como era Jamil Mahuad —y antes Jaime Nebot—, frente a candidatos considerados *outsiders*.

menos reformar la Constitución fue una propuesta recurrente. Sin embargo, lo que marca la diferencia entre el actual gobierno y sus predecesores radica, precisamente, en su capacidad política para obtener exitosamente tal variación institucional. En dicho rasgo de la "revolución ciudadana" se hallaría una explicación adicional de su auge y popularidad.

El auge y la consolidación del fenómeno Correa

Lo contradictorio del proceso político encarnado por el presidente Correa radica en que actores y prácticas políticas del pasado que constantemente son denostados por el jefe de Estado son los que, paradójicamente, viabilizaron la Constitución vigente desde finales del 2008 (Basabe Serrano 2009b). Así, las dinámicas de intercambio, favores y pagos de diversa índole que eran comunes en épocas anteriores hallaron su correlato en diferentes episodios clave del periodo de la "revolución ciudadana". De ellos, el conjunto de acuerdos entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Tribunal Supremo Electoral (TSE), que dio lugar al surgimiento de los *diputados de los manteles* y a la posterior instalación de la Asamblea de Montecristi, es uno de los más trascendentes.

En efecto, luego de tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo por la negativa de este último a aprobar la convocatoria a una consulta popular que viabilice el proceso constituyente, el TSE decidió destituir de sus funciones a los 57 diputados que firmaron dicha resolución. El argumento esgrimido era que, por hallarse el país en medio de un proceso electoral, la actuación de los legisladores alteraba dicha dinámica. Como consecuencia de ello, y a pesar de que el Tribunal Constitucional había declarado que la decisión del TSE era violatoria a la Carta Política, el Congreso Nacional dio paso a que los diputados suplentes de los cesados asumiesen las curules.

A los pocos días de que los mencionados legisladores se hallaban en funciones, algunos medios de comunicación captaron imágenes de una reunión —en las afueras de la ciudad de Quito— en la que miembros del gobierno nacional llegaban a un acuerdo de cooperación con tales actores. Al detectar la presencia de los periodistas, varios de estos diputados salieron del lugar de encuentro

cubriéndose el rostro con manteles, surgiendo de allí el apelativo mencionado en el primer párrafo de este numeral. Así, con una mayoría consolidada a partir de los acuerdos subterráneos indicados, la consulta popular y la posterior convocatoria a una Asamblea Constituyente no tuvieron oposición alguna en la Legislatura.[17]

Por otro lado, tanto en la integración del gabinete ministerial como en otros espacios clave es notoria la presencia de aquellos políticos que, por sus antecedentes, son parte del blanco de ataque del presidente Correa. Nombres como los de Jorge Marún (ex diputado, prefecto y ministro del presidente Bucaram), Carlos Vallejo (ex ministro y diputado por la Unión Democrática Cristiana – UDC y luego por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional – PRIAN), Nicolás Issa Obando (ex diputado por la Izquierda Democrática – ID y luego dirigente del Partido Roldosista Ecuatoriano – PRE), Alfredo Vera (ex ministro del presidente Borja y dirigente de la ID), Raúl Vallejo (ex ministro del presidente Palacio y afiliado hasta hace poco a la ID), Ramiro González (ex prefecto provincial por la ID), Antonio Gagliardo (ministro del presidente Borja y ex diputado por la ID) o Alexis Mera (ex asesor jurídico de los dirigentes socialcristianos Jaime Nebot y León Febres Cordero), constituyen una evidencia empírica de lo anotado.

Finalmente, la incapacidad de los sectores de oposición para articular una propuesta alternativa y la identificación del "enemigo" en las políticas norteamericanas y los medios de comunicación, han sido suficientes para que la administración del presidente Correa obtenga resultados positivos en las últimas cuatro elecciones registradas en el Ecuador. Respecto a la relación del jefe de Estado con los periodistas, el último informe para el Ecuador de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) señala que: "El gobierno continúa amenazando e insultando sistemáticamente a la prensa y a los periodistas. En su programa de radio y televisión de los sába-

17. Luego de más de dos años de los sucesos relatados, recientes declaraciones del hermano del presidente Correa volvieron a colocar en la discusión política nacional este hecho. Al respecto, se puede recurrir a la nota de prensa "Revelaciones de F. Correa reviven pagos a diputados de los manteles", publicada en el diario *El Universo*, de fecha 23 de junio del 2009.

dos, el primer mandatario constantemente describe un escenario según el cual el causante de casi todos los males del país es el periodismo".[18]

Los desafíos de la nueva Constitución

Puesto que resulta prematuro hacer un análisis amplio de los efectos de la nueva Constitución, hemos seleccionado tres dimensiones que, siendo críticas para el funcionamiento de la democracia, permiten reflexionar sobre los posibles resultados que arrojará el naciente diseño institucional. En primer lugar, consideramos las dinámicas que asumirá la relación entre aparato estatal y ciudadanía y sus implicaciones sobre la participación democrática. Luego se analiza el conjunto de incentivos selectivos otorgados al Ejecutivo y al Legislativo y sus repercusiones en términos de balance de poderes. Algunas reflexiones sobre el Estado de derecho y su viabilidad cierran el presente numeral.

La participación ciudadana

La iniciativa legislativa (art. 103), la consulta popular (art. 104) y la revocatoria del mandato (art. 105), son las formas básicas de democracia directa que constan en la nueva Constitución.[19] A pesar de su aparente novedad, estos mecanismos ya estuvieron presentes en la legislación ecuatoriana en varios momentos. Así, la consulta popular fue establecida en la Constitución de 1967 (art. 72), se la retomó en la de 1979 (art. 35) y se la mantuvo en la de 1998 (arts. 103-108). La iniciativa legislativa se incorporó por primera vez en la Constitución de 1979 (art. 65) y se la ratificó en la de 1998 (art.

18. El informe ampliado se encuentra en la página web oficial de dicha organización: http://www.sipiapa.org

19. Un mecanismo adicional es el presupuesto participativo; sin embargo, constituye una forma diferente de intervención, dado su carácter corporativo.

146). Finalmente, la revocatoria del mandato es la más reciente, pues consta a partir de la Carta Política de 1998 (arts. 109-113).[20]

Sin embargo, lo que sí llama la atención es que la sección en la que la nueva Constitución incluye a la iniciativa legislativa, la consulta popular y la revocatoria del mandato, precede a la de las organizaciones políticas —sección quinta— y a la de la representación política —sección sexta. Si se considera dicho orden expositivo, es posible asumir que se está colocando a la democracia representativa después de las formas de democracia directa. Esto significa, entre otras cosas, que antes de establecer el derecho de las personas a conformar las instancias del poder político, esto es a otorgar un mandato, se consigna el derecho a revocarlo.

Por otro lado, y más allá de cambios en cuanto a los requisitos para viabilizar los mecanismos de democracia directa, las variaciones más profundas se encuentran en las disposiciones referidas a la participación popular y a la construcción del poder ciudadano. En ese plano, la Constitución propone una concepción de democracia en la que se socava el principio básico de la igualdad política de la ciudadanía. Específicamente, planteamos que la nueva arquitectura constitucional propone modalidades corporativas de participación que son opuestas a la representación popular expresada en la igualdad del voto.

Así, el artículo 100 plantea que: "En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad". Por consiguiente, dicha disposición coloca a los mandatarios de la ciudadanía, que han recibido un encargo por la vía electoral, en el mismo nivel que: (i) las personas que tienen deseo de participar, pero que no expresan la voluntad popular; y, (ii) que los integrantes del régimen dependiente, que ejercen una delegación del Ejecutivo. Tal rasgo institucional conducirá, por

20. A pesar de la existencia de los mecanismos de democracia directa anotados, la ciudadanía nunca recurrió a ellos. Los altos costos de transacción o la ausencia de una conciencia clara de lo que significa poseer derechos constitucionales pueden ser algunas de las razones que explican este fenómeno.

tanto, a erosionar la voluntad de los electores, sometiéndola a las decisiones de pequeños grupos.

Dicha característica se torna empíricamente observable en la conformación de la denominada "función de transparencia y control social" (capítulo quinto del título IV), dentro de la que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es la instancia más decisiva. En efecto, el CPCCS, cuyos integrantes no son elegidos a través de las urnas sino de un concurso de merecimientos, tiene la potestad de designar al procurador general, al defensor público, al fiscal general, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, a los del Tribunal Contencioso Electoral y a los del Consejo de la Judicatura (art. 208, numerales 11-12). Así, este organismo asume las funciones de nominación y designación que, en cualquier régimen democrático, son asignadas al órgano legislativo —como había sucedido en el Ecuador hasta el año 2008. Como consecuencia de lo dicho, las atribuciones de un organismo de elección universal, y que por ello ostenta la representación de la voluntad ciudadana, han sido trasladadas a siete personas, carentes de mandato popular.

El equilibrio de poderes

La adopción de reformas constitucionales en el 2008 se dio en un contexto distinto al que existió durante los periodos 1977-1978 y 1997-1998. Por un lado, el proceso fue auspiciado por el gobierno en funciones; por otro, el partido oficialista se benefició de una representación mayoritaria en la Asamblea Constituyente. Tal combinación de factores es decisiva pues, como lo muestra la evidencia comparada para América Latina, esta asimetría de poder tiende a reducir los incentivos que tiene la oposición para consolidar el nuevo pacto constitucional (Corrales 2008). Por ello, lejos de crear condiciones de concertación que fortalezcan el proceso democrático, el (des) balance de poderes hallado en la nueva Constitución contendría las simientes de una mayor inestabilidad política a futuro.

En el campo de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, la nueva Constitución refuerza y aumenta el predominio del Presidente sobre los otros poderes del Estado. Formalmente, se le concede la capacidad exclusiva para influir sobre la planificación

económica (art. 279), elaborar el presupuesto general del Estado (arts. 291-293), establecer el régimen tributario (art. 299), determinar la política monetaria, cambiaria y crediticia (art. 300), decidir sobre el control de los sectores estratégicos (arts. 311, 314, 315) y regular las transferencias a los gobiernos subnacionales (art. 157). Estas nuevas capacidades vienen a reforzar las ya existentes para legislar por decreto, convocar consultas populares y vetar legislación.

Al respecto, la literatura sobre el presidencialismo ha señalado que otorgar amplios poderes al Ejecutivo busca compensar la ausencia de respaldo político al gobierno desde el Congreso (Mainwaring y Shugart 1997; Morgenstern y Nacif 2002). Una breve evaluación de los sistemas presidenciales en América Latina confirma la existencia de un intercambio entre poderes presidenciales fuertes con bancadas legislativas débiles —como fue el caso de Brasil con los presidentes Cardoso y Lula durante los años noventa— o la situación inversa, de presidentes con el apoyo de partidos fuertes para compensar la debilidad de sus poderes constitucionales —como en el mal llamado "hiperpresidencialismo" de México durante el predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En el caso ecuatoriano, si a las sucesivas reformas constitucionales orientadas a fortalecer el poder presidencial se suma el estatus cuasi mayoritario del partido oficialista en la Asamblea Nacional, es posible catalogar a la Constitución de este país —junto a la de Venezuela— como una de las más presidencialistas de la región. La tabla 2 expresa las trayectorias constitucionales de varios países latinoamericanos.

La tendencia a fortalecer el poder del Presidente a costa de la Legislatura puede observarse también en el proceso de formación de políticas públicas. Las capacidades de iniciar legislación urgente en materia económica (art. 142), de vetar iniciativas de ley, e incluso de proponer un texto alterno que solo podría ser modificado con el voto de una mayoría legislativa calificada (2/3 de los votos, art. 140), dan cuenta de tal afirmación. Por otro lado, en el campo presupuestario el Presidente tiene la exclusividad para iniciar dicho proceso, presentar proyectos que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto publico o modifiquen la división político

Tabla 2
Presidencialismos y reforma constitucional en América Latina

Poderes constitucionales vs. poderes partidistas	Minoría legislativa	Mayoría legislativa
Débil influencia legislativa del Presidente	Brasil 46, Chile 25, Bolivia <2002, *Ecuador 1979*	El Salvador, Uruguay, Costa Rica, Paraguay 91, Venezuela <99, México.
Fuerte influencia legislativa del Presidente	Chile 89, Colombia 68, Brasil 88, Colombia 91, Perú 91, *Ecuador 1998*	Argentina 1994, Venezuela 1999, *Ecuador 2008*

Fuente: Mainwaring y Shugart (1997).

administrativa del país (art. 137). Lo dicho, sumado a la creación de una cuenta única del Tesoro Nacional (art. 297), confirma la ampliación del poder discrecional del Ejecutivo sobre el Legislativo.

La independencia judicial y el Estado de derecho

La nueva Carta política marca rutas diferentes para las nacientes Cortes Nacional y Constitucional. Mientras la primera pierde en autonomía y estabilidad laboral (al eliminarse los periodos indefinidos), la otra se erige como una corporación de juzgadores de la política que, sin embargo, no rinde cuentas de ningún tipo (al eliminarse el juicio ante la Legislatura). Así, lejos de fortalecer a la administración de justicia, el diseño constitucional ha contribuido a debilitarla. Más aún, la nueva Carta Política ha iniciado su declaración de principios señalando que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos, en plural (art. 1), lo que constituye una afirmación incomprensible y sin justificación jurídica alguna. Bajo las premisas anotadas, a continuación analizamos las dos instituciones más importantes de la justicia ecuatoriana, enfatizando en la

incidencia que la reforma podría tener en el comportamiento de los jueces y, en definitiva, en los rendimientos de la democracia.

A fin de evitar la injerencia de actores políticos en la designación de los integrantes de la Corte Suprema, la Constitución de 1998 recurrió al mecanismo de cooptación. Con dicha fórmula se buscaba que los propios jueces seleccionasen a sus colegas cuando se presentase una vacante, conminándolos al mismo tiempo a iniciar procesos de autodepuración si las circunstancias lo ameritaban. La lógica de razonamiento presente era que, siendo una función tan técnica y especializada la de administrar justicia a ese nivel, quienes mejor podrían escoger a las personas idóneas para el efecto eran, precisamente, aquellos que conocían la materia. Con las debilidades que el diseño institucional mencionado podía ocasionar, hasta el 2008 fue la salida más viable al fantasma de la politización de la justicia que había rondado la vida democrática del Ecuador desde 1979.

No obstante, la nueva Constitución varió el mecanismo citado, encargando al Consejo de la Judicatura (CJ) la selección de los jueces ahora denominados nacionales. Así, un organismo conformado por nueve personas, de las que la tercera parte no tendrán formación como abogados (art. 180), será el que designe a la más alta instancia de justicia ordinaria del país. Como consecuencia de ello, al menos dos efectos se vislumbran sobre la Corte Nacional. De un lado, la pérdida de autonomía en cuanto a su funcionamiento; y, de otro, la posibilidad de que sean las organizaciones sociales representadas en los integrantes del CJ las que presionen por conseguir espacios de poder en el mencionado órgano de justicia.

Desde otra perspectiva, y siguiendo la idea republicana de que la ausencia de periodos fijos es el mecanismo más idóneo para mejorar el desempeño de los jueces, la Constitución de 1998 establecía tal declaración respecto de la Corte Suprema. Al respecto, el nuevo diseño ha limitado el tiempo de funciones de sus miembros a nueve años, lo que sumado a la imposibilidad de la reelección (art. 182), genera dificultades para la formación de criterios jurídicos unificados y estables en el tiempo. Luego, la interacción de periodos fijos y la designación por parte de actores ajenos a la Corte erosionan la autonomía y estabilidad que se podían construir en el interior de tal corporación. Aunque existían aspectos del funcionamiento

del Poder Judicial que debían ser enmendados, los mecanismos de selección y los plazos no se contaban entre ellos.[21]

En cuanto a la Corte Constitucional, el nuevo esquema otorga a este órgano una serie de facultades que van más allá del control y defensa de las garantías y derechos ciudadanos. En efecto, cuando el Presidente intente disolver la Asamblea Nacional o cuando esta propicie la destitución de aquel, la intervención de los jueces de dicho órgano será decisiva (arts. 130 y 148). Por otro lado, en aquellos casos en los que se desee revisar una sentencia judicial ejecutoriada, esta Corte estará facultada para ello (art. 437). En principio, el papel estelar otorgado al citado órgano de justicia es plausible y, además, se halla ya legislado en otros países. Desde esa perspectiva, la crítica no es a la amplitud de facultades concedidas a la Corte Constitucional sino a la ausencia de mecanismos de control y rendición de cuentas.

Dentro de un régimen democrático, cuando a una institución se le otorga mayor poder político, el medio más eficaz para morigerar posibles excesos es que otra institución, provista de capacidades similares, pueda cuestionarla y controlarla. Esa es la esencia de la fórmula institucional de los pesos y contrapesos. En este caso concreto, si la Corte Constitucional se presenta como un actor con capacidad de incidencia directa sobre la vida política del país, lo mínimo que se podía esperar es que sus miembros estén sometidos a algún mecanismo de rendición de cuentas. Para el efecto, la Constitución de 1998 señalaba que los vocales del Tribunal Constitucional —antecedente inmediato de la Corte citada— eran susceptibles de enjuiciamiento político por parte del Congreso Nacional. Si bien a primera vista ese mecanismo podría ser comprendido como una limitante a la independencia de los jueces constitucionales, en realidad actuó como un mecanismo de balance y de control tácito.

Así, a pesar de que nunca se destituyó por esta vía a un juez constitucional, la posibilidad de hacerlo jugó un papel catalizador

21. Dinamizar el recurso de casación y tornar más ágil el despacho de las causas eran algunos de los clamores ciudadanos más importantes. Sin embargo, para tales cuestiones la reducción de 31 a 21 jueces supremos es otra de las enmiendas que generará un efecto contrario.

en la actividad de ese órgano de justicia. De hecho, algunos trabajos realizados sobre el comportamiento de estos juzgadores han evidenciado que sus actitudes políticas primaron en la resolución de los casos, dejando sin sustento la idea popularmente difundida de que tales actores respondían a orientaciones ideológicas diversas (Basabe Serrano 2008 y 2009a). En todo caso, más allá de la conveniencia o no del citado mecanismo de control, el hecho cierto es que la nueva Constitución no establece institución alguna ante la que los integrantes de la Corte Constitucional rindan cuentas. Solamente cuando tales actores cometiesen un hecho delictivo se abre la posibilidad del enjuiciamiento y, aun en este caso, las características del procedimiento lejos de dejar sin sustento el argumento expuesto, terminan fortaleciéndolo aún más.

En efecto, cuando un juez de la Corte Constitucional fuere declarado responsable por la comisión de un delito, dicha sentencia —que deberá contar con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Corte Nacional— no implica necesariamente la destitución del cargo. Paradójicamente, para la remoción del juez sentenciado penalmente se requerirá que seis de los nueve integrantes de la propia Corte Constitucional decidan la destitución de su colega (art. 431). De allí que en un escenario no imposible de verificarse, un juez condenado por un delito común podría al mismo tiempo mantenerse como miembro de la Corte Constitucional.

En resumen, la interacción entre las amplias facultades para regular la vida política del país y la reducción de los mecanismos de control hacen de la Corte Constitucional un órgano codiciado. Dicha ambición, natural entre abogados y juristas, podría resultar peligrosa cuando constituye un objetivo a satisfacer por parte de las agrupaciones partidistas. En ese plano, el divorcio entre la amplia argumentación jurídica desarrollada para crear la nueva Corte Constitucional y la miopía respecto de los efectos políticos que de allí se podría derivar, constituyen el rasgo más prominente de dicho órgano de justicia.[22]

22. Un aspecto rescatable del nuevo diseño otorgado a la Corte Constitucional es la eliminación de las cuotas de sindicatos y cámaras de empresarios en la designación de los jueces. No obstante, el aumentar la injerencia del Ejecutivo y

Conclusión

Luego del análisis de los rendimientos de la democracia ecuatoriana, es posible identificar tres momentos políticos clave cuyos puntos de ruptura se encuentran en la promulgación de las constituciones de 1979, 1998 y 2008. El primero inicia con el retorno a la democracia y concluye con la salida anticipada del presidente Bucaram. Es una etapa de emergencia de nuevos liderazgos políticos y al mismo tiempo de conflictos entre actores —los electos y los no electos— e intereses regionales excluyentes. A esto se suma la ampliación de la participación electoral, la que trae consigo el surgimiento de demandas específicas de sectores indígenas y de otras minorías. En términos redistributivos, se da una intensa pugna por las principales fuentes de poder político y económico.

Con la promulgación de la Constitución de 1998 se inaugura la segunda etapa democrática del país. La crisis financiera de 1999, la caída de los precios del petróleo y un tibio proceso de reformas institucionales son los principales rasgos de esta fase. En lo institucional, los poderes del Ejecutivo se incrementan, con la consiguiente merma en la capacidad de maniobra del Legislativo. Como consecuencia de ello, el desprestigio del Congreso crece y sus funciones se restringen a lo fiscalizador. Por otro lado, la ausencia de partidos de ámbito nacional reorienta a los líderes hacia la política local, sentando las bases para el surgimiento de opciones antisistémicas. Irónicamente, la recuperación de la economía ecuatoriana entre los años 2000 y 2006 va acompañada de una progresiva desestructuración del sistema político, cuya consecuencia más clara se encuentra en el surgimiento y consolidación del presidente Correa.

En efecto, el año 2006 marca el inicio de la tercera etapa de la vida política del Ecuador, aunque su consolidación se encuentra en la promulgación de la Constitución de Montecristi, en el 2008. En lo político, el presidente Correa ganó secuenciales elecciones fundamentando su discurso en la crítica a los partidos tradicionales y

---

el Legislativo en los mecanismos de selección y designación (art. 434) podría generar efectos aun más perniciosos que los que se deseaba combatir.

condenando las prácticas corruptas y antijurídicas del antiguo orden. No obstante, no ha reparado en violentar la legalidad, incluso de su propia Constitución, ni ha puesto reparos en gobernar con fuerzas políticas que fueron protagonistas de la inestabilidad política del periodo anterior (MPD, ID, PRE entre otras). En lo económico, aunque el gobierno tomó como blanco de ataque a las políticas macro de las administraciones previas, buena parte de su éxito electoral se debe a la estabilidad proveniente de la dolarización, al control de la inflación y a la reducción de la pobreza; todas atribuibles a gobiernos anteriores.

En síntesis, la democracia ecuatoriana ha transitado a lo largo del periodo analizado de un extremo de bloqueo institucional a otro de personalismo unívoco. En dicho proceso, y a pesar de la promulgación de tres cartas constitucionales, el pluralismo político, la elaboración de políticas públicas estables y el equilibrio en la relación entre poderes del estado fueron —y siguen siendo— residuales. Al final, la consolidación de las instituciones políticas, el respeto al imperio de la ley y la construcción de una ciudadanía plena —en términos de derechos y obligaciones— aún son cuestiones por construir. Sin ellas, los rendimientos del régimen democrático continuarán presentando los desniveles que este trabajo ha evidenciado.

Bibliografía

Albornoz, Vicente y Andrés Mejía Acosta
2009 "Budget coalitions and municipal spending in Ecuador". IDS Working Paper. Brighton: IDS. (En prensa).

Basabe Serrano, Santiago
2008 "Preferencias ideológicas y políticas judiciales: un modelo actitudinal sobre el voto en el Tribunal Constitucional del Ecuador". En *América Latina Hoy* 49: 157-177.

Basabe Serrano, Santiago
2009a "Jueces sin toga: políticas judiciales, preferencias ideológicas y proceso de toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007)". Disertación doctoral.

Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

2009b "Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas". En *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 381-406.

CEDATOS / Gallup Internacional. Disponible en: <www.cedatos.com.ec>.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)

2007 "Panorama social 2007". Disponible en: <http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30305/P30305.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. (Consultado el 9 septiembre 2009).

2009 "Anuario estadístico para América Latina y el Caribe 2008". Disponible en: <http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2008/datos/1.2.17.xls>. (Consultado el 7 septiembre 2009).

Conaghan, Catherine

1995 "Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano". En Mainwaring, Scott y Timothy Scully, eds., *La construcción de instituciones democráticas. El sistema de partidos en América Latina*. Santiago: CIEPLAN.

Constitución del Ecuador, registro oficial 1, 10 de agosto 1998. Disponible en: <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion>.

Constitución del Ecuador, registro oficial 401, 12 de agosto 2008. Disponible en: <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf>.

Corrales, Javier

2008 "Latin America's neocaudillismo: ex Presidents and newcomers running for President… and winning". En *Latin American Politics and Society* 50: 1-35.

Dávalos Muirragui, María Daniela
2008 "Estados de excepción: ¿mal necesario o herramienta mal utilizada? Una mirada desde el constitucionalismo contemporáneo". En Ávila Santamaría, Ramiro, ed., *Neoconstitucionalismo y sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Diario El Universo. Disponible en: <www.eluniverso.com>.

Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos
"Censo de población y vivienda 2001". Disponible en: < http://157.100.121.12/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BA SE=CPV2001&MAIN=WebServerMain.inl>. (Consultado el 9 de septiembre 2009).

Ley de elecciones
2000 registro oficial 20, 17 de marzo.

Ley orgánica de control de gasto electoral y de la propaganda electoral
2006 registro oficial 241, 31 de marzo.

Mainwaring, Scott y Matthew Shugart
1997 *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mejía Acosta, Andrés
2009 *Informal coalitions and policymaking in Latin America*. Nueva York: Routledge.

Mejía Acosta, Andrés y John Polga Hecimovich
2009 "Parliamentary solutions to presidential crises to Ecuador". En Marsteintredet, L. y M. Llanos, eds., "Presidential crises in Latin America". Palgrave: Basingstoke (en prensa).

Ministerio de Economía y Finanzas
Disponible en: <http://mef.gov.ec/pls/portal/docs/page/ministerio_economia_finanzas_ecuador/publicaciones/boletines_inversion_social/boletin_25/archivos/4_evolu-

cion_historica_de_la_inversion_e_indices_de_gestion.pdf>. (Consultado el 9 de septiembre 2009).

Morgenstern, Scott y Benito Nacif
2002 *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pachano, Simón
2008 "El precio del poder: izquierda, democracia y clientelismo en Ecuador". Ponencia presentada en el Segundo Coloquio Internacional de Ciencia Política: Gobiernos de Izquierda en Iberoamérica en el Siglo XX. Xalapa, Veracruz, México.

Stein, Ernesto y Mariano Tommasi
2006 "The institutional determinants of state capabilities in Latin America". Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTDECABC2006/Resources/Tommasi.PDF>. (Consultado el 1 de septiembre 2009).

Sociedad Interamericana de Prensa
Disponible en: <www.sipiapa.org>

PERÚ:
LA DINÁMICA "NEODUALISTA" DE UNA DEMOCRACIA SIN SISTEMA DE PARTIDOS

Martín Tanaka y Sofía Vera[1]

Introducción

Cuando se analiza el estado de la democracia en Latinoamérica, se suelen mencionar entre sus principales problemas la baja legitimidad de las instituciones y la debilidad de sus sistemas de partidos, consecuencia del descontento que causan los bajos niveles

---

1. Martín Tanaka es doctor en ciencia política y maestro en ciencias sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con sede en México, y licenciado en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sofía Vera Rojas es bachiller en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es asistente de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos y asistente de cátedra en el Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. E-mail: svera@iep.org.pe. Agradecemos los comentarios de Alberto Vergara, de Cynthia Sanborn y de los evaluadores anónimos de este texto, quienes ayudaron a mejorar sustancialmente sus primeras versiones. Las limitaciones que subsisten son, por supuesto, de nuestra responsabilidad.

de ejercicio efectivo de derechos económicos y sociales.[2] Los altos niveles de inestabilidad y volatilidad electorales y de movilización y polarización sociales, así como la irrupción de *outsiders* y de propuestas que plantean la refundación del orden político a través de asambleas constituyentes y otras medidas similares, son síntomas de este fenómeno.

Cuadro 1
Confianza en las instituciones

País	Congreso	Partidos
Uruguay	50	36
El Salvador	48	39
Paraguay	41	23
Venezuela	41	32
República Dominicana	38	27
Ecuador	36	15
Brasil	34	20
Chile	32	16
Argentina	31	14
México	31	17
Colombia	28	20
Costa Rica	27	20
Honduras	26	20
Bolivia	25	12
Nicaragua	23	24
Guatemala	22	23
Panamá	18	16
Perú	12	11
Latinoamérica	32	21

Fuente: Latinobarómetro (2008).

Perú posee el nivel más bajo de confianza en las instituciones de América Latina, según el Latinobarómetro 2008 (cuadro 1). Según

2. Ver por ejemplo PNUD (2004).

datos de Ipsos – Apoyo del 2008,[3] tres instituciones fundamentales para la democracia (el Poder Judicial, el Congreso y los partidos) son las instituciones que menos confianza inspiran en los ciudadanos. Al mismo tiempo, Perú exhibe la más alta volatilidad electoral en la región, ocupando el último puesto en el índice de volatilidad (Jones 2005). También es muy bajo el nivel del *enraizamiento* social de los partidos políticos peruanos (Jones 2005), que en referencia a los 18 países de la región se encuentra muy por debajo del promedio. Asimismo, el índice de legitimidad de los partidos ubica a Perú en el puesto doce de la región. Tomando en cuenta estos indicadores, además de la organización de los partidos, Jones (2005) estima un *índice de institucionalización* para los 18 países en cuestión, donde Perú se sitúa entre los tres últimos puestos (cuadro 2).

Las elecciones del 2006 ilustran el funcionamiento actual del sistema de partidos. El ganador de la primera vuelta de la elección presidencial, Ollanta Humala, fue un candidato improvisado y lejano al mundo de la política institucional, cuya alianza política fue formada con poca anticipación a las elecciones y se desplomó después de que su líder fue derrotado en la segunda vuelta. Tal era su fragilidad que en las elecciones regionales celebradas cinco meses después de las presidenciales, el Partido Nacionalista de Humala obtuvo apenas el 8% de los votos para la elección de presidentes de región. No ganó ninguna de las 25 regiones y obtuvo apenas el 6% de los votos para la elección de alcaldes provinciales, apenas el 5% de las 195 alcaldías en disputa (cuadro 3). Las consecuencias de tener partidos poco institucionalizados se observan también a través de su comportamiento en el Congreso, donde la incoherencia y la indisciplina son muy frecuentes. Apenas inaugurado el periodo legislativo del Congreso de la República del 2006, la bancada de la alianza electoral de Ollanta Humala se fragmentó de manera progresiva, provocando el debilitamiento del bloque de la oposición parlamentaria. De los 45 congresistas electos, en febrero del 2009 el humalismo controlaba apenas 23. La debilidad de los partidos

3. Todos los datos de Ipsos –Apoyo son tomados de sus informes mensuales de opinión pública.

Cuadro 2

ÍNDICE DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS Y SUS COMPONENTES

	ÍNDICE DE INSTITUCIONALIZACIÓN	VOLATILIDAD ELECTORAL	ENRAIZAMIENTO DE PARTIDOS	LEGITIMIDAD DE PARTIDOS	ORGANIZACIÓN DE PARTIDOS
Uruguay	76	84	73	51	97
Rep. Dominicana	74	75	75	50	98
Nicaragua	70	84	62	34	98
Honduras	68	94	66	40	74
México	67	88	62	33	85
Panamá	67	77	66	41	83
El Salvador	66	90	62	35	78
Chile	65	95	49	40	77
Paraguay	64	79	82	32	65
Argentina	62	74	46	34	94
Costa Rica	61	77	62	40	67
Colombia	60	89	49	30	73
Brasil	59	80	49	40	66
Bolivia	56	66	60	26	72
Venezuela	55	60	47	42	73
Perú	53	51	54	34	75
Ecuador	53	73	53	23	62
Guatemala	48	58	45	34	58

Fuente: Jones (2005).

ayuda a entender los problemas de gestión que tienen las autoridades, la desconfianza que sienten los ciudadanos frente a estas y la creciente conflictividad.

Cuadro 3
Porcentaje de votos válidos en elecciones nacionales, regionales, y provinciales 2006

Organizaciones políticas	Nacional	Regional	Provincial
Partido Nacionalista[1]	30.6	8.0	6.0
Partido Aprista Peruano	24.3	18.5	13.8
Unidad Nacional	23.8	3.3	17.2
Alianza por el Futuro	7.4	-	-
Acción Popular[2]	5.8	2.0	3.6
Coordinadora Nacional de Independientes	-	0.5	0.5
Somos Perú	-	0.5	5.0
Unión por el Perú	-	5.5	5.3
Restauración Nacional	4.4	3.1	7.3
Concertación Descentralista	0.6	-	-
Partido Justicia Nacional	0.5	-	0.1
Partido Socialista	0.5	0.0	0.2
Alianza para el Progreso	0.4	1.3	3.7
Con Fuerza Perú	0.3	0.2	0.2
Sí Cumple	-	2.3	2.6
Perú Posible	-	1.5	0.3
Otros	1.34	53.3	34.2
Total	100.0	100.0	100.0

[1] El Partido Nacionalista postuló en las elecciones presidenciales junto con Unión por el Perú.

[2] Acción Popular, Somos Perú y Coordinadora Nacional de Independientes conforman el Frente de Centro que postula a las elecciones presidenciales.

Fuente: Tanaka y Vera (2007).

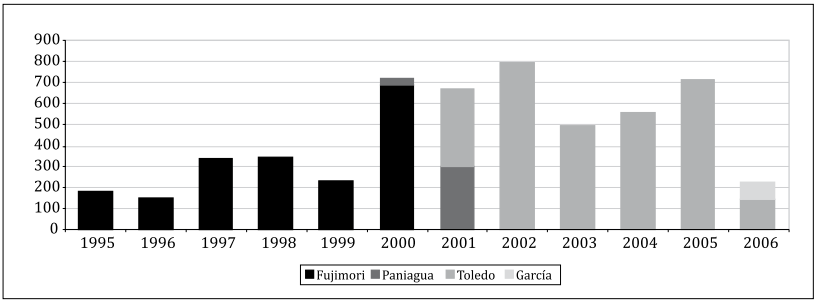
Lo paradójico del caso peruano es que estos elementos conviven con una dinámica de crecimiento económico sostenido. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Perú tiene la segunda tasa de crecimiento promedio anual del periodo 2002-2007 más alta de América Latina y el Caribe. El presupuesto general de la república se ha más que duplicado entre el 2000 y el recientemente aprobado presupuesto de apertura del 2010. La existencia de más recursos ha hecho evidente la precariedad institucional del Estado, que se expresa en las dificultades para gastar con rapidez y eficiencia los fondos existentes. La existencia de recursos que no se gastan genera críticas que impulsan a las autoridades a gastar de manera rápida e ineficiente, lo que a su vez genera la percepción de malos manejos corrupción, ahondando los problemas de legitimidad de las autoridades en un círculo vicioso. Esto ayuda a entender los bajos niveles de aprobación a la gestión de los últimos dos presidentes (Alan García y Alejandro Toledo), a diferencia de lo que ocurre en otros países andinos donde los presidentes cuentan con un respaldo ciudadano mayoritario (Chávez, Uribe, Correa, Morales).[4] Una consecuencia de esta situación son las protestas sociales que se desarrollan en todo el país con reclamos muy particulares y variados (gráficos 1 y 2). Sin embargo, las protestas sociales están muy desarticuladas y debilitadas. Las múltiples manifestaciones de descontento social, ya sea a través de la confrontación o del diálogo, también padecen fragmentación y localismo. Las reivindicaciones son muy diferentes, los contextos sociales y los actores envueltos en la acción colectiva varían entre sí y pocas veces comparten elementos comunes.[5]

Si bien desde la caída del fujimorismo la democracia ha avanzado mucho en términos institucionales, hace falta fortalecer la capacidad tanto de los actores políticos y sociales, en especial aquellos vinculados a los sectores más marginalizados, para hacer llegar sus

4. Según la "Evaluación de mandatarios de América y el mundo" de setiembre del 2009 de la agencia Mitofsky, los presidentes con menor aprobación ciudadana eran Alan García con 27% en el mes 38 de su mandato, y Cristina Fernández con 23% en el mes 18.

5. Ver Grompone y Tanaka (2009).

Gráfico 1
Perú 1995 - 2006: Protestas por año



Fuente: Tanaka y Garay (2009).

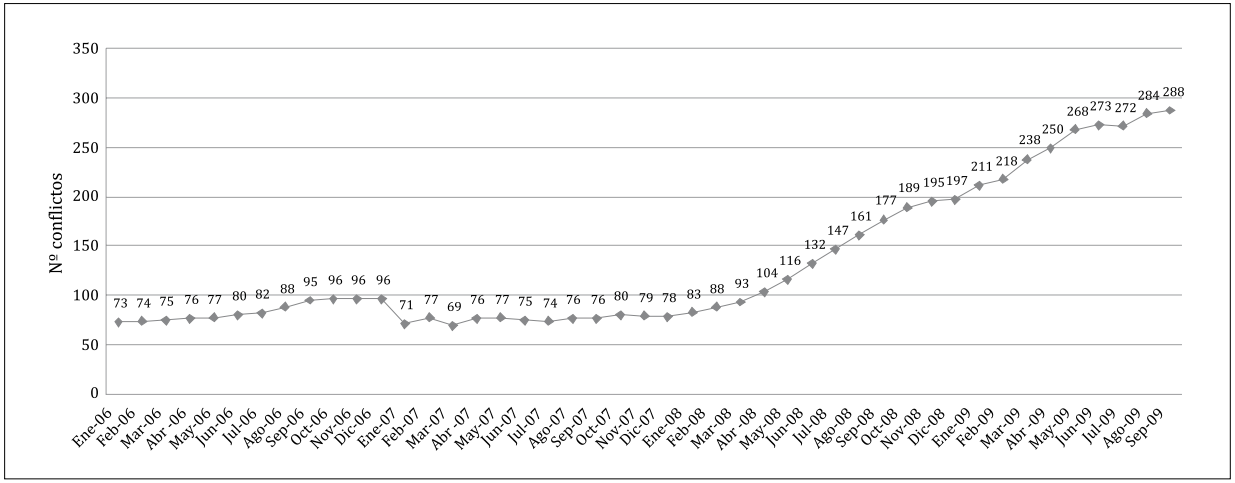
demandas al sistema político, como del Estado mismo, para poder atenderlas de manera efectiva. A pesar de que se ha implementado un amplio conjunto de mecanismos de participación ciudadana en distintos niveles del Estado,[6] estos son utilizados por organizaciones que enfrentan problemas de representatividad y el Estado se muestra incapaz de cumplir aquello que se propone hacer. Como consecuencia, la arena política deja mucho espacio para la aparición de opciones con fuertes componentes antipolíticos y antisistema. Por lo tanto, la clave para enfrentar los desafíos de la democracia en Perú pasa por una reforma del Estado y por estrategias de fortalecimiento de los actores sociales y políticos.

A continuación esbozaremos una explicación de cómo y por qué se ha llegado a la situación descrita, y luego presentaremos una descripción sobre la situación de las distintas dimensiones involucradas en el funcionamiento de la democracia en Perú.

6. Ver Tanaka (2007) y Remy (2005).

Gráfico 2

CONFLICTOS REGISTRADOS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, ENERO 2006-SETIEMBRE 2009



Fuente: Defensoría del Pueblo.

El legado del fujimorismo, la "transición" y la reinstitucionalización democrática

Consideramos que lo que define la situación de la democracia en Perú actual es el legado del fujimorismo, marcado por la debilidad del Estado y de los actores políticos y sociales, por las orientaciones de política económica establecidas bajo el Consenso de Washington, y por la importancia de un discurso que impregnó la cultura política de elementos antipolíticos y antiinstitucionales. Este legado ha dificultado tanto las iniciativas que buscaban generar un proceso de reinstitucionalización democrática, como el aprovechamiento de la situación económica favorable para reducir la pobreza y la exclusión social.

En 1980 se celebraron elecciones democráticas después de doce años de dictadura militar y se inició el proceso de construcción de un sistema de partidos que parecía ser representativo. El sistema que hasta el momento había alcanzado cierta estabilidad estaba conformado por Izquierda Unida, el Partido Aprista Peruano, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano. Se trataba de cuatro fuerzas políticas con bases sociales sólidas, articuladas a sindicatos, gremios y organizaciones de distinto tipo, en una lógica de competencia que seguía antagonismos ideológicos y que congregaba a la gran mayoría de las preferencias electorales. Este sistema enfrentaba tensiones y desafíos: una gran movilización social, una crisis económica que llegó a niveles hiperinflacionarios a finales de la década y el desafío de la insurgencia de dos grupos terroristas, Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA).

Este sistema de partidos sufrió un revés importante cuando en 1990 Alberto Fujimori alcanzó la Presidencia, al ganar en la segunda vuelta electoral. Fujimori no contaba con ninguna experiencia política previa y ganó sobre la base de un discurso contrario a los partidos tradicionales. Fujimori no contaba con mayoría en el Congreso y tenía una bancada inexperta e indisciplinada; sin embargo, consolidó su poder al controlar la crisis económica mediante la aplicación de un duro programa de ajuste estructural que tuvo muy altos costos sociales. A pesar de que durante la campaña electoral Fujimori criticó la propuesta de reforma neoliberal de su adversario,

el escritor Mario Vargas Llosa, una vez en el poder justificó la necesidad de implementarla como la única salida posible a la crisis.

El control de la crisis económica le permitió a Fujimori legitimar sus posiciones críticas frente al papel del Congreso y los partidos de oposición. Con el pretexto que el Congreso limitaba sus posibilidades de ejercer el poder, organizó un golpe de estado en abril de 1992 mediante el cual declaró en reorganización a todos los poderes del Estado. Convocó a elecciones a finales de 1992 para conformar el Congreso Constituyente Democrático, que redactó una nueva Constitución aprobada por el referéndum de 1993 y a elecciones generales en 1995. En ambas ocasiones el fujimorismo logró cómodas mayorías, lo que le permitió construir un poder personalista sin restricciones. La desaparición de una dinámica pluralista y equilibrada dio lugar a un régimen autoritario legitimado plebiscitariamente.[7]

La manera en la que se implementaron las reformas neoliberales en la década de los años noventa estableció ciertos principios y estilos presentes en la forma en que funciona el Estado y se desarrollan las políticas públicas. El contexto autoritario y centralista de las reformas hizo que descansaran en pequeñas islas de eficiencia que convivieron con un aparato estatal debilitado, con escasas capacidades para implementar políticas complejas, y vulnerable a la corrupción y a intereses particularistas. Esta orientación ortodoxa en la economía ha dado estabilidad al país y ha permitido altas tasas de crecimiento, pero al mismo tiempo ha dificultado avanzar en el logro de metas de desarrollo social.

En el terreno político y social, el fujimorismo hizo esfuerzos deliberados y exitosos para debilitar a las organizaciones políticas de oposición mediante discursos antipolíticos y antipartido. Como consecuencia, ha surgido una actitud "antisistema" en el país, visible en la proliferación de organizaciones improvisadas, personalistas y pragmáticas. El fujimorismo también debilitó organizaciones sociales e instituciones de la sociedad civil, desarrollando una relación de clientelismo entre el Estado y la sociedad. El tejido social —ya

7. Ver Tanaka (1998 y 2006). Sobre las décadas de los años ochenta y noventa ver también Lynch (1999); Cameron y Mauceri (1997); Carrión (2006); y Crabtree (2006), entre muchos otros.

socavado por la crisis económica de los años ochenta, el cambio de modelo económico, las medidas de ajuste estructural y el conflicto armado interno—, se debilitó aún más por el funcionamiento de la maquinaria clientelista del fujimorismo. En la actualidad no hay actores con voluntad de cambiar las cosas y aquellos que quisieran hacerlo no tienen las capacidades políticas, los cuadros suficientes, o instituciones eficaces que puedan implementar tales proyectos.

El fujimorismo cayó más por sus contradicciones internas que por la vitalidad de la oposición; de allí los límites de la reinstitucionalización democrática ocurrida en los años siguientes.[8] Durante los gobiernos de Paniagua y Toledo hubo esfuerzos por restituir el pluralismo político y el equilibrio entre los poderes del Estado; se trató de conducir la política económica en una dirección más inclusiva, que permitiera reducir los niveles de pobreza, reformar e institucionalizar el Estado, fortalecer el sistema de partidos (mediante una serie de reformas al sistema electoral y una ley de partidos) y abrir espacios de participación a la sociedad civil y a los ciudadanos en general. Se emprendieron reformas para restablecer la autonomía del Congreso, los organismos electorales y el Poder Judicial. No solo se dieron reformas en un sentido horizontal (entre los diversos poderes y agencias del Estado nacional), sino también vertical (en cuanto a las relaciones entre los niveles nacional, regional y local). Sin embargo, los resultados han sido parciales; la situación peruana actual se inscribe en la tensión entre la herencia descrita y los avances en profundización democrática, que marcan una situación que podríamos llamar "neodualista", para distinguirla del dualismo clásico de la sociología latinoamericana.

Los avances más importantes se dieron en el plano institucional, a pesar de que fracasó un intento de reforma integral de la Constitución de 1993. Se consiguió progresar en el fortalecimiento de la autonomía del Congreso (se restableció la elección en circunscripciones departamentales), el Poder Judicial y otros organismos y agencias del Estado, entre ellos las agencias de control y fiscalización, así como en la institucionalización de las fuerzas

8. Al respecto ver Tanaka (2001). Interpretaciones alternativas, que enfatizan la fortaleza de la oposición, pueden verse en Pease (2003).

armadas y policiales. La reforma estatal más importante ha sido la regionalización y descentralización del Estado, que tuvo como cambio emblemático la elección popular de presidentes regionales en los 25 departamentos del país. En este proceso de cambios, se implementó una legislación que abrió las puertas del sistema político a mecanismos de participación y consulta ciudadanas en todos los niveles de gobierno (donde destacan los presupuestos participativos y los consejos de coordinación regional y local). Al mismo tiempo, se aprobó una ley de partidos que buscó elevar las barreras de entrada al sistema para fortalecer a los partidos más consolidados.

En términos de una reforma institucional del Estado orientada en un sentido social o redistributivo, parece haberse abandonado la intención de emprender una reforma profunda, más allá de algunos avances sectoriales. En la actualidad el debate se ha reducido a la modernización de la administración pública en términos de eficiencia y transparencia; aun en estos términos los avances son escasos. En cuanto a las reformas que buscan mejorar la representación política, los avances también son insuficientes. Ni la ley de partidos, ni la ley de barrera electoral, ni el cambio en las circunscripciones electorales del Congreso o en su reglamento han logrado evitar mayores niveles de fragmentación política. El Congreso sigue siendo una institución que despierta muy poca confianza en la ciudadanía y no se han podido establecer consensos para emprender reformas de fondo, como la eliminación del voto preferencial o la instauración de la bicameralidad.

La creación de espacios regionales de competencia política, junto a los espacios locales ya existentes, creó la esperanza de una verdadera renovación. Sin embargo, los movimientos regionales adolecen de problemas similares a los de los partidos nacionales. La presencia de organizaciones sociales en los nuevos espacios de participación no garantiza que la mayoría de la población sea escuchada y atendida. Las organizaciones sociales son poco representativas y tienden a funcionar más como grupos de interés particularista. Por último, la representación social tiende a ser controlada por *brokers* regionales y locales.[9]

9. Sobre el punto ver Tanaka y Meléndez (2005).

Como conclusión, al evaluar el funcionamiento de la democracia en Perú, encontramos en los últimos años un panorama de avances parciales en cuanto a institucionalización y ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales, pero que arrastran el peso de un modelo económico y de una herencia autoritaria que generan una dinámica escindida que da lugar a mucha incertidumbre de cara a las próximas elecciones de los años 2010 y 2011.

A continuación, veamos con mayor detenimiento diversas dimensiones que permiten entender mejor la situación de la democracia en Perú. En tanto entendemos la democracia como un régimen político, pero basado en un Estado y en unas instituciones que garantizan el ejercicio de los derechos ciudadanos fundamentales, analizaremos variables referidas a las dimensiones electoral, constitucional y ciudadana de la democracia.[10]

La democracia electoral

El derecho al voto

En Perú el derecho al voto es conferido a todos los adultos sin ninguna restricción formal. El sufragio universal se alcanzó en la Constitución de 1979, que incluyó por primera vez a analfabetos y redujo la mayoría de edad de 21 a 18 años. El efecto práctico de esta medida fue la inclusión electoral de la población indígena, que era marginada de las urnas en tanto el analfabetismo se concentra en poblaciones con lenguas nativas. El reconocimiento del derecho al voto de diversos grupos sociales ha seguido un proceso paulatino con una tendencia clara a la ampliación democrática. El voto de las mujeres, por ejemplo, fue reconocido formalmente en 1933 pero no fue practicado hasta 1963. Asimismo, en el 2005 se suprimió una última restricción cuando se aprobó el voto de las fuerzas militares y policiales en actividad.

10. Una justificación teórica de esta manera de conceptualizar la democracia, que no pierde de vista lo esencial, que es ser una forma de régimen, pero que a su vez amplía la mirada a las condiciones institucionales y sociales que permiten su funcionamiento, se encuentra en O'Donnell (2008 y 2007); y Linz y Stepan (1996).

Por otro lado, además de ser un derecho, en Perú el voto es una obligación. La omisión al ejercicio del sufragio es considerada una falta que es sancionada con una multa. Para votar no es necesario inscribirse en un padrón electoral, cualquier persona que posea un documento nacional de identidad (DNI) puede ejercer este derecho. Este marco jurídico favorece la participación electoral, y los niveles de ausentismo han disminuido en los últimos años, pasando de 26% en 1995 al 12% en el 2006. Además, en comparación con los demás países de la región, los niveles de participación electoral declarada (LAPOP 2006) son los más altos, alcanzando en las últimas elecciones del 2006 un 92%.

Sin embargo existen en la práctica algunas restricciones informales al ejercicio del voto: se estima que más de un millón y medio de peruanos no cuenta con el DNI, la mayoría habitantes de zonas rurales, mujeres e indígenas, según cálculos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). El RENIEC ha iniciado una serie de campañas de acceso gratuito al DNI en comunidades rurales con el objetivo de reducir el número de indocumentados en el país. También se ha eliminado la libreta militar (registro ante algunas de las tres fuerzas armadas) como requisito previo a la obtención del DNI pues encarecía el trámite de la documentación. A pesar de que no existen resultados oficiales de estas campañas, se espera que favorezcan de manera progresiva la participación electoral. En el 2006 se observó una disminución del ausentismo electoral, registrándose valores muy por debajo del promedio histórico, lo cual podría deberse a que se ha aliviado el problema de la indocumentación y a que se ha avanzado en la actualización del sistema de registro civil; aunque también es cierto que la polarización de la campaña estimuló la participación.

Las elecciones limpias

Durante el gobierno de Fujimori las elecciones fueron bastante irregulares: hubo serias denuncias de fraude en el referéndum de 1993 y en los comicios del 2000. En esos años se denunció la utilización de recursos del Estado para la campaña del Presidente, la manipulación de los organismos electorales y el control de los medios de

comunicación. Después de la caída del fujimorismo, las elecciones han logrado estándares internacionales de transparencia, y la legitimidad del proceso electoral no ha vuelto a ser cuestionada ni por la ciudadanía ni por los actores políticos o por los organismos internacionales.

El caso más emblemático de irregularidades electorales de los últimos veinte años se dio en el proceso electoral del 2000.[11] El fujimorismo había logrado aprobar a través de su mayoría en el Congreso la ley de interpretación auténtica que avalaba una segunda reelección al afirmar que, dada la nueva Constitución de 1993, la reelección de Fujimori de 1995 debía considerarse su primer mandato y, por ende, la primera reelección se daría en el año 2000. El Congreso destituyó a tres magistrados que desde el Tribunal Constitucional consideraron dicha ley inconstitucional. En este escenario de discutida legalidad de la candidatura de Alberto Fujimori, organismos internacionales y nacionales de observación electoral denunciaron irregularidades en la campaña electoral. Se denunció que el fujimorismo había utilizado recursos públicos para financiar su campaña y que se había valido del aparato del Estado para fines proselitistas; sumado a esto, se dieron campañas de difamación en contra de los principales opositores a través de medios de comunicación manipulados, para lo cual se empleó a los servicios de Inteligencia. Otras instituciones, como el Poder Judicial y los organismos electorales, también sufrieron manipulaciones políticas.[12]

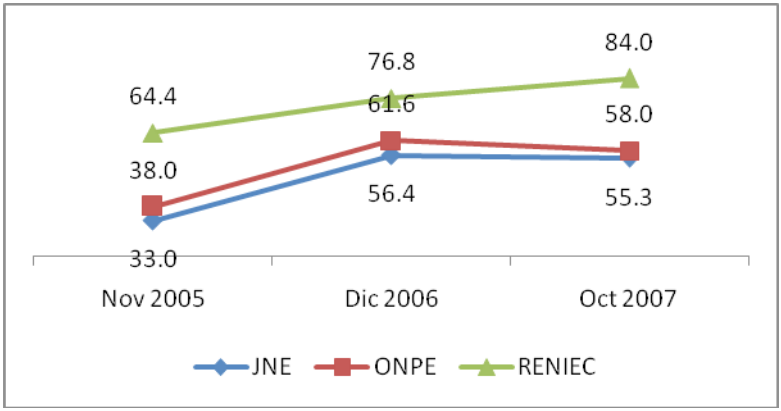
Uno de los cambios más importantes tras la caída del fujimorismo es la restitución de la independencia de los organismos electorales. Las elecciones del 2001 y el 2006 se dieron en un contexto

11. Esto ha sido ampliamente documentado por diversos organismos de observación electoral independientes: la misión de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Carter Center, el National Democratic Institute, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, la Federación Internacional de Derechos Humanos, el Electoral Reform International Service, y el Washington Office on Latin America; también por observadores nacionales como Transparencia, el Foro Democrático, el Consejo por la Paz y la Defensoría del Pueblo (Ombudsman), instancia gubernamental.

12. Sobre las elecciones del 2000, ver Tanaka (2001). Ver también Degregori (2000).

de tranquilidad, sin los sobresaltos que caracterizaron a las elecciones del 2000. Pasadas aquellas irregularidades, los organismos electorales mejoraron sustancialmente sus niveles de credibilidad y legitimidad. En una encuesta de diciembre del 2007 aplicada por la Universidad de Lima, el RENIEC se ubica en el primer lugar de la confianza ciudadana entre todas las instituciones públicas, mientras que el JNE y la ONPE en los puestos diez y trece de un total de 31 entidades evaluadas. El aumento de la confianza en este tipo de instituciones es evidente si observamos que en la encuesta del 2007 la ONPE y el JNE alcanzaron 58% y 55% de confianza, mientras que dos años antes solo llegaban al 38% y 33% respectivamente (gráfico 3).

Gráfico 3
AUMENTO DE LA CONFIANZA EN RENIEC, ONPE Y JNE (2005-2007)



Fuente: Universidad de Lima (2007).

Los problemas pendientes se refieren a temas que afectan la transparencia financiera y las condiciones de equidad en la competencia electoral. Se tiene que mejorar algunos aspectos de la organización del proceso electoral y hacer que los partidos políticos cumplan cabalmente con las disposiciones de la ley de partidos

políticos. Asimismo, se debe trabajar en el tema del financiamiento a los partidos para evitar desigualdades que afecten la equidad de la competencia. La legislación peruana contempla un tope para la recepción de aportes privados; sin embargo, no existe un reglamento que lo respalde con sanciones para los partidos que incumplan la ley o topes específicos para los gastos en materia de campañas electorales.[13] Los partidos políticos tienen la obligación de presentar informes financieros anuales (ley orgánica de elecciones 26859, artículo 183), pero por ejemplo en el 2006 solo nueve de los 37 partidos registrados cumplieron oportunamente con esa obligación.

Las elecciones libres

Perú no presenta restricciones significativas en cuanto a la libertad para escoger entre alternativas electorales y para que ellas compitan en un proceso electoral. La tendencia actual avanza hacia el fortalecimiento de las garantías legales para propiciar la libre competencia e incentivar la participación de nuevos actores políticos. La gama de partidos inscritos en el registro de organizaciones políticas para competir en procesos electorales ha aumentado en los últimos años. En las elecciones del 2006, veinte organizaciones políticas presentaron candidaturas para Presidente, frente a nueve y ocho en los años anteriores. Asimismo, 24 organizaciones políticas presentaron candidaturas para el Congreso, mientras que solo diez en el 2001 y trece en el 2000.

Si bien el aumento de partidos políticos en las elecciones del 2006 garantizó a los electores una amplia oferta política, consideramos que la dispersión incidió en los problemas de representación. Es probable que un alto número de participantes afecte el promedio de la calidad de la oferta política debido al ingreso de organizaciones sin experiencia en la competencia electoral.

En términos prácticos, tampoco existe ninguna restricción significativa a la inscripción de candidaturas, a la formación de

13. Según el artículo 34 de la ley de partidos políticos, el artículo 67 del reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios, y el artículo 183 de la ley orgánica de elecciones.

partidos políticos o a la realización de campañas electorales. A diferencia del fujimorismo, que organizó campañas mediáticas de desprestigio en contra de los candidatos de oposición, los procesos electorales se desarrollan hoy en día en contextos libres y seguros.

Las autoridades elegidas asumen cargos

La ley asegura el derecho a la designación de autoridades mediante elecciones y su permanencia en el cargo. Sin embargo, persisten problemas de debilidad institucional de los actores políticos y de la burocracia pública, de quienes depende muchas veces que se cumplan los resultados electorales y los mandatos democráticos.

En el nivel nacional, las elecciones se han realizado desde 1980 cada cinco años sin restricción, con la excepción ocurrida en los años del fujimorismo. La democracia peruana iniciada con la transición de 1978 se quebró con el golpe de Estado de abril de 1992; meses más tarde hubo elecciones para elegir a un Congreso Constituyente Democrático que redactó una nueva Constitución. Esta fue aprobada en un referéndum en 1993, en medio de serias denuncias de fraude. Mientras que las elecciones de 1995 se dieron sin exclusiones y sin cuestionamientos de fondo en cuanto a sus resultados, los comicios del 2000 presentaron serias irregularidades, aunque no fueron invalidados.

En el nivel subnacional regional, se han elegido autoridades a través de elecciones universales en los años 2002 y 2006; de esta manera se retomó un proceso de descentralización y regionalización iniciado en 1988, que fue interrumpido por el "autogolpe" de Alberto Fujimori en 1992, quien buscó la centralización del poder en el Ejecutivo, eliminó los gobiernos regionales que estaban en formación y creó los consejos transitorios de administración regional (CTAR) para gobernar los departamentos bajo supervisión del gobierno.

En el nivel local, las elecciones para alcaldes provinciales y distritales han continuado su calendario electoral sin ninguna alteración formal desde 1980, con excepción de las elecciones de 1992 que tuvieron que posponerse al año siguiente por la coyuntura del "autogolpe".

La permanencia de las autoridades electas en sus cargos suele ser respetada. Desde 1980 no ha habido ningún intento serio de remover de su cargo por vías extralegales a alguna autoridad nacional antes de la culminación de su mandato, salvo el "autogolpe" de Fujimori de 1992 y su renuncia a los pocos meses de haber sido reelecto Presidente en las cuestionadas elecciones del 2000 a las que ya hicimos referencia. En general, salvo que haya procesos de revocatoria, que la ley contempla, las autoridades electas se mantienen en sus puestos de gobierno hasta culminar su mandato. La revocatoria es una modalidad establecida en la Constitución de 1993, utilizada por ciudadanos descontentos con el desempeño de la autoridad y por fuerzas de la oposición que aspiran a reemplazarla. En los últimos años, el número de procesos de revocatoria ha aumentado, sobre todo en las pequeñas localidades rurales donde es más sencillo recolectar el número de firmas requeridas y donde también suele haber mayor fragmentación y conflictividad políticas. En el 2008 se compraron 1,324 *kits* de revocatoria al JNE, para recolectar firmas en el 45% de los gobiernos regionales y locales, mientras que en el 2004 solo se vendieron 729 paquetes para recolectar firmas en 30% de los mismos (Remy 2008). Si bien el porcentaje de éxito de estas iniciativas es muy bajo, la revocatoria sigue siendo un indicador de los bajos niveles de legitimidad de las autoridades regionales y locales.

La democracia constitucional

La independencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo

En cuanto al funcionamiento independiente de los poderes Legislativo y Ejecutivo, el mayor problema es la baja institucionalización de ambos poderes del Estado, antes que el predominio del segundo sobre el primero, como ocurrió durante el fujimorismo. La debilidad de los actores políticos que ocupan esos ámbitos compromete su capacidad para cumplir con sus funciones, lo que los hace vulnerables a las presiones de intereses particulares.

Desde el periodo de institucionalización democrática iniciado en noviembre del 2000, con la presidencia de Valentín Paniagua (hasta ese momento presidente del Congreso), no se han

presentado amenazas serias de intrusión del Ejecutivo en el Legislativo. Más bien, el principal problema en la relación entre estos dos poderes es la fragmentación y volatilidad del sistema de partidos, lo que aumenta la incertidumbre y dificulta el establecimiento de acuerdos en el proceso legislativo. Como se observa en el cuadro 4, ni Perú Posible ni el Partido Aprista han alcanzado a controlar el 50% de los curules del Congreso, por lo que han necesitado construir coaliciones con otros partidos, cuestión difícil de lograr por los problemas de indisciplina y ausencia de perfiles programáticos claros en los mismos. Perú Posible (2001-2006), un partido personalista e inexperto, estableció una alianza formal con el Frente Independiente Moralizador (FIM); mientras que el Partido Aprista (2006-2011), un partido antiguo y más consolidado, ha tenido que valerse de acuerdos coyunturales con grupos como el fujimorista, Unidad Nacional, un sector disidente de la Unión por el Perú y otros grupos menores. Al mismo tiempo, tampoco puede decirse que el Poder Ejecutivo enfrente un Congreso obstruccionista. En tanto la oposición es poco ideológica y está muy fragmentada, el Ejecutivo consigue la mayoría de sus proyectos mediante un proceso de negociación particularista. El panorama del 2001-2006 y el del 2006-2011 son muy diferentes al visto entre 1993 y el 2000, cuando el fujimorismo contaba con una mayoría parlamentaria abrumadora y muy disciplinada.

Cuadro 4
Porcentaje de escaños del partido de gobierno en el Legislativo (1990-2006)

Partido de gobierno	Periodo legislativo	% de escaños
Cambio 90 (diputados)	1992-1995	18
Cambio 90 (senadores)	1992-1995	23
Cambio 90-NM (CCD)	1993-1995	55
Cambio 90-NM	1995-2000	56
Perú 2000	2000-2001	43
Perú Posible	2001-2006	38
Partido Aprista	2006-2011	30

Fuente: elaboración propia con datos de la ONPE.

Una de las maneras de comparar los niveles de independencia del Legislativo es a partir de la cantidad de decretos de urgencia dictados por cada gobierno.[14] En Perú los poderes "proactivos" del Ejecutivo en materia legislativa son considerados amplios, comparados con otros países latinoamericanos (Payne 2003). Sin embargo, determinados partidos políticos han tenido mayor éxito en emitir decretos de urgencia desde el gobierno. En el cuadro 5 se observa que los decretos de urgencia dictados durante el fujimorismo alcanzaron el 72% y 62% de la totalidad de leyes emitidas entre 1992-1995 y 1993-1995. Entre 1995 y el año 2000, el porcentaje baja a 38%, pero cabe recordar que el gobierno contaba con una mayoría muy disciplinada en el Congreso, lo que hacía el recurso de los decretos poco necesario, además que no se vivió la situación de excepcionalidad característica de la primera mitad de la década del noventa. En cambio, en el gobierno de Toledo los decretos de urgencia no superaron el 13% y en lo que va del gobierno aprista solo se ha alcanzado el 18%.

La incertidumbre en los procesos legislativos es alta con un Congreso fragmentado, partidos políticos poco cohesionados y legisladores pragmáticos y personalistas. Esto hace al proceso legislativo arbitrario, impredecible y vulnerable a los grupos de presión, donde las iniciativas de leyes pocas veces siguen una agenda legislativa preestablecida y debatida públicamente. En el gráfico 4 podemos ver el creciente nivel de fragmentación del sistema, expresado en el número efectivo de partidos con representación en el Congreso. Nótese que entre el 2001 y el 2003 el número aumenta, así como entre el 2006 y el 2008, a pesar de estar dentro de un mismo periodo congresal. Esto se explica porque las bancadas electas se fragmentan y dividen a lo largo del periodo. En el cuadro 6 puede verse la alta volatilidad en el número de escaños de los partidos representados en el Congreso.

---

14. Según el artículo 118 de la Constitución de 1993, corresponde al presidente de la república "Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia".

Cuadro 5
DECRETOS LEGISLATIVOS, 1980-2008

INSTRUMENTO LEGAL	FERNANDO BELAÚNDE, 1980-1985	ALAN GARCÍA, 1985-1990	ALBERTO FUJIMORI, 1990-1992	ALBERTO FUJIMORI, 1992-1995	ALBERTO FUJIMORI, 1995-2000	VALENTÍN PANIAGUA, 2000-2001	ALEJANDRO TOLEDO, 2001-2006	ALAN GARCÍA, 2006-2008
Decretos legislativos	20%	13%	20%	15%	9%	4%	3%	18%
Decretos de urgencia	38%	53%	72%	62%	38%	49%	13%	18%
Leyes	42%	34%	9%	23%	54%	47%	84%	64%
Total	100%	100%	100%	100%	101%	100%	100%	100%

Fuente: Sanborn y Morón (2006). Los datos 2006-2008 son propios.

La extrema fragmentación del sistema de partidos es favorecida por el sistema electoral. El registro de organizaciones políticas es relativamente laxo, y los congresistas son elegidos mediante un sistema de doble voto preferencial que alienta la competencia intrapartidaria y debilita la cohesión interna.[15]

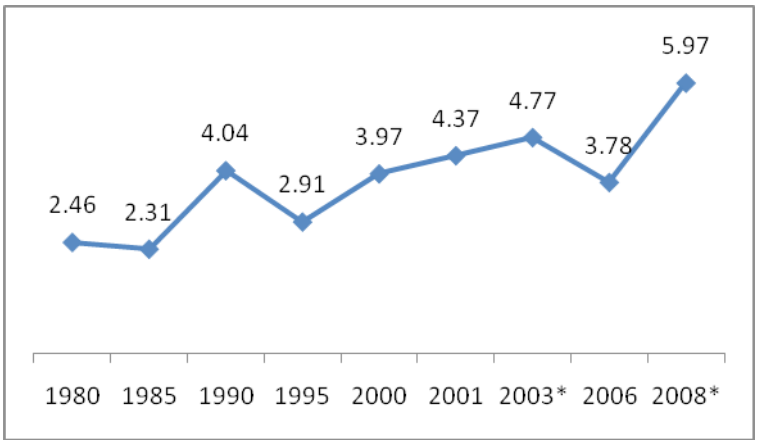
La independencia del Poder Judicial

A raíz del golpe de estado de 1992, el fujimorismo intervino el Poder Judicial y emprendió una serie de reformas que terminaron con su funcionamiento autónomo. Una de las primeras medidas fue el nombramiento de nuevos magistrados en calidad de "provisionales", los cuales eran más vulnerables a las presiones políticas. De esta manera se montó una red de magistrados que favoreciera la impunidad en los actos de corrupción, violación a los derechos humanos y la viabilidad de la segunda reelección de Alberto Fujimori. Luego, en 1995, se creó la Comisión Ejecutiva para el Poder Judicial, conformada por dos miembros nombrados por el Poder Ejecutivo. Esta Comisión supuso la disminución de las atribuciones ordinarias del Poder Judicial, facilitando la implementación del proyecto de reelección presidencial y el acoso a los opositores al régimen. Además se le entregaron poderes para normar la carrera judicial. Es importante recordar que el control del Poder Judicial era un paso clave para intervenir a su vez en otras instituciones donde tiene representación, como el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) o el Consejo Nacional de la Magistratura.

Caído el fujimorismo, con el proceso de reinstitucionalización democrática, el gobierno de Valentín Paniagua inició una serie de reformas a favor de la recuperación del Estado de derecho en el país. Se planteó una reforma integral del sistema de justicia; sin embargo, gran parte de las recomendaciones de la Comisión Especial para

15. Un conjunto valioso de recomendaciones de cambios en el sistema electoral puede verse en Medina et al. (2007). Sobre el funcionamiento del Congreso en general ver los boletines de Reflexión Democrática, en: <http://www.reflexion-democratica.org.pe>.

Gráfico 4
Fragmentación del sistema de partidos según el número efectivo de partidos políticos en el Congreso (NEP), 1980-2006



Fuente: elaboración propia.

la Reforma Integral de la Administración de la Justicia (CERIAJUS), creada durante el gobierno de Toledo, no han sido implementadas. El control del Poder Judicial por parte del gobierno ha sido en lo fundamental revertido, pero este sigue siendo una de las instituciones peor evaluadas por la ciudadanía. Al igual que en el caso de la independencia del Legislativo, las deficiencias en el funcionamiento del Poder Judicial tienen que ver con la debilidad institucional del sistema en su conjunto.

Persisten serios problemas de acceso a la justicia en el país, ya sea por sus altos costos, por la lejanía de las oficinas o lo engorroso de los trámites. Dado que más de la mitad de los peruanos vive en situación de pobreza, los costos de tomar alguna acción legal para solucionar conflictos o hacer valer un derecho son muy altos y dificultan el acceso a la justicia de las poblaciones que más lo necesitan.

Cuadro 6
Cambios en el Legislativo y volatilidad: 2001, 2006, 2007, 2008

Partidos/escaños	2001	2006	2007	2008
Unión por el Perú	6	45	9	8
Partido Aprista	28	36	36	36
Partido Nacionalista	0	0	22	23
Unidad Nacional	17	17	15	13
Perú Posible	45	0	0	0
Frente Independiente Moralizador	11	0	0	0
Somos Perú	4	0	0	0
Renacimiento Andino	1	0	0	0
Acción Popular	3	0	0	0
Todos por la Victoria	1	0	0	0
Solución Popular	1	0	0	0
C90 NM	3	0	0	0
Alianza por el Futuro	0	13	13	13
Alianza Parlamentaria	0	9	9	7
Unión por el Perú 2	0	0	11	0
Unidad Popular Patriótica	0	0	0	8
Alianza Nacional	0	0	0	6
Sin grupo	0	0	5	6
Total	120	120	120	120
Volatilidad	-	58%	32%	36%

Fuente: elaboración propia.

Una de las medidas propuestas por la CERIAJUS es la exoneración de tasas judiciales en distritos de extrema pobreza en el país. Otra de las limitaciones al acceso a la justicia está en la diversidad cultural y lingüística que el Estado no ha sabido recoger en su funcionamiento diario. Aunque todas las personas tienen derecho a ser atendidas en su lengua materna, los funcionarios de justicia suelen desconocer el idioma nativo de la localidad y no cuentan con intérpretes para

atender a las personas que hablan alguna de las cientos de lenguas existentes en el territorio nacional.

El nuevo código procesal penal ha sido uno de los mayores avances en la reforma de la justicia en Perú, pues busca hacer más cercanos, rápidos y eficientes los procesos judiciales. Promulgado mediante el decreto legislativo 957 de julio del 2004, el nuevo código presenta como una de sus principales medidas la inversión pública en la creación de nuevos despachos y la contratación de nuevo personal, la incorporación de la oralidad en los juicios para hacerlos más rápidos y transparentes y una mejor separación de funciones entre la policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Con el mismo espíritu existen propuestas para garantizar el acceso a la justicia de las poblaciones en situación de pobreza, eliminar la corrupción en el Poder Judicial, aligerar y modernizar el funcionamiento de las oficinas judiciales y aumentar la calidad profesional de los magistrados. Sin embargo, la reforma general del sistema de justicia en Perú avanza a pasos muy lentos; por ello, la confianza en el Poder Judicial se ha mantenido muy baja.[16]

Las relaciones entre civiles y militares

En la década del noventa, las fuerzas armadas fueron controladas por el asesor de Inteligencia Vladimiro Montesinos, se politizaron y se vieron envueltas en graves casos de corrupción y violación a los derechos humanos, que se sumaron a los múltiples casos provenientes de la década anterior, marcada por el conflicto armado interno y la aplicación de una estrategia contrasubversiva que, según la Comisión de la Verdad y Reconciliación, implicó, en algunos lugares y momentos, la violación sistemática de los derechos humanos.

Desde el 2001 ha habido un proceso de depuración y reforma en la relación entre civiles y militares. Se han dado avances importantes en la eliminación de la influencia de las redes mafiosas formadas bajo la influencia de Montesinos y en el fortalecimiento de la conducción civil en temas de defensa. Sin embargo, se ha visto

16. Sobre estos asuntos ver CERIAJUS (2004) y Dargent (2006), entre otros.

poco progreso en cuanto a lograr que las fuerzas armadas asuman la necesidad de investigar y sancionar los casos de violación a los derechos humanos.

A pesar de estas tensiones, las fuerzas armadas son una de las cinco instituciones con la confianza ciudadana más alta. Según Ipsos – Apoyo, en septiembre del 2008 un 49% de los ciudadanos confiaba en las fuerzas armadas, colocándose muy por encima del promedio de todas las instituciones públicas. Esto se explica porque, a pesar de las tensiones sobre el tema de los derechos humanos y de la complicidad con el autoritarismo y corrupción durante el gobierno de Fujimori, la ciudadanía reconoce que las fuerzas armadas jugaron un papel fundamental en la derrota del terrorismo.

En la relación entre civiles y militares cabe distinguir dos etapas tras el periodo iniciado en el 2001. En una primera etapa, el poder civil aprovechó el desgaste y desprestigio de las fuerzas armadas para llevar a cabo reformas, lo que se expresó también en una caída en la participación de las fuerzas armadas en el presupuesto público. Sin embargo, después del 2004 los militares lograron neutralizar los intentos de reforma, y también recuperaron su participación presupuestal. Una muestra de esto fue la creación del Fondo para las Fuerzas Armadas y la Policía en el 2004, establecido como un porcentaje de las regalías del proyecto de explotación de gas de Camisea.[17]

La democracia de ciudadanos

Los derechos civiles

En cuanto a las libertades de expresión y reunión, los problemas aparecen asociados a respuestas represivas que tienen los gobiernos frente a situaciones de protesta y movilización social. Muchas veces estos movimientos han seguido formas no institucionales y violentas de acción colectiva, en ocasiones cuestionando proyectos

17. Sobre estos asuntos ver las publicaciones del área de defensa y reforma militar del Instituto de Defensa Legal, en: <http://www.defensaidl.org.pe>.

de inversión de interés para el gobierno. Frente al escenario de estas movilizaciones, el gobierno ha tenido la tentación de caer en salidas represivas. La retórica hostil y agresiva hacia los sectores que protestan se ha acentuado durante los dos primeros años del gobierno aprista.

En este gobierno ha habido episodios muy tensos en su relación con las organizaciones no gubernamentales vinculadas a la defensa de los derechos humanos. Dos iniciativas legislativas se pusieron en discusión para limitar las libertades de estas organizaciones; la primera fue la ley que modificaba las atribuciones de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)[18] y determinaba que las organizaciones privadas que recibieran fondos de la cooperación internacional podían ser controladas y pasibles de sanciones mediante procedimientos administrativos por parte de la APCI. Esta propuesta fue cuestionada, pues vulneraba las libertades de las organizaciones privadas. La polémica fue llevada al Tribunal Constitucional que se pronunció a favor de la inconstitucionalidad de tres artículos de dicha ley,[19] aclarando que solo estarían bajo el régimen de la APCI aquellas instituciones cuyos fondos de la cooperación internacional fueran gestionados por el Estado. La segunda ley que generó polémica fue un proyecto presentado por el Ejecutivo que proponía modificaciones a la ley general de sociedades y al Código Civil para poder disolver asociaciones que atentasen contra el orden público. Esta iniciativa tampoco llegó a concretarse. Estas acciones muestran un gobierno hostil ante instituciones civiles críticas o vinculadas a otros proyectos políticos, pero que, en última instancia, retrocede ante las críticas. El presidente Alan García ha defendido tales puntos de vista a través de los artículos intitulados "El perro del hortelano", donde presenta como enemigos del desarrollo del país a quienes se oponen o son críticos de, por ejemplo, los grandes proyectos de inversión minera.

Por otro lado, la cantidad de regiones en estado de emergencia, donde algunos derechos constitucionales son restringidos,

18. Ley 28925, publicada el 8 de diciembre del 2006.

19. Resolución 0009-2007-PI/TC del Tribunal Constitucional.

es significativa. Los enfrentamientos y emboscadas en las zonas cocaleras, donde actúan narcotraficantes y remanentes de Sendero Luminoso, han provocado que el gobierno declare en estado de emergencia a regiones como Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Junín. Por estas razones y otras de orden social, como el terremoto de agosto del 2007 o el excesivo frío en las zonas andinas, se han declarado con cierta regularidad estados de emergencia en varias localidades del país.[20]

Los derechos políticos

A diferencia de lo ocurrido durante el gobierno de Fujimori, los derechos políticos son respetados y protegidos. No hay restricciones significativas a la pluralidad política, pero existen serios problemas de calidad de la oferta y del debate público que involucran a sus principales protagonistas, los partidos y los medios de comunicación.

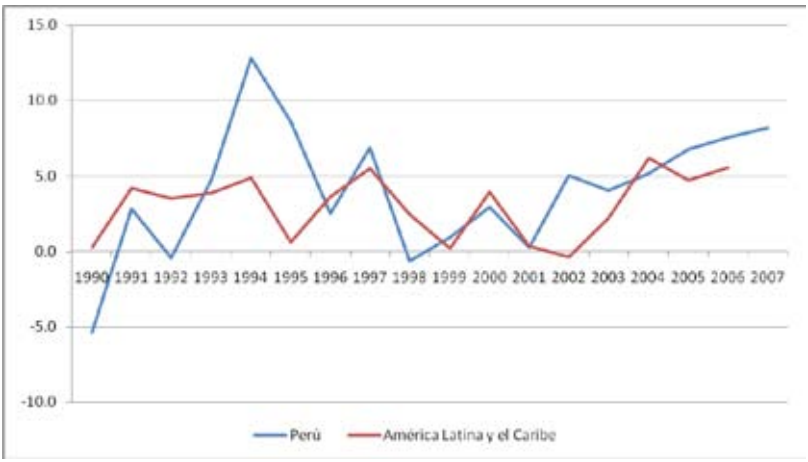
En los medios de comunicación no hay la tradición de un periodismo que se presenta como imparcial y objetivo; por el contrario, se tiende a defender banderas ideológicas y a tener alineamientos partidarios. Si bien existe una amplia variedad de medios, el resultado agregado es que la información y el debate público aparecen muy sesgados, lo que crea un problema de desconfianza en la ciudadanía. El peso del dinero y los intereses de los más poderosos tienden a imponerse, sobre todo durante las campañas electorales, por lo que es necesario legislar de manera efectiva sobre la financiación de los gastos de campaña.

Por otro lado, las agrupaciones políticas tienen bajos niveles de institucionalización y carecen de orientaciones programáticas claras, así como de personal preparado para asumir cargos públicos. La debilidad de los partidos repercute en la debilidad institucional del Estado para elaborar políticas públicas que favorezcan a las mayorías, manteniendo alejados y neutralizados a los intereses privados.

---

20. Sobre la situación de los derechos civiles y políticos en Perú ver los reportes anuales de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos.

Gráfico 5
Tasas de variación del PBI, 1990-2007



Fuente: CEPAL (2007).

Los principales problemas que atentan contra las libertades políticas de los ciudadanos son la debilidad de las instituciones y la calidad de la representación y del debate público. Los partidos en Perú despiertan los menores niveles de confianza de la región, según datos del Latinobarómetro 2008, mientras que los diarios exhiben una confianza promedio en el contexto regional.

Los derechos económicos y sociales

Uno de los principales problemas de la democracia peruana es que los últimos gobiernos no han logrado mejorar de manera importante las condiciones sociales y disminuir los niveles de pobreza, a pesar del periodo de importante crecimiento económico de los últimos años, muy superior al promedio de la región (gráfico 5). Según datos del INEI, entre el 2004 y el 2005 la tasa de pobreza se mantuvo constante (48.6 y 48.7% de la población total, respectivamente);

bajó ligeramente en el 2006 al 44.5% y un poco más en el 2007, al 39.3%. La pobreza extrema pasó del 17.1% en el 2004 a un 13.7% en el 2007. Sin embargo, se teme que la crisis internacional iniciada a finales del 2008 impida avanzar en los próximos años. Otros países de la región, con desempeños económicos más modestos, han logrado avances más importantes en el combate a la pobreza.

El nivel de gasto social se ha mantenido muy por debajo del promedio regional y ha mostrado una tendencia irregular de crecimiento. Entre el 2001 y el 2006 el porcentaje del PIB destinado al sector salud pasó de 1.2% a 1.1%. En el caso del sector educación, lo gastado entre el 2001 y el 2005 bajó de 3% a 2.6% del PIB. Además, en comparación con el promedio latinoamericano, las proporciones del PIB que Perú asigna a esos sectores son bajas (gráficos 6 y 7). En el 2005, por ejemplo, el porcentaje del gasto en educación en Perú fue el tercero más bajo de toda América Latina y el Caribe. En cuanto al sector salud, en el 2006 Perú aparece en el último lugar de toda la región.

La situación reciente

Para terminar, presentamos algunas ideas sobre la situación más reciente y los desafíos que se presentan para la democracia en Perú.[21] Los límites de los avances en institucionalización democrática se expresaron elocuentemente en las elecciones del 2006, que enfrentaron a un candidato con un discurso crítico contra el sistema (Ollanta Humala) contra otro que promovía el cambio social, pero de manera "responsable" (el ex presidente Alan García); un *outsider* frente al más emblemático representante de los actores tradicionales del sistema político. En estas elecciones se manifestaron también clivajes regionales, étnicos y de clase con una fuerza nunca antes vista en el país desde el inicio de la experiencia democrática en 1980. Tanaka y Vera (2009) han analizado la correlación entre la votación por candidatos presidenciales "contestatarios" en el ámbito

21. Sobre estos asuntos ver también, desde perspectivas diferentes, Dargent (2009); Lynch (2009); Adrianzén (2009), entre otros.

Gráfico 6
PORCENTAJE DEL PIB DESTINADO A SALUD

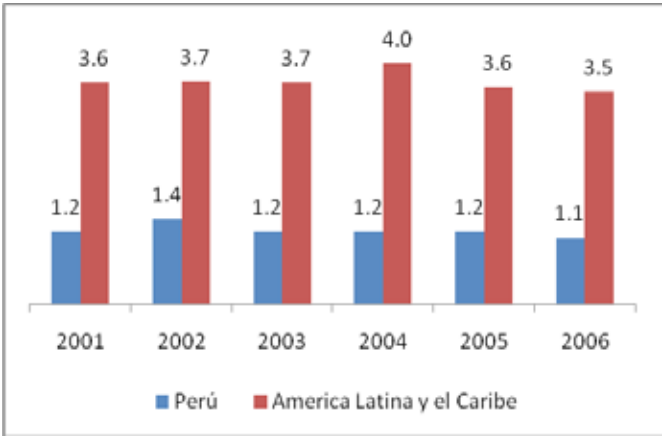
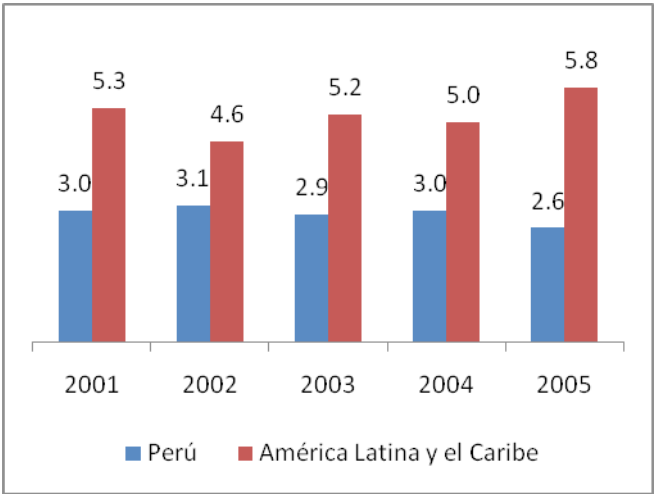


Gráfico 7
PORCENTAJE DEL PIB DESTINADO A EDUCACIÓN.



Fuente: CEPAL (2007).

provincial y algunos indicadores de ruralidad, identidad étnica y nivel de desarrollo humano, encontrando que las correlaciones más altas en esos tres indicadores se dieron en las elecciones del 2006. Es decir, la asociación entre mayor ruralidad, identificación con un grupo indígena y menor desarrollo humano, y mayor probabilidad de optar por una figura crítica con el orden político, claramente se ha acentuado en los últimos años. De este modo, la elección del 2006, que enfrentó a Alan García con Ollanta Humala, revela la presencia de clivajes sociales que no estaban presentes con tanta intensidad en décadas pasadas, lo que a nuestro juicio es expresión elocuente de los efectos que ha generado el patrón de crecimiento de los últimos años y del limitado resultado que las reformas institucionales han tenido sobre la legitimidad del sistema político, configurando el patrón "neodualista" al que hemos hecho referencia.[22]

En términos regionales, entre el 2004 y el 2006 la pobreza en los ámbitos rurales se mantuvo constante, a pesar de que se redujo en los ámbitos urbanos y que la economía crecía de manera sostenida; mientras que la pobreza en general afectó al 37.1% de la población urbana en el 2004, al 36.8 en el 2005 y al 31.2 en el 2006, ella afectó al 69.8% de la población rural en el 2004, al 70.9 en el 2005 y al 69.3 en el 2006. En los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Pasco y San Martín, la pobreza aumentó entre el 2004 y el 2006. De otro lado, según cifras del 2006 y 2007, la pobreza afecta particularmente a la población indígena: en el 2006 el porcentaje de pobres llegó al 66% entre quienes hablan lenguas nativas, y afectó al 38.2% de quienes hablan castellano; en el 2007, los porcentajes son 63.1 y 32.6, respectivamente. No es casualidad entonces que el descontento ciudadano frente al sistema político haya sido especialmente fuerte en los ámbitos rurales, en el sur andino y en la sierra sur.[23]

---

22. Sobre las elecciones de 2006, ver Vergara (2007); Ames y Ponce (2009); y Sulmont (2009), entre otros.

23. Para los críticos del neoliberalismo, este problema sería consustancial al mismo, por lo que habría que cambiarlo. Para sus defensores, de lo que se trata es de profundizar su aplicación, emprender la reforma del Estado y terminar con "regímenes de privilegio" en la administración pública. Una visión crítica puede verse en Zegarra (2009); una visión reformista en Althaus (2007).

Cuadro 7
Correlación entre voto, ruralidad, etnicidad e índice de desarrollo humano (IDH)

Porcentaje de votación valida	Ruralidad	Etnicidad	IDH
Izquierdas, 1980 (PTR, FPCEP, UDP, IU, UNIR)	N.S.	0.318**	N.S.
Izquierda Unida, 1985 (A. Barrantes)	N.S.	0.504**	N.S.
Cambio90, 1990: 1era vuelta (A. Fujimori)	N.S.	0.226**	0.224**
Cambio90, 1990: 2da vuelta (A. Fujimori)	N.S.	0.625**	-0.412**
C90NM, 1995 (A. Fujimori)	N.S.	N.S.	N.S.
Perú 2000, 2000: 1era vuelta (A. Fujimori)	N.S.	-0.365**	N.S.
Perú 2000, 2000: 2da vuelta (A. Fujimori)	N.S.	-0.514**	0.199**
Perú Posible, 2000: 1era vuelta (A. Toledo)	N.S.	0.282**	N.S.
Perú Posible, 2000: 2da vuelta (A. Toledo)	N.S.	0.508**	-0.196**
Perú Posible, 2001: 1era vuelta (A. Toledo)	N.S.	0.608**	-0.409**
Perú Posible, 2001: 2da vuelta (A. Toledo)	0.413**	0.713**	-0.493**
UPP-PNP, 2006: 1era vuelta (O. Humala)	N.S.	0.754**	-0.489**
UPP-PNP, 2006: 2da vuelta (O. Humala)	0.526**	0.729**	-0.587**

**N.S.: no significativo al 95%.
Fuente: Tanaka y Vera (2009).

Estos resultados generaron una conciencia nacional sobre la importancia de que el segundo gobierno de Alan García tuviera como prioridad el combate a la pobreza y la exclusión social. Sin embargo, después de más de dos años de gestión, los clivajes expresados en las elecciones del 2006 parecen vigentes. La aprobación a la gestión del presidente García cayó de manera constante desde el inicio de su gobierno, pasando de 58% en agosto del 2006 a 19% en noviembre del 2008 (gráfico 8). Es de especial importancia registrar las diferencias clasistas y regionales en la aprobación a su gestión (cuadros 8 y 9): en septiembre del 2008, mientras que en los sectores socioeconómicos A y B un 40% de los encuestados aprobaba la gestión de García, en los sectores D y E apenas un 10% lo hacía. En cuanto a las diferencias regionales, mientras que en Lima 24% de los entrevistados aprobaba la gestión, en el sur y el oriente 11% y 14% lo hacía.

Gráfico 8
APROBACIÓN PRESIDENCIAL
AGOSTO 2006- SEPTIEMBRE 2008



Cuadro 8
Aprobación presidencial según nivel socioeconómico,
enero-septiembre 2008 (%)

NSE	A/B	C	D/E
Ene.	44	35	26
Feb.	49	30	26
Mar.	38	31	22
Abr.	36	24	23
May.	59	32	33
Jun.	48	31	22
Jul.	48	24	18
Ago.	34	24	15
Sep.	40	21	10

Fuente: Ipsos – Apoyo.

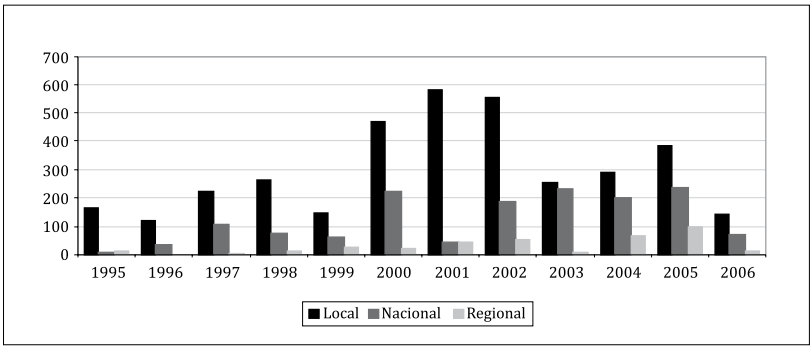
Cuadro 9
Aprobación presidencial según región,
enero-septiembre 2008 (%)

Región	Norte	Centro	Sur	Oriente
Ene.	25	29	26	17
Feb.	29	30	16	22
Mar.	29	16	16	15
Abr.	24	20	14	11
May.	40	28	16	13
Jun.	26	30	7	11
Jul.	32	18	11	10
Ago.	16	12	4	17
Sep.	19	9	11	14

Fuente: Ipsos – Apoyo.

Otra manifestación del descontento social son las crecientes acciones de protesta que se desarrollan en todo el territorio nacional. Según los reportes de la Defensoría del Pueblo, los conflictos minero-ambientales y aquellos que cuestionan a autoridades locales son los más frecuentes. Estos conflictos tienen un potencial disruptivo muy alto, en tanto afectan grandes proyectos relacionados con las exportaciones del país. Estas protestas muestran una gran fragmentación y localismo (gráfico 9), por lo que, si bien ponen en aprietos al gobierno en coyunturas específicas, no se acumulan ni convergen bajo liderazgos o banderas más grandes.

Gráfico 9
Ámbito de las protestas por año (1995-2006)



Fuente: Tanaka y Garay (2009).

El gobierno actual parece confiar que tarde o temprano el crecimiento económico se dejará sentir en el país, y este legitimará su gestión y a las instituciones democráticas en general. El nivel de pobreza, que se mantuvo constante entre el 2004 y el 2006, bajó de manera importante en el 2007; asimismo, el porcentaje de ciudadanos que aprueba la gestión del Presidente, que cayó sistemáticamente entre agosto del 2006 y finales del 2008, se ha ido recuperando lentamente a lo largo del 2009, hasta llegar al 29% en

diciembre del 2009. Sin embargo, este optimismo se vuelve relativo frente a la incertidumbre de la situación actual, marcada por una nueva crisis internacional que se expresa en la caída en los precios de los productos de exportación. El país tendrá elecciones regionales y locales a finales del 2010 y elecciones generales en el 2011 y el panorama se perfila similar a las elecciones del 2006, es decir, marcado por antagonismos de clase, regionales y étnicos, con una dinámica "neodualista", en la que una parte del país avanza mientras que otra se queda rezagada.

La pregunta que habría que hacerse es por qué en los últimos años el Estado peruano, que cuenta con un importante aumento en sus recursos fiscales, no ha logrado tener resultados importantes en sus políticas sociales, que puedan cambiar el panorama político descrito. En otros países, en plazos relativamente cortos, políticas sociales agresivas fueron capaces de cambiar la demografía electoral, como en Brasil con el gobierno de Lula: el Partido de los Trabajadores (PT) logró en pocos años aumentar su respaldo entre los sectores más pobres, anteriormente vinculados a redes de clientelismo tradicionalistas (Hunter y Power 2007). En Chile, Bolivia, Ecuador y Venezuela, la implementación de programas de subsidio directo a diversos segmentos de la población en los últimos años han sido una de las claves para la alta popularidad de los presidentes Bachelet, Morales, Correa y Chávez, como puede verse, de diversas orientaciones políticas.[24] En Perú mismo, el referéndum de 1993 mostraba que el apoyo a Fujimori era mayor en Lima y las principales ciudades, y menor en las provincias; después de 1995, con la implementación de programas como el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) y otros, el fujimorismo se hizo fuerte en las provincias y en los ámbitos rurales.[25] La pregunta es: ¿por qué con la "reinstitucionalización democrática" no se ha logrado algo equivalente, existiendo recursos para ello?

---

24. Sobre Chile ver Raczynski (2008); sobre Venezuela ver Hawkins (2008) y Penfold (2006); sobre Ecuador ver Freidenberg (2008) y Machado (2008); sobre Bolivia, ver Weisbrot et al. (2009).

25. Al respecto ver Arce (1996) y Shady (1999).

Consideramos que la explicación hay que buscarla en el debilitamiento de la institucionalidad estatal, así como en el debilitamiento de las capacidades de gestión de los actores políticos ocurrido durante el fujimorismo. Durante este gobierno hubo una reconstitución autoritaria del Estado[26] después del colapso de finales de la década del ochenta; esto hizo que el Estado recuperara presencia en áreas clave de la política macroeconómica y en los aparatos de control interno, pero el conjunto del aparato público sufrió de la imposición de un estilo de gobierno signado por prácticas centralistas, autoritarias y de clientelismo. Caído el fujimorismo, tenemos en el Estado elencos políticos sin cuadros con su suficiente experiencia, que enfrentan un aparato público que logró niveles importantes de eficiencia en algunas "islas" del Estado, quedando las áreas sociales muy debilitadas. Además, en un contexto democrático, que impulsa políticas de descentralización, no existe el expediente de salidas centralistas, autoritarias o de clientelismo, con lo que se generan serios problemas de eficiencia. Esto permite entender que en el país la política macroeconómica haya tenido una continuidad que ha favorecido el crecimiento económico, pero también la reproducción de brechas y diferencias sociales; y que al mismo tiempo el Estado no haya logrado en los últimos años implementar políticas sociales capaces de aminorarlas de manera significativa.

Tenemos así en los últimos años partidos políticos débiles, desideologizados, pragmáticos, en un entorno signado por retóricas antipolíticas, sin cuadros profesionales o técnicos suficientes, y sin propuestas de gobierno bien perfiladas. Por ello, una vez en el poder, recurren a redes tecnocráticas informales que pasan a controlar los niveles más altos de la administración pública. En tanto esas redes son predominantemente liberales, los últimos años han estado marcados por cierta continuidad de las políticas macroeconómicas fundamentales, lo que ha favorecido el crecimiento económico. Sin embargo, esto mismo ha hecho que estas políticas no estén sometidas a un mayor escrutinio público y que su implementación no sea resultado de una deliberación política. De otro

26. Ver al respecto Burt (2009) y Wise (2004).

lado, la debilidad de los partidos les dificulta implementar políticas sectoriales en general y sociales en particular; para ello, tendrían que descansar en redes tecnocráticas que sienten ajenas y en competencia con ellos, de allí que continúen las inercias existentes y la apuesta porque el crecimiento, a la larga, tendrá efectos sociales que legitimen las políticas vigentes.[27]

Si los límites de la democracia peruana se encuentran en la debilidad del Estado y en la debilidad de los actores políticos y sociales, la agenda prioritaria pasa entonces por fortalecerlos, institucionalizarlos. Para fortalecer a los partidos se debe limitar el oportunismo, el personalismo y la improvisación, por lo que las barreras de entrada al sistema político se deben hacer más exigentes. Debe haber esfuerzos deliberados por fortalecer la capacidad organizativa y propositiva de los actores sociales y no confiar en que abriendo espacios participativos la calidad democrática mejorará de manera automática. En cuanto a la debilidad del Estado, urge retomar el debate sobre su reforma, que pasa por su profesionalización, autonomía burocrática y transparencia, con miras a implementar políticas sectoriales y sociales eficaces.[28]

El fortalecimiento del Estado, de los partidos y de las organizaciones de la sociedad civil facilitará que la democracia peruana sea más sensible a las demandas de integración social, lo que permitirá mejorar la calidad democrática. Facilitará: porque finalmente, dependerá de la voluntad de esos actores y de las políticas públicas que promuevan que ello ocurra.

---

27. Al respecto ver Tanaka, Vera y Barrenechea (2009).

28. No creemos que lo central de la agenda de la consolidación de la democracia pase entonces necesariamente por un cambio de modelo económico o por una Asamblea Constituyente, como algunos sostienen (Lynch 2009; Adrianzén 2009). Dentro de los límites del modelo económico actual pueden darse mejoras importantes, y una lógica aperturista debilitará aún más la representación política, ya bastante fragmentada. Una mirada comparada muestra países con mucho mayor avance en política social con diferentes modelos económicos, y también sistemas políticos más representativos con y sin procesos constituyentes recientes.

Bibliografía

Adrianzén, Alberto

2009 *La transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo*. Lima: Editorial Otra Mirada.

Ames, Rolando y Diego Ponce de León

2009 "La elección presidencial peruana del 2006: descontentos y satanizadores". En Plaza, Orlando, coord., *Cambios sociales en el Perú: 1968-2008*. Lima: CISEPA – PUCP.

Arce, Moisés

1996 "¿Qué tan eficiente es la política social del FONCODES?" En *Pretextos* 9: 95-113. Lima: DESCO.

Burt, Jo-Marie

2009 *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: IEP – SER.

Cameron, Maxwell y Philip Mauceri, eds.

1997 *The Peruvian labyrinth: polity, society, economy*. Pensilvania: Pennsylvania State University Press.

Carrión, Julio, ed.

2006 *The Fujimory legacy. The rise of electoral authoritarianism in Peru.* Pensilvania: Pennsylvania State University Press.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

2007 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de la Justicia (CERIAJUS)

2004 "Plan de reforma de la administración de justicia de la CERIAJUS: el acuerdo por la justicia que debemos respetar". Lima: Consorcio Justicia Viva. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/publica/reformaceriajus.pdf>.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH)
2007 *Informe anual acerca de la situación de los derechos humanos 2007*. Lima: CNDDHH.

Crabtree, John, ed.
2006 *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

Dargent, Eduardo
2006 "La reforma judicial en el Perú, 1990-2005". En Crabtree, John, ed., *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980.* Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

2009 *Demócratas precarios. Élites y debilidad democrática en el Perú y América Latina*. Lima: IEP.

De Althaus, Jaime
2007 *La revolución capitalista en el Perú.* Lima: FCE.

Degregori, Carlos Iván
2000 *La década de la antipolítica: auge y caída de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos.* Lima: IEP.

Freidenberg, Flavia
2008 "El flautista de Hammelin. Liderazgo y populismo en la democracia ecuatoriana". En: De la Torre, Carlos y Enrique Peruzzotti, eds., *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO.

Grompone, Romeo y Martín Tanaka, eds.
2009 *Las protestas sociales en el Perú actual. Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social*. Lima: IEP.

Hawkins, Kirk
2008 "La organización populista. Los círculos bolivarianos en Venezuela". En: De la Torre, Carlos y Enrique Peruzzotti, eds., *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO.

Hunter, Wendy y Timothy Power
2007 "Rewarding Lula: executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006". En *Latin American Politics and Society*, vol. 49, núm. 1, primavera: 1-30.

Jones, Mark P.
2005 "The role of parties and party systems in the policymaking process". En *State reform, public policies, and policymaking processes.* Washington: BID.

Latin American Public Opinion Project (LAPOP)
2006 *Auditoría de la democracia en Chile 2006*. Santiago: Vanderbilt University e Instituto de Ciencia Política, PUC.

Linz, Juan y Alfred Stepan
1996 *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Lynch, Nicolás
1999 *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992.* Lima: UNMSM.

2009 *El argumento democrático sobre América Latina. La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: UNMSM.

Machado, Juan Carlos
2008 "Ecuador:... hasta que se fueron todos". En *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1: 189-215.

Medina, Percy et al.
2007 *La otra reforma: 40 soluciones elementales para la legislación electoral*. Lima: Transparencia – IDEA.

O'Donnell, Guillermo
2007 "Notas sobre el Estado y la democracia". Texto presentado en el seminario Democracia en América Latina, Universidad Nacional de San Martín.

O'Donnell, Guillermo
2008 "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras". Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, noviembre.

Payne, Mark et al.
2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID – IDEA.

Pease, Henry
2003 *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: PUCP – FCE.

Penfold, Michael
2006 "Clientelism and social funds: empirical evidence fron Chávez's 'misiones' programs in Venezuela". Caracas: IESA.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Nueva York: PNUD.

Remy, María Isabel
2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.

2008 "Y se vienen las revocatorias". En *Argumentos*, año 2, núm. 1, mayo. Lima: IEP.

Sanborn, Cynthia y Eduardo Morón
2006 "The pitfalls of Policymaking in Peru: actors, institutions and rules of the game". Documento de trabajo R-511, Washington: BID.

Shady, Norbert
1999 *Seeking votes: the political economy of expenditures by Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995*. Washington: The World Bank.

Sulmont, David
2009 "Líneas de frontera y comportamiento electoral en el Perú. Diferencias sociales y tendencias del voto en las elecciones presidenciales peruanas: 1980-2006. En Plaza, Orlando, coord., *Cambios sociales en el Perú: 1968-2008*. Lima: CISEPA – PUCP.

Tanaka, Martín
1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: IEP.

2001 "¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000". En Marcus, Jane y Martín Tanaka, eds., *Lecciones del final del fujimorismo. La legitimidad presidencial y la acción política*. Lima: IEP.

2006 "From crisis to collapse of the party systems and dilemmas of democratic representation: Peru and Venezuela". En Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro, eds., *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.

2007 *La participación ciudadana y el sistema representativo*. Lima: PRODES.

Tanaka, Martín y Carlos Meléndez
2005 "¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?" En Zárate, Patricia, ed., *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: IEP.

Tanaka, Martín y Carolina Garay
2009 "Las protestas en el Perú entre 1995 y el 2006". En Grompone, Romeo y Martín Tanaka, eds., *Las protestas sociales en el Perú actual. Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social*. Lima: IEP.

Tanaka, Martín y Sofía Vera
2007 "Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión". En *Revista de Ciencia Política* 27 (número especial): 235-248.

Tanaka, Martín y Sofía Vera
2008 "El "neo-dualismo" de la política peruana". En *Revista de Ciencia Política* 28 (1): 347-365.

2009 "Escisiones persistentes y representación política: clivajes étnicos, clasistas y regionales en las actitudes políticas de los peruanos". (Manuscrito).

Tanaka, Martín, Sofía Vera y Rodrigo Barrenechea
2009 "*Think tanks* y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales". En Mendizábal, Enrique y Kristen Sample, eds., *Dime a quién escuchas...* think tanks *y partidos políticos en América Latina*. Lima: IDEA Internacional – ODI.

Tuesta Soldevilla, Fernando
2001 *Perú político en cifras (1821-2001)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Vergara, Alberto
2007 *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.

Weisbrot, Mark, Rebecca Jay y Jake Johnston
2009 *Bolivia: the economy during the Morales Administration*. Washington: Center for Economic and Policy Research.

Wise, Carol
2004 *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

Zegarra, Eduardo
2009 *Objeciones al modelo neoliberal. Economía y política en el Perú del siglo XXI*. Lima.

BOLIVIA:
DEMOCRACIA EN CONSTRUCCIÓN

Santiago Anria, Maxwell A. Cameron,
Agustín Goenaga, Carlos Toranzo Roca y Moira Zuazo[1]

Introducción

El 25 de enero del 2009, el electorado boliviano aprobó la nueva Constitución política en un referéndum con el 63% de los votos. La promesa de redactar una nueva Constitución había sido la pieza central de la exitosa plataforma electoral de Evo Morales durante su candidatura presidencial y la posterior victoria en las urnas en el 2005, pues respondía a una demanda histórica de los movimientos indígenas y populares. Morales, líder del Movimiento al Socialismo (MAS), fue elegido con un 53% de los votos —algo sin precedentes en la historia electoral boliviana— gracias a la promesa de llevar a

1. Este documento se basa en parte en los reportes de Gonzalo Rojas Ortuste, Moira Zuazo Oblitas, Eduardo Rodríguez Veltzé, Carlos Romero y Carlos Toranzo Roca preparados para la Red de Investigación de la Democracia Andina. Agradecemos a Marcelo Varela Erasheva y a Rebecca Alegría Monnerat por sus comentarios sobre versiones anteriores. Los nombres de los autores aparecen en orden alfabético. Los autores asumen completa responsabilidad por cualquier error contenido en este artículo.

cabo sustanciales reformas políticas, económicas y sociales. Cuatro años más tarde, en el referéndum constitucional del 2009, quienes votaron por la nueva Constitución reiteraron su apoyo a las políticas públicas propuestas e implementadas por el MAS y fortalecieron la legitimidad del proceso de cambio. Estos resultados prepararon el terreno para la reelección de Morales en diciembre del mismo año, con una arrolladora mayoría de 64% del voto, es decir, el apoyo que Morales recibió de parte del electorado aumentó en diez puntos porcentuales con respecto a su primera victoria en el 2005 (Corte Nacional Electoral 2009).

La implementación de reformas constitucionales presuponía esfuerzos significativos para la refundación de una Bolivia más igualitaria e incluyente y la decolonización de la administración pública en el país. Si bien es muy temprano para determinar los efectos de la nueva Constitución multicultural y para evaluar el desempeño de la nueva administración, parece que Bolivia ha conseguido superar una historia de golpes de estado y, en particular, la nefasta serie de interrupciones a los mandatos presidenciales que comenzó en el 2003 con la guerra del gas. Solo el tiempo podrá decir si la reciente estabilidad política ha sido resultado de la institucionalización de las prácticas democráticas en el país o si, por el contrario, se debe al masivo apoyo popular detrás de Morales y de su partido.

Entre el 2000 y el 2005, Bolivia tuvo cinco presidentes, incluyendo tres presidentes interinos (Jorge "Tuto" Quiroga Ramírez, Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez Veltzé) y uno que se vio obligado a renunciar debido a las protestas populares (Gonzalo Sánchez de Lozada). Álvaro García Linera, sociólogo y actual vicepresidente de Bolivia, describió la situación como un "empate catastrófico", en el que la inestabilidad política era síntoma de una crisis hegemónica más profunda (García Linera 2008; véase también 2006). Observadores nacionales e internacionales sugirieron que Bolivia sufría varias crisis de manera simultánea: de gobernabilidad, de representación, del modelo económico, del Estado, de integración social y de confianza pública (véase, por ejemplo, Lazarte 2006). Estas crisis se vieron reflejadas en la proliferación de movimientos sociales que se alimentaban del extendido desencanto hacia la élite política y las políticas neoliberales implementadas en los años ochenta.

A pesar de las múltiples crisis, la democracia boliviana demostró cierto grado de solidez y ha conseguido mantenerse en pie hasta ahora. La continuidad de algunos precedentes históricos, a pesar de los cambios dramáticos que el país ha experimentado en la última década, parece estar detrás de la supervivencia de la democracia boliviana. El "proceso" político actual, con frecuencia descrito por sus autores como la "refundación" de Bolivia, es en igual medida revolucionario y político: por un lado, es revolucionario en cuanto busca una redistribución radical de la riqueza y el poder; por el otro, es político en cuanto requiere la constitución de un nuevo Estado fundado a partir de pactos sociales más incluyentes.

Asimismo, el proyecto del MAS es producto tanto del régimen democrático de Bolivia como de la tradición revolucionaria que data de la rebelión minera de 1952 (Toranzo 2006), que sirve como referencia —e incluso como inspiración— para corregir los defectos de la transición democrática tras la dictadura militar. Es posible identificar al menos tres problemas con la transición pactada que se inició con la elección de Hernán Siles Zuazo en 1982. En primer lugar, el régimen democrático que surgió en los años ochenta coincidió con la crisis de la deuda en América Latina y la imposición de reformas neoliberales inspiradas en el Consenso de Washington. Segundo, las políticas neoliberales que se implementaron estaban basadas en una serie de pactos calificados, sobre todo por los miembros de movimientos sociales bolivianos, como corruptos, patrimonialistas y de clientelismo.[2] Tercero, significativas reformas políticas, en particular la descentralización administrativa y municipal, abrieron las posibilidades de victorias electorales para partidos y movimientos étnicos (véase Van Cott 2005; Postero 2007), lo que dio lugar a la proliferación de movimientos indígenas que veían

2. La formación de alianzas heterodoxas fue una característica dominante de la política boliviana entre 1985 y el 2000, resultado de la llamada democracia pactada. Durante este periodo, esta superestructura estuvo construida sobre pactos informales y personales alcanzados entre los líderes de los principales partidos políticos en un intento por generar gobiernos "estables". En la práctica, este sistema garantizó la implementación y permanencia de algunas de las reformas estructurales neoliberales más conspicuas en la región latinoamericana.

sus intereses subrepresentados en las instituciones democráticas existentes. La combinación de estos factores dio lugar a una severa reacción popular que estalló, primero, en la guerra del agua del 2000 (un conflicto sobre la privatización del agua en Cochabamba) y la guerra del gas en el 2003 (cuando los planes de construir un gasoducto para exportar gas a través del territorio chileno despertó violentas protestas populares).

En esta coyuntura, los movimientos sociales llegaron al poder con el MAS. Ante la grave crisis de representatividad de los partidos políticos tradicionales y ante la presencia de un partido que nació del movimiento social campesino —la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos – CSUTCB, la Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia – CNCB, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa – FNMC-BS, y la Central de Indígenas del Oriente de Bolivia – CIDOB—, es decir, la presencia de un partido con raíces, el electorado urbano popular optó por este partido emergente y le dio el triunfo al MAS, lo cual ya se veía venir desde el año 2000.[3] Esto es lo que diferencia estructuralmente el proceso boliviano del ecuatoriano hoy: Correa es un líder sin partido, es decir, un *outsider*. Además, en Ecuador, los movimientos indígenas intentaron alcanzar el poder mediante un golpe de estado de la sociedad civil en colaboración con algunos oficiales militares. Sin embargo, una vez en el poder, esa administración dejó de lado las demandas de los pueblos indígenas e implementó reformas neoliberales (Zamosc 2009). En cambio, los movimientos sociales bolivianos han demostrado ser diestros participantes en el juego

3. El MAS, autodenominado "instrumento político", no es un partido convencional, sino una organización *sui generis* a través de la cual organizaciones rurales e indígenas han participado en los procesos electorales. El MAS solía formar parte de la Falange Socialista Boliviana (FSB), un partido de derecha establecido en 1937. De acuerdo con la mayor parte de las versiones oficiales, David Añez Pedraza, ex presidente del MAS, fue quien invistió a las organizaciones de Evo Morales y los sembradores de hoja de coca con el acrónimo. La aceptación del acrónimo, los colores (azul, negro y blanco) y las banderas del MAS no fue un proceso fácil para muchos movimientos populares e indígenas. Por ejemplo, el *mallku* Felipe Quispe se rehusó a formar parte del MAS, debido a su anterior relación con la falange de derecha.

democrático. El katarismo, una forma de política de identidad que combina demandas étnicas y de clase, ha servido de base intelectual para estos movimientos, defendiendo la tolerancia a la diversidad étnica e intentando entretejer las culturas indígenas y occidentales. Esto permitió al MAS atraer el apoyo de los votantes no-indígenas (Madrid 2009), mientras proponía la nacionalización de la industria del gas y, sobre todo, impulsaba la reforma constitucional, algo que los movimientos sociales e indígenas habían demandado con insistencia desde los años noventa y, con mayor intensidad, entre el 2000 y el 2004.

Gonzalo Sánchez de Lozada obtuvo la presidencia en el 2002, durante un periodo de intensa movilización social, al formar una coalición entre su partido —el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR)— y la Nueva Fuerza Republicana (NFR). Este fue el último estertor de un sistema de pactos políticos que había mantenido en pie hasta entonces el régimen democrático. Evo Morales y el MAS alcanzaron el segundo lugar en aquellas elecciones, con 21% del voto, solo un punto porcentual por debajo de Sánchez de Lozada. Con un pie en la Legislatura y otro en las calles, Morales se encontraba en una posición prometedora para llegar al poder. Sánchez de Lozada se vio obligado a renunciar en octubre del 2003 tras la proliferación de protestas, que dejaron un saldo de 60 muertos en las calles, y fue reemplazado por su vicepresidente, Carlos Mesa. Demasiado débil para gobernar, Mesa dejó el poder bajo presiones similares en junio del 2005. El cargo de Presidente interino recayó brevemente en Eduardo Rodríguez Veltzé, presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien convocó a elecciones anticipadas. Para diciembre del 2005, cuando las elecciones generales se llevaron a cabo, los partidos tradicionales y el sistema de pactos políticos se encontraban profundamente debilitados, lo que creó las condiciones para la victoria de Morales en la primera ronda con 53.7% del voto.

Una vez en el cargo, Morales enfrentó tres retos fundamentales que, al igual que su ascenso al poder, reflejaban el estado del régimen democrático boliviano y el legado de su pasado revolucionario. En primer lugar, su elección señalaba no solo un rechazo a las políticas neoliberales sino la necesidad imperativa de crear un Estado redistributivo que garantizara el bienestar de las comunidades

indígenas y campesinas cuya existencia económica (y en consecuencia social y política) se encontraba en condiciones precarias. La economía agraria y minera de Bolivia ha generado, en el mejor de los casos, una economía de subsistencia para las poblaciones del altiplano, mientras que el centro económico se ha desplazado hacia los mantos gasíferos y los ranchos de las tierras bajas, con una población predominantemente mestiza o blanca, en los departamentos de la "media luna" (Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando). La primera acción de Morales tras tomar el cargo fue nacionalizar la industria del gas. Solo al obtener el control estatal sobre este recurso crucial y lucrativo sería posible avanzar en la construcción de un Estado capaz de redistribuir la riqueza en beneficio de las poblaciones del altiplano. La necesidad de una reforma agraria se presentaba también como un imperativo por las mismas razones.

El segundo reto importante que Morales enfrentaría sería la inevitable respuesta antagónica por parte de los departamentos de las tierras bajas tras la nacionalización de la industria del gas. Esta reacción tomó la forma de reclamos sobre autonomía departamental. Entre mayo y junio del 2008, los cuatro departamentos de la media luna convocaron y votaron referendos de autonomía en condiciones de dudosa legalidad. Más del 80% de quienes votaron apoyaron las autonomías regionales. Esto condujo a otro "empate" en la política boliviana. En respuesta, el MAS convocó a elecciones para un referendo revocatorio en agosto del 2008 y ganó con 67.41% de los votos. No obstante los avances a favor de la autonomía regional en los departamentos del este, las victorias del MAS en las urnas han reforzado la presidencia de Morales y situado a la oposición en una actitud defensiva. Estas victorias también han contribuido a la alienación de la oposición en la derecha, que se ha atrincherado en los departamentos ricos de la media luna. Durante el referéndum revocatorio, los prefectos de la oposición (ahora gobernadores) fueron ratificados en Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz.[4] Sin embargo,

4. Hasta fechas recientes, los jefes del Poder Ejecutivo en el ámbito departamental eran conocidos como prefectos. Bajo la nueva Constitución, este término fue reemplazado por el término de gobernadores, quienes ahora son electos popularmente. En el presente documento utilizamos ambos términos de manera intercambiable.

los resultados generales del referéndum revocatorio y las negociaciones en torno a la nueva Constitución en octubre del 2008, debilitaron al principal vehículo electoral de la oposición, el Poder Democrático Social (PODEMOS). En el 2010, las fuerzas de la oposición parecen estar atomizadas y ser incapaces de crear un frente unido contra Morales y el MAS, confirmando la preponderancia del MAS a lo largo del territorio nacional. Como se vio en las elecciones locales y regionales de abril del 2010, el principal reto electoral para el MAS no proviene de la derecha, sino de nuevas fuerzas de izquierda, entre ellas el Movimiento sin Miedo (MSM), un partido de centro-izquierda que fuera antes aliado del MAS pero que gradualmente se ha desplazado fuera de su área de influencia.

El tercer reto para Morales fue la reforma constitucional. Como afirma Roger Cortéz Hurtado, un promotor del ejercicio del Poder Constituyente:

> El Poder Constituyente es la fuerza transformadora del sujeto que motoriza al proceso y que ya ha empezado a generar cambios en todos los ámbitos de la vida nacional. Los más visibles son la creciente participación política indígena-campesina y de otros grupos populares, reformas constitucionales, cambios del modelo económico y del sistema de representación, lo que nos enseña que la Asamblea Constituyente no es sino una parte del proceso, una especie de gran ceremonia jurídica-política, que no contiene, ni resume, ni agota el proceso constituyente que, sin duda alguna, se proyecta más allá de la realización de la Asamblea" (Cortéz Hurtado 2005: 8).

Es necesario señalar que la reforma a la Constitución no representó un proceso sin disputas sino que reflejó los conflictos regionales entre el occidente y el oriente del país: la agenda del MAS generó la oposición de los prefectos de los departamentos de la media luna, quienes vieron sus intereses amenazados por el gobierno y por la nueva Constitución. Debido a que estos departamentos poseen las mayores reservas de gas y la mayoría de las tierras fértiles del país, los empresarios locales y las élites de terratenientes rápidamente reaccionaron contra Morales, articulando un movimiento reaccionario de derecha para oponerse a la Constitución y demandar autonomía regional (Eaton 2007).

Bajo la luz de los cambios que Bolivia enfrenta hoy en día, cualquier juicio con respecto al estado de la democracia boliviana es, por fuerza, tentativo. Quienes defienden el proyecto del MAS y los terratenientes de las tierras bajas estarán en desacuerdo con respecto a la legalidad de las acciones de la contraparte al ser precisamente la legitimidad de la ley lo que está en disputa. Los miembros del gobierno y de la oposición diferirán con respecto a la legitimidad de un proceso constituyente que fue conducido dentro y fuera de las instituciones nacionales, dentro de los cuarteles militares y, sobre todo, en las calles. Dicho lo anterior, los mismos diez puntos que han sido utilizados para analizar el estado de la democracia en otros países andinos pueden servir como guía para determinar si Bolivia avanza hacia una democracia más incluyente y participativa o, por el contrario, enfrenta un proceso regresivo que se aleja de la democracia representativa. Quizá, el caso boliviano resulta fascinante porque ambos procesos ocurren de manera simultánea.

El estado de la democracia electoral

El punto de partida para el presente análisis es el estado de la democracia entendida como un sistema político donde los cargos públicos más importantes son ocupados mediante elecciones populares. De acuerdo con el análisis realizado por la Red de Investigación de la Democracia Andina, Bolivia cumple con tales requisitos y puede ser descrita hoy en día como una firme democracia electoral.

El derecho al voto y el principio de un-voto-por-persona son respetados y se encuentran inscritos en el artículo 26 de la nueva Constitución, donde se establece que todos los adultos mayores de 18 años tienen derecho a votar en los procesos electorales. El padrón electoral creció rápidamente en los años noventa y hoy cuenta con 5.1 millones de votantes registrados (Corte Nacional Electoral 2009). De acuerdo con la Constitución del 2009, los militares pueden votar, así como quienes cumplen sentencia en prisión (siete mil individuos aproximadamente) y los bolivianos que viven en el extranjero. La autoridad responsable de los procesos electorales es la Corte Nacional Electoral (CNE). En cumplimiento con la ley del régimen electoral transitorio (ley 4021), la CNE desarrolló un registro

biométrico de votantes para las elecciones generales del 6 de diciembre del 2009. Este sistema será utilizado en las siguientes elecciones, consultas populares y referendos. De acuerdo con esta ley, todos los bolivianos pueden postularse a elecciones, excepto aquellos que viven en el extranjero. El candidato debe ser nominado por un partido político, una asociación civil o una organización indígena o campesina. La ley establece mecanismos para mantener un equilibrio en términos de género en el Congreso y estipula igualdad de oportunidades para candidatos femeninos y masculinos. Todas las listas deben alternar secuencialmente entre hombres y mujeres.

Con respecto a la participación ciudadana, el voto es obligatorio. El abstencionismo ha sido preocupante en el pasado, alcanzando cifras de hasta 24% del padrón electoral, que indican, en parte, la pérdida de credibilidad por parte de los partidos políticos tradicionales que monopolizaban los canales de representación. Se ha llevado a cabo esfuerzos importantes para fortalecer los derechos de sufragio entre los ciudadanos históricamente excluidos. La ley de participación popular de 1994, por ejemplo, ha ayudado a incrementar la participación electoral de los grupos marginalizados al fomentar la movilización de votantes en las zonas rurales. En las elecciones generales del 2009, 4.8 millones de personas depositaron boletas en las urnas (una participación de 95%), incluyendo a más de 169 mil bolivianos que viven en el extranjero y que pudieron votar por vez primera (Corte Nacional Electoral 2009). En este grupo de votantes, el MAS ganó en Argentina, Brasil y España, perdiendo en Estados Unidos ante la coalición Plan Progreso para Bolivia (PPB) – Convergencia.

No hay evidencia de fraudes sistemáticos en las elecciones y referendos recientes. Misiones observadoras internacionales, tales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Carter Center han reportado irregularidades ocasionales, inconsistencias y violaciones a las normas electorales en algunos comicios, pero ningún fraude considerable (véase, por ejemplo, Carter Center 2009). Como se mencionó en párrafos anteriores, Bolivia ha adoptado un registro biométrico de votantes. Poco antes de las elecciones del 2009, el Carter Center elogió al gobierno boliviano por hacer público este registro e hizo un llamado para volver más transparentes el procesamiento de información y la revisión de la lista de votantes.

Los fraudes electorales y la presencia de irregularidades en el registro han sido problemas con una larga presencia en la historia electoral boliviana. En el pasado, el padrón creció en momentos específicos hasta en 35% (por ejemplo, entre 1993 y 1997, así como en el 2002), mientras que en el 2005 se redujo en 11%. Evo Morales denunció estas oscilaciones durante su campaña presidencial acusándolas de ser una estratagema para dañar su fuerza política. Una vez en el poder, el MAS ha implementado estrategias para incrementar el número de votantes campesinos e indígenas. Se ha creado un programa para facilitar la identificación legal en estos sectores de la población. Los documentos de identidad son administrados por la policía, quien se rehúsa a dejar ir esta responsabilidad pues representa una fuente de ingresos (y de ganancias ilícitas para quienes expiden documentos a cambio de pagos por debajo de la mesa). Un obstáculo para la identificación legal es la precariedad o la ausencia del Estado en algunas partes del territorio nacional. El servicio militar ha resuelto parte del problema, al menos para la población masculina.

A pesar de un largo proceso a través del cual la CNE ha ganado la confianza del público, la Corte, hoy en día, se ve debilitada institucionalmente conforme crecen las sospechas de que sea parcial a los intereses del gobierno. Existen también cortes electorales departamentales, que, en algunos casos, han preferido alinearse con las demandas de los gobiernos regionales desobedeciendo a la CNE. Esto explica por qué los referendos de autonomía pudieron llevarse a cabo a pesar de carecer de sustento legal. Las cortes departamentales operan con frecuencia sin quórum y no representan un contrapeso a los prefectos.

En el caso boliviano no hay restricciones con respecto a quién puede postularse a elecciones, salvo en el caso de bolivianos que viven en el extranjero. Los votantes tienen una amplia gama de opciones en distintos niveles de gobierno. La elección de delegados a la Asamblea Constituyente, sin embargo, puso a prueba la voluntad política del MAS, que había hecho campaña a partir de una plataforma que prometía incrementar los mecanismos de representación y participación políticas. A pesar de la retórica inicial a favor de un "experimento de representación", la fórmula del MAS para la

Asamblea Constituyente "rechazó cualquier forma de representación colectiva según criterios étnicos, sindicales o vecinales, o cualquier otra forma de asociación social donde el ciudadano común pudiera organizar su vida diaria y expresarse políticamente" (Hylton y Thomson 2007: 139, nuestra traducción). Los únicos candidatos elegibles fueron los nominados por un partido político o por grupos selectos reconocidos formalmente por el Estado. Tras experimentar un periodo de seria descomposición, los partidos recuperaron un rol prominente en la vida política boliviana durante la Asamblea Constituyente. El artículo 209 de la nueva Constitución, sin embargo, estipula que los partidos políticos, las asociaciones civiles y las organizaciones indígenas y campesinas podrán nominar candidatos a cargos públicos. En cumplimiento con esta norma, algunas asociaciones civiles y otras organizaciones de base pudieron participar y nominar candidatos en las elecciones generales del 2009 y en las elecciones regionales del 2010. Durante estas últimas, por ejemplo, varios candidatos del MAS fueron derrotados por pequeñas organizaciones locales.

Entre el 2005 y el 2010 ha habido numerosas elecciones y referendos. En el 2005, por vez primera en la historia boliviana, el Presidente obtuvo casi 54% del voto y fue elegido directamente (no por el Congreso, lo que ocurre cuando ningún candidato gana con una mayoría absoluta). Al mismo tiempo, el CNE organizó elecciones populares de prefectos. Los prefectos fueron elegidos y legitimados a través de elecciones populares por primera vez en esas elecciones (aunque formalmente fueron, y todavía son, nombrados por el Ejecutivo).

No todos los prefectos pudieron cumplir sus mandatos hasta el final. El prefecto de Chuquisaca, David Sánchez, renunció durante el proceso de la Asamblea Constituyente. Los prefectos de La Paz y Cochabamba también perdieron sus puestos en el referendo revocatorio del 2008. El prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, fue destituido un mes después del referendo. Este hecho generó disturbios, por los cuales se acusó a Fernández de ser responsable y fue arrestado, a pesar de que tales eventos aún no han sido aclarados. Fernández fue reemplazado por un prefecto interino que a la vez era miembro activo de las fuerzas armadas. Otro intento de

destitución ocurrió el 11 de enero del 2007, cuando organizaciones campesinas relacionadas con el MAS demandaron con violencia la renuncia de Manfred Reyes Villa, quien, cabe mencionar, fue elegido democráticamente prefecto de Cochabamba. Todos estos casos parecen reflejar que, a pesar de que la elección popular de prefectos (ahora llamados gobernadores) representa un avance democrático, todavía no es reconocida como una institución legítima por los bolivianos.

El estado de la democracia constitucional

Una democracia electoral, para operar exitosamente, necesita un marco constitucional sólido; requiere que los candidatos puedan postularse sin sufrir acoso oficial y que los votos sean recibidos y contados de manera transparente y fidedigna. Esto, a su vez, requiere de servidores públicos imparciales y, sobre todo, de instituciones judiciales neutrales frente a los intereses de quienes están en el poder. Cuando el poder se concentra en manos del Ejecutivo, la independencia judicial puede verse amenazada, las instituciones estatales se politizan y la limpieza de las elecciones se erosiona. En circunstancias extremas, las elecciones pueden resultar fraudulentas o pospuestas indefinidamente. Esto no ha ocurrido en Bolivia, donde el nivel de concentración del Poder Ejecutivo, aunque preocupante, no ha perturbado los procesos electorales. Ahora bien, la nueva mayoría que el presidente Morales ha obtenido en el Congreso ha creado oportunidades para una concentración aún mayor de poder en el Ejecutivo.

Bolivia enfrenta un proceso de concentración de poder en manos del Presidente, exacerbado por las tendencias plebiscitarias de Morales. En Bolivia, el sistema de frenos y contrapesos ha tendido a reflejar la composición partisana del Congreso (hoy llamado Asamblea Plurinacional). En el 2005, por primera vez en la era democrática actual, el gobierno obtuvo una mayoría absoluta en la Cámara Baja, aunque no en el Senado; en el 2009, el MAS ganó también el Senado.

El Congreso ha permanecido como institución importante para la deliberación y legislación en la política boliviana. El Congreso

electo en el 2005 no fue suplantado ni sobrepasado por la Asamblea Constituyente, por el contrario, representó un espacio de negociaciones que contribuyeron al pacto del 20 de octubre del 2008. Este pacto, que ayudo a resolver la crisis de Pando, produjo mejorías significativas al texto de la nueva Constitución. Con la participación de las fuerzas de oposición y compromisos entre estas y el gobierno, este pacto preparó el terreno para el referéndum constitucional de enero del 2009.

Los líderes y seguidores del MAS no han demostrado siempre una actitud de respeto al Congreso y a los miembros de la oposición. Por ejemplo, el MAS movilizó a campesinos cocaleros y a otras organizaciones sociales contra la oposición en el proceso de adopción de la nueva Constitución a fines del 2008. Seguidores del MAS sitiaron el Congreso en más de una ocasión como una estrategia para presionar a los legisladores o para negarles la entrada al recinto durante votaciones. Otras veces, los miembros de la oposición fueron llamados a reunirse con oficiales del gobierno mientras el Congreso votaba ciertas iniciativas en su ausencia. Estas tácticas deliberadas resaltan el doble juego del MAS, con un pie dentro de la institucionalidad política y otro en la política informal en la calle. Estas prácticas ilustran lo que algunos comentadores —Carlos Toranzo Roca (2010), entre ellos— interpretan como un proceso de manipulación política de las organizaciones sociales por parte del MAS. Asimismo, algunos actores políticos, muchos de ellos pertenecientes a organizaciones independientes, han denunciado intentos por parte del MAS de infiltrarse en sus cuadros y cooptar a sus líderes; tal ha sido el caso, por ejemplo, de algunos miembros de organizaciones urbanas, como la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de El Alto (Anria 2009).

A pesar de los débiles límites que el Legislativo puede imponer sobre el Poder Ejecutivo en Bolivia, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG), prefectos elegidos mediante el voto popular y otros actores han surgido como agentes fácticos de rendición de cuentas. La nueva Constitución establece el concepto de "control social", que estipula que la sociedad civil organizada puede apoyar o controlar las actividades de las distintas ramas de gobierno, incluyendo al Congreso y al Ejecutivo.

El gobierno del MAS ha actuado, en ocasiones, en contra de la independencia de la judicatura y esta última se ha visto marginada y politizada. Por ejemplo, el Ministerio Público ha sido en gran medida cooptado, pues varios tribunales han experimentado intervenciones inapropiadas por parte del gobierno. Los salarios han sido drásticamente reducidos (hasta en 60%) y tribunales enteros han colapsado debido a las renuncias de los jueces. En el primer periodo de Morales, tres magistrados del Tribunal Constitucional y seis de la Suprema Corte renunciaron.

Asimismo, durante el primer mandato de Morales, el Tribunal Constitucional suspendió actividades. Una mayoría de dos tercios en el Congreso (con respecto al número total de congresistas, no de los presentes en la votación) se requiere para nombrar miembros del Tribunal Constitucional, la Suprema Corte y la Corte Nacional Electoral. El MAS no gozó de tal mayoría, pero insistió en que existía un precedente de nombramientos interinos con una mayoría simple (durante la transición entre Sánchez de Lozada y Mesa, seis puestos vacantes en el Tribunal Constitucional y un fiscal tuvieron que ser nombrados; el Presidente hizo nombramientos interinos mientras el Congreso se encontraba en receso y más tarde estos nombramientos fueron confirmados por el Legislativo). El presidente Morales intentó nombrar cuatro jueces al Tribunal Constitucional mediante una mayoría simple, pero fue rechazado por el Congreso. Cuando el mismo Tribunal Constitucional insistió en la regla de los dos-tercios, la mayoría de sus jueces fueron demandados por el Presidente bajo cargos de prevaricación. Esto hizo del Tribunal Constitucional un organismo inoperante.[5]

La Corte Suprema permaneció sin quórum por más de dos años, tras la renuncia de sus magistrados y la incapacidad del Congreso para nombrar jueces mediante una mayoría simple. Como resultado, miles de casos permanecieron suspendidos. La nueva Constitución estipula la creación de una Corte Constitucional Plurinacional, elegida a través del voto universal directo (no a través del

5. El Tribunal Constitucional es el mismo cuerpo que restituyó a Morales en su cargo cuando fue expulsado indebidamente del Congreso en el 2002.

Congreso, como indicaba la Constitución anterior). Tras la elección del 2009, en un esfuerzo por resolver el colapso de la judicatura, la Asamblea Plurinacional aprobó una ley que autorizaba al Presidente a utilizar poderes extraordinarios para nombrar cinco puestos vacantes en el Tribunal Constitucional (así como cinco suplentes), cinco jueces de la Suprema Corte y tres miembros del Consejo de la Judicatura. Estos nombramientos han representado una violación a la Constitución.[6]

Existe evidencia de actos de corrupción dentro del gobierno del MAS. Por ejemplo, Santos Ramírez, ex presidente de la empresa paraestatal petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), ha sido acusado de asesinato y de recibir al menos 37 comisiones ilegales por contratos y licitaciones en el 2009, lo que provocó su salida de YPFB. Es posible que este haya sido el peor escándalo de corrupción en el gobierno de Morales, pues despertó dudas con respecto a la transparencia del proceso de nacionalización. En fechas más recientes, el presidente Morales despidió a su ministro de Minería, Milton Gómez, cuando este fue acusado de actos de corrupción realizados durante su gestión en la Caja Nacional de Salud. Cabe señalar que, tras las elecciones generales del 2009, el gobierno del MAS ha lanzado una fuerte ofensiva anticorrupción. En marzo del 2010, el presidente Morales firmó una ley controversial —la ley Marcelo Quiroga Santa Cruz—, que permite la persecución retroactiva de ex oficiales de gobierno. Algunos ex presidentes, entre ellos Carlos Mesa, Jorge "Tuto" Quiroga y Eduardo Rodríguez Veltzé, han denunciado esta ley, argumentando que es inconstitucional y que viola varios tratados internacionales de derechos humanos.

El control civil sobre los militares está garantizado en la Constitución a través de la figura del Presidente, quien es el capitán general de las fuerzas armadas. En la actualidad, el ejército parece estar menos interesado en obtener poder político directo que en mantener su influencia en el sistema político tras bambalinas. Algunas políticas del gobierno del MAS han otorgado a las fuerzas armadas

6. "Morales to handpick judiciary", en *Latin American Weekly Report*, 18 de febrero del 2010: 7.

un perfil público más destacado del que gozaban anteriormente. Por ejemplo, tropas militares fueron desplegadas en las instalaciones gasíferas y petroleras que operaban empresas extranjeras cuando Morales nacionalizó el sector de hidrocarburos en el 2006. Los militares están involucrados en algunos programas sociales del gobierno, en campañas de alfabetización y atención médica. Un ejemplo es el caso del Bono Juanito Pinto, un programa social donde el ejército está a cargo de la distribución de dinero en efectivo para familias con niños en edad escolar. De acuerdo con Carlos Blanco (véase su artículo en este volumen), Evo Morales busca identificar a las fuerzas armadas con su proyecto gubernamental. A cambio, los militares obtienen importantes beneficios al alinearse con un gobierno con un fuerte discurso social que les ahorra la confrontación de protestas sociales.

El ejército juega un papel deliberativo en la política boliviana en cuanto a que su lealtad es con frecuencia indispensable para la supervivencia de un gobierno democrático que enfrenta escenarios de protesta social (por ejemplo, el gobierno de Sánchez de Lozada cayó cuando los militares se rehusaron a evitar que los manifestantes marcharan hacia la capital). Tras los hechos violentos que reclamaron la vida de varios civiles, el prefecto de Pando fue destituido en septiembre del 2008 y enviado a prisión al final de su mandato. Morales nombró al almirante Landelino Bandeira Arze como prefecto interino de Pando. La oposición de la media luna reclamó bajo el argumento de que este nombramiento era una estrategia de Morales para intimidar a sus contrincantes. En conjunto, la participación de los militares en programas sociales y el nombramiento de un oficial en activo como prefecto interino para resolver una crisis política sugieren que existe una clara intención de alinear a las fuerzas armadas con el proyecto de gobierno del MAS. El peligro es que las fuerzas armadas obtengan un mayor papel en la política boliviana, en especial cuando el incremento de violencia amenaza el monopolio del ejército sobre el uso de medidas coercitivas en algunas áreas del país.

Una fuente de recursos para las fuerzas armadas es el control sobre los tres mil kilómetros de frontera con Brasil, lo que genera oportunidades para obtener ingresos ilegales mediante el

contrabando (durante el gobierno de Morales al menos un escándalo de contrabando ha implicado a un ministro de gobierno de alto nivel). Otra fuente de ingresos parece ser el gobierno de Venezuela. Algunas acusaciones (aún sin pruebas) han afirmado que el gobierno venezolano ha emitido fondos directamente para el ejército boliviano. Estos hechos pueden generar tensiones entre los ejércitos de ambos países. Hay, además, otras dos fuentes de tensión, pero en este caso entre el gobierno y los comandantes de las fuerzas armadas. Una ha surgido a partir de la reciente orden de Morales de abrir los archivos militares clasificados, en un esfuerzo por exigir la rendición de cuentas de las atrocidades cometidas durante la dictadura del general Luis García Meza (1980-1981). La otra fuente de tensión apareció cuando, en un intento de garantizar el compromiso del ejército con el proyecto socialista del MAS, el presidente Morales introdujo el eslogan guevarista "¡Patria o muerte: venceremos!" como parte de los cantos militares.

En Bolivia se han declarado estados de emergencia con excesiva frecuencia, aunque de acuerdo con lo previsto en la Constitución. Sin embargo, el uso frecuente de este instrumento ha erosionado su utilidad. Se ha argumentado que el estado de emergencia en Pando durante septiembre del 2008 fue excesivo, demasiado largo y sin justificación suficiente. No obstante, es importante resaltar que desde que Morales asumió el poder en el 2006 solo se ha declarado un estado de emergencia, lo que resulta inusual considerando el uso recurrente de este instrumento por parte de los gobiernos anteriores.

Políticos de la oposición e incluso algunos políticos relacionados con el MAS han sufrido acoso y persecución legal por llevar a cabo sus funciones políticas normales. El acoso nace, en ocasiones, de los seguidores del gobierno y no directamente de los agentes del Estado. El MAS ha movilizado, en ocasiones, organizaciones sociales contra las instituciones de la oposición y las fuerzas de los departamentos de la media luna, en particular en Santa Cruz. Como se mencionó anteriormente, el MAS utilizó estas organizaciones sociales como tropas de choque contra la oposición en el Congreso durante el proceso de redacción de la nueva Constitución en el 2008. Cabe mencionar que también ha habido casos de grupos de derecha

que han actuado de manera provocadora y, con frecuencia, racista frente a los seguidores del gobierno. Un ejemplo ominoso fueron los hechos ocurridos el 24 de mayo del 2008, cuando un grupo de militantes campesinos afines al MAS fueron humillados y atacados físicamente en la plaza central de Sucre (para un video de estos acontecimientos, véase Brie 2008).

Por lo general, Bolivia respeta la libertad de prensa, aunque existen algunos obstáculos a la libre circulación de información. Los ataques a los medios son frecuentes en el país. En los departamentos occidentales, los medios de comunicación privados (en especial emisoras televisivas y prensa escrita) suelen ser partisanos y opositores al gobierno. Con frecuencia reciben amenazas e intimidación por parte de oficiales públicos y de grupos relacionados con el MAS, quienes intentan obstruir su trabajo. Por el contrario, en los departamentos orientales, la prensa que apoya al MAS (en particular estaciones de radio) suelen ser objeto de ataques por parte de la oposición, lo que en ocasiones ha provocado la suspensión de sus transmisiones. Por último, la cobertura mediática puede ser comprada y, en consecuencia, los medios han sufrido una pérdida de confianza pública.

El estado de la democracia ciudadana y participativa

La Constitución del 2009 expande los derechos de ciudadanía en direcciones que antes parecían imposibles. Sin embargo, queda por verse cómo serán implementados en la práctica esos derechos. La nueva Constitución reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia. Esto a su vez señala la posibilidad de construir un nuevo esquema de Estado plurinacional y poscolonial que pretende superar las limitaciones del Estado-nación tradicional. La declaración de derechos en la nueva Constitución incorpora además nociones de derechos indígenas colectivos que existirán en paralelo a los derechos individuales. Sin embargo, este reconocimiento yuxtapuesto de derechos individuales y colectivos puede generar una serie de conflictos de interpretación y jerarquía de la ley.

El nuevo marco constitucional ofrece mayores derechos de ciudadanía a los pueblos indígenas. Estos incluyen, entre otros, el

derecho a una educación intercultural, intracultural y multilingüe, el derecho a la participación en la administración de recursos medioambientales y el derecho a la autodeterminación y la territorialidad. La Constitución reconoce las autonomías indígenas y campesinas, así como el derecho de estas poblaciones a ser consultadas con respecto a proyectos que involucren el uso de tierra y recursos naturales en sus propiedades. Dicho reconocimiento representa una contrastante diferencia frente a la nueva Constitución ecuatoriana, la cual no estipula tales mecanismos de consulta (véase el artículo sobre Ecuador en este volumen).

Además de los nuevos derechos otorgados por la Constitución, esta incorpora varios elementos de las cosmovisiones indígenas. Por ejemplo, pone particular énfasis en la idea de "vivir bien", un concepto tomado del principio aymara de *suma quamaña*. Este principio se establece en el prefacio de la Constitución, así como en los artículos relativos a la educación y la estructura económico-productiva del Estado. Queda pendiente observar cómo será traducido este principio en las legislaciones e instituciones específicas que se adopten en este sentido.

Bolivia ha experimentado avances notables en términos de participación ciudadana directa. El modelo naciente de participación está basado en los movimientos sociales y el MAS es su principal instrumento. El MAS nació y se convirtió en un vehículo electoral exitoso en medio de una crisis de representación de los partidos y de las instituciones del Estado. Su ascenso al poder en el 2006 ha transformado la sociedad boliviana al perseguir la incorporación de grupos tradicionalmente excluidos del orden político. Cabe mencionar, sin embargo, algunas críticas contra el modelo multicultural del MAS que comienzan a surgir, no desde la derecha política, sino desde algunas voces disidentes de la izquierda boliviana. Las elecciones regionales y locales del 2010 dieron muestras de la proliferación de organizaciones locales capaces de competir con el MAS por alcaldías y otros cargos públicos en el ámbito local. De acuerdo con un estudio reciente sobre prácticas de participación política entre grupos indígenas urbanos de Cochabamba (Albro 2010), el modelo poscolonial de representación del MAS, a pesar de ser un avance significativo en términos de inclusión política frente a las

estructuras tradicionales del poder, tiende a considerar las demandas de los pueblos indígenas desde la perspectiva étnica dominante de los aymara. Es posible que la aparición de nuevas organizaciones sociales y el distanciamiento de algunas organizaciones indígenas y campesinas vinculadas en un inicio con el proyecto de cambio del MAS sean resultado de las limitaciones que enfrenta para articular las demandas de una compleja diversidad de actores.

Ahora bien, el incremento en la participación popular comenzó antes de que el MAS apareciera en escena. El proceso de descentralización de Bolivia durante los años noventa, por ejemplo, ha tenido un efecto duradero en el desarrollo y viabilidad de nuevas instituciones representativas que contribuyen al empoderamiento de los grupos marginados. El paquete de reformas institucionales incluyó la ley de participación popular de 1994 y la ley de descentralización administrativa de 1995, entre otras. En conjunto, estas leyes conllevaron la creación de más de trescientas municipalidades a lo largo del país e instituyeron un número sin precedente de elecciones municipales directas. Estas reformas desataron un proceso de "ruralización de la política" (Zuazo 2008) al reconocer a las comunidades urbanas y rurales —por ejemplo, juntas vecinales, asociaciones ciudadanas, sindicatos, comunidades indígenas— como agentes de participación en el nivel municipal (Postero 2007). La creación de gobiernos municipales, que estuvo acompañada por cambios en el sistema electoral, benefició a los grupos concentrados geográficamente y contribuyó a fortalecer la participación y representación de movimientos sociales (sobre todo indígenas) en el ámbito local. Con el colapso gradual del sistema de partidos, las fuerzas populares rápidamente llenaron los vacíos dejados por los partidos tradicionales y construyeron nuevas organizaciones, como el MAS, para participar en los procesos electorales.

Con el ascenso del MAS al poder en el 2006, el modelo emergente de participación puede parecer un caso de movilización desde la base combinado con intentos de cooptación por parte de un líder carismático. Una ironía del caso boliviano es que, en contraste con Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales es producto de esa movilización de base, pero, a través del autodenominado "instrumento político", intenta controlar las organizaciones sociales que

lo condujeron al poder en primer lugar. Estudios recientes indican que debido a sus orígenes indígenas y campesinos, el MAS opera con esquemas descentralizados de participación en las áreas rurales, donde "recoge la tradición organizativa sindical campesina de toma de decisiones colectivas en procesos horizontales en ampliados y cabildos" (Zuazo 2008: 38). Por ejemplo, el MAS utiliza mecanismos de democracia horizontal tanto para postular candidatos a cargos públicos como para exigirles que rindan cuentas una vez en el cargo, lo que subraya la originalidad de algunas de estas prácticas de toma de decisiones (véase Zuazo 2008 y Komandina y Geffroy 2007). A pesar de estas características innovadoras, en las zonas urbanas el MAS opera a través de una lógica de clientelismo y patronazgo. Esto está relacionado con la manera en que la política boliviana se ha desarrollado en las ciudades, que representan escenarios relativamente nuevos para el MAS y presentan incentivos adicionales para implementar estrategias verticales de participación. En resumen, el modelo de participación bajo el gobierno de Morales es una combinación de esquemas verticales y estrategias horizontales de toma de decisiones.

Los resultados de las recientes elecciones locales y regionales de abril del 2010 ofrecen evidencia ilustrativa del cisma entre las zonas rurales y urbanas en el proyecto de gobierno del MAS. Resultados casi definitivos sugieren una arrolladora victoria del MAS sobre sus opositores, habiendo obtenido 231 de las 337 municipalidades del país y el control sobre ocho de las nueve asambleas legislativas departamentales (Bolpress 2010). El MAS ganó más del 50% de las municipalidades en casi todos los departamentos y en la zona de la media luna obtuvo cerca del 40% de las alcaldías (Corte Nacional Electoral 2010). Candidatos del MAS resultaron victoriosos en al menos cinco de las nueve gubernaturas, con algunas controversias en el caso de Pando. Sin embargo, de las nueve capitales departamentales, el MAS solo obtuvo las alcaldías de Cochabamba, Cobija y El Alto (que junto con la municipalidad de La Paz conforma la Zona Metropolitana de La Paz). Por el contrario, el Movimiento sin Miedo (MSM) ganó en La Paz y Oruro, mientras que partidos locales obtuvieron las alcaldías de las otras cinco capitales departamentales: PAÍS en Sucre, la Alianza Social en Potosí, Unidos para Renovar

(UNIR) en Tarija, Santa Cruz para Todos en Santa Cruz, y Primero el Beni en Trinidad (Corte Nacional Electoral 2010). La dificultad para ganar en los núcleos urbanos con la misma holgura que en el resto del país sugiere que el MAS enfrenta obstáculos significativos para reproducir en contextos urbanos los modelos de inclusión política y construcción de alianzas que han probado ser exitosos en las regiones rurales.

Las organizaciones sociales que dieron origen al MAS han sido incorporadas al aparato del Estado, ganando representación hacia el interior del gobierno.[7] A pesar de lo que cabría esperar, esto no ha provocado en todos los casos la cooptación de esas organizaciones por parte del Estado, aunque, como se mencionó antes, en ocasiones el MAS a utilizado de manera deliberada a estas organizaciones como tropas de choque en contra de prefectos y congresistas de la oposición. En otros casos, la incorporación de organizaciones populares (urbanas, en particular)[8] a la estructura del Estado se ha llevado a cabo mediante esquemas verticales de participación, lo que ha reforzado las prácticas de clientelismo y de control estatal sobre estas organizaciones. Los vínculos entre ellas y el MAS han puesto en relieve las profundas características corporativistas de la sociedad boliviana. Queda pendiente observar si el MAS institucionalizará nuevos espacios de participación y democracia hacia el interior de su organización. Esto resulta importante porque la alianza con el MAS ha obstaculizado la capacidad de movilización de algunas organizaciones sociales, así como la posibilidad de diferir frente a las posturas oficiales del partido. Debido a que los lazos entre el MAS y las organizaciones sociales de base son con frecuencia informales y vagamente estructurados, si estos organismos populares no encuentran espacios efectivos de participación para canalizar sus demandas, los vínculos pueden desgastarse con facilidad. La falta de tales mecanismos ha contribuido a la aparición de

7. El MAS ha fomentado la participación de mujeres, quienes han sido parte integral del movimiento desde sus orígenes.

8. Entre estos organismos se cuentan sindicatos, asociaciones profesionales, asociaciones vecinales y otro tipo de organizaciones de intereses corporativos.

resquebrajaduras dentro del MAS, lo que se volvió evidente en las elecciones generales del 2009, cuando líderes como Román Loayza renunciaron al MAS y formaron sus propias iniciativas.

De acuerdo con un estudio conducido por Moira Zuazo (2008), si uno analiza la composición del primer gabinete de ministros de Morales, de un total de 16 ministros, por lo menos cuatro provenían de los sectores urbanos, corporativos y mineros, pero solo uno de los organismos indígenas y campesinos que le dieron origen al MAS (Zuazo 2008: 34). La invitación de los sectores organizados a participar en la estructura de gobierno suele ocurrir a través de prácticas de clientelismo, buscando alianzas con líderes sociales a cambio de apoyo para el MAS. Esto constituye una fuente de tensión entre los grupos organizados que se consideran "orgánicos" y aquellos grupos que han sido "invitados" posteriormente a unirse al proyecto. El nuevo gabinete, formado en el 2010, está compuesto por veinte ministros provenientes de una mezcla de sectores orgánicos e invitados y con igual número de representantes masculinos y femeninos.

Por supuesto, muchos grupos organizados no están representados en la estructura de gobierno. En un esfuerzo por abrir espacios de participación para actores sociales, el gobierno de Morales creó la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM), una organización compuesta por movimientos sociales indígenas, campesinos y urbanos, con el objetivo de apoyar el proceso de transformación social dirigido por el MAS. Es ahí donde las organizaciones sociales parecen tener una voz (aunque sea tímida) en los asuntos de gobierno. Sin embargo, hasta el momento resulta poco claro el futuro de la CONALCAM bajo la nueva Constitución. Los gobernadores de la oposición, por su parte, han creado el Consejo Nacional Democrático (CONALDE), que aún carece de una dirección unificada. El partido político Poder Democrático Social (PODEMOS), por ejemplo, que se había posicionado como la voz de los departamentos orientales, se vio debilitado por el referéndum revocatorio y hoy padece una seria fragmentación entre sus filas. La oposición de la derecha ha sido ampliamente desacreditada y necesitará varios años para recuperar su fuerza y convertirse en una alternativa política real.

El MAS ha fomentado la participación de los grupos excluidos en la vida democrática a través de procesos deliberativos y de toma

de decisiones. Sin embargo, hasta la fecha no ha conseguido institucionalizar reglas claras para la participación, lo que abre la posibilidad de clientelismo, patronazgo y cooptación estatal. La ausencia de canales institucionalizados de participación dentro del MAS indica un proceso de concentración de poder en el Ejecutivo, puesto que la toma de decisiones recae, al final del día, en Morales. Todo esto ocurre mientras las fuerzas de la oposición, sobre todo en la derecha, permanecen debilitadas y atomizadas.

Además del esquema de participación propuesto por el MAS, otros mecanismos han sido designados para incrementar la participación directa. La nueva Constitución, por ejemplo, reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia. El artículo 209 reconoce que las organizaciones de los pueblos indígenas y campesinos, así como las asociaciones ciudadanas y los partidos políticos, poseen igualdad de derechos para nominar candidatos a puestos públicos. Para regular estos procesos electorales, el artículo 210 establece la creación de un órgano electoral plurinacional que también garantiza igual participación de hombres y mujeres. Entre los avances en el ámbito de la participación se cuenta la ratificación del Convenio 169, "Convenio sobre pueblos indígenas y tribales" de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que reconoce los derechos a la tierra y la autodeterminación de los pueblos indígenas. Asimismo, se han promulgado instrumentos jurídicos nacionales de crucial importancia para la inclusión de los sectores indígenas y campesino: la ley de la reforma agraria, que garantiza el derecho a la propiedad colectiva de la tierra, la ley de medio ambiente, que otorga a las comunidades indígenas el manejo de la biodiversidad, la ley forestal, que sitúa los derechos agrarios por encima de los derechos de tala, así como cambios en el código penal para permitir jurados ciudadanos. Por último, la ley de hidrocarburos otorgó a los pueblos indígenas el control sobre el petróleo y el gas en sus territorios.

El Poder Constituyente

La Constitución fue reescrita por una Asamblea Constituyente cuyos delegados fueron elegidos popularmente en el 2006. El sistema

electoral usado para seleccionar a los delegados garantizó en términos prácticos que el gobierno no obtuviera una súper mayoría en la Asamblea. Esta estuvo compuesta por cinco miembros de cada uno de los nueve departamentos bolivianos (45 en total) y tres representantes de los 70 distritos (210 en total). Los dos candidatos con el mayor número de votos ocupaban los dos primeros puestos, mientras que el tercer asiento se asignaba al partido ganador solo si este había obtenido más del 50% de los votos del distrito. Este sistema hacía casi imposible que cualquier partido ganara dos tercios de los asientos. Sin embargo, la ley especial de convocatoria requería de manera expresa una mayoría de dos tercios para cambiar la Constitución. Por lo tanto, el gobierno no ganó tal mayoría para pasar una Constitución a su medida, mientras que la oposición se mantuvo intransigente.

La Asamblea Constituyente se limitó a redactar la nueva Constitución y no sobrepasó al Congreso en los procesos legislativos ordinarios. El proceso deliberativo dentro de la Asamblea Constituyente, sin embargo, se vio afectado: no pudo generarse un acuerdo entre el gobierno y los partidos de derecha de la oposición, por lo que el texto fue aprobado solo por los miembros favorables al gobierno (bajo protección militar). Como se ha mencionado, la ausencia de un Tribunal Constitucional fue una debilidad importante de este proceso. Sin embargo, tras el referéndum revocatorio y la crisis en Pando (en agosto y septiembre del 2008 respectivamente), el texto fue modificado sustancialmente por el Congreso y, en octubre del mismo año, tanto la oposición —incluyendo prefectos y representantes municipales— como el gobierno contribuyeron a la redacción de un nuevo texto. El borrador de la nueva Constitución se sometió a un referéndum constitucional el 25 de enero del 2009 y fue aprobado con un 61.43% de los votos y una participación en las urnas mayor al 90%.

Con el referéndum constitucional, el texto se volvió ley. Sin embargo, hacer que la Constitución funcione de manera efectiva será un reto importante, pues la noción de "pluralismo jurídico" generará problemas. Es posible que se genere una pérdida del monopolio judicial sobre la interpretación y aplicación de la ley y que surjan situaciones de duplicación de funciones como resultado de

incongruencias en el texto, en particular porque la Constitución exige una interpretación literal —es decir, requiere que los jueces interpreten la ley de manera literal con respecto a la intención original de sus autores.

Conclusión

La democracia boliviana se encuentra en construcción. Al igual que los demás países de la región andina, Bolivia goza de una legitimidad democrática considerable en cuanto a que elecciones periódicas se llevan a cabo de manera limpia y libre. Los oficiales electos toman posesión de sus cargos y gobiernan de acuerdo con la voluntad de la mayoría.

Se menciona con cierta frecuencia que Bolivia, bajo el gobierno del presidente Morales, sigue el mismo camino que Venezuela bajo Hugo Chávez; sin embargo, la comparación es un tanto exagerada. En primer lugar, Bolivia ha sido más cuidadosa siguiendo las reglas constitucionales existentes y ha erosionado menos el sistema de frenos y contrapesos propio de las constituciones presidenciales. Ha habido oportunidades para la centralización de poder y abusos por parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo, el Ejecutivo ha demostrado una capacidad destacable para evitar caer en esas tentaciones. Por ejemplo, a pesar de los esfuerzos por intimidar al Congreso, el gobierno del MAS presentó el borrador del texto constitucional al Poder Legislativo, que lo modificó antes de presentarlo para la aprobación popular a través del referéndum. Esto representa una diferencia considerable frente al modelo venezolano, en el que el Congreso fue suplantado por una Asamblea Constituyente que usurpó sus atribuciones legislativas y produjo una Constitución a la medida del Ejecutivo.

La erosión de la independencia judicial bajo el gobierno del MAS es quizá el aspecto más preocupante de los problemas constitucionales actuales en Bolivia. La interrupción de labores del Tribunal Constitucional y el uso de poderes excepcionales para nombrar a un nuevo grupo de jueces provee ejemplos de acciones que interfirieron con las instituciones judiciales. Estas acciones corren el riesgo de violar la Carta Democrática Interamericana, que mantiene como

un elemento esencial de la democracia representativa "la separación e independencia de los poderes públicos" (artículo 3).

Ahora bien, dicha erosión del principio de separación de poderes se ve matizada por las importantes mejorías en materia de participación ciudadana. El nuevo gobierno del MAS ha contribuido al empoderamiento de los grupos históricamente marginados. La nueva Constitución reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad boliviana y se han realizado esfuerzos significativos para incrementar la participación en el ámbito local y en una amplia gama de materias.

En aquel seminal artículo mencionado en párrafos anteriores, Álvaro García Linera (2008) describió la crisis del Estado boliviano durante el cambio de siglo como un proceso de desgaste, mediante el cual las ideas e instituciones dominantes, abanderadas por las élites blanca y mestiza, perdieron su poder de atracción sobre la sociedad en general. De acuerdo con García Linera, el resultado fue un "empate catastrófico" entre dos proyectos políticos opuestos que competirían por la movilización de las distintas fuerzas sociales: el MAS, y su proyecto de inclusión política, económica y social de las poblaciones marginadas, frente a los partidos tradicionales y las élites económicas del país. La salida de la crisis, en teoría, terminaría con la victoria —no solo sobre las instituciones del Estado sino sobre todo sobre la opinión pública de las masas— de uno de estos modelos de nación y su aceptación por parte de las distintas fuerzas políticas, reduciendo al mínimo el número de opositores radicales excluidos de tal proyecto hegemónico. Este "punto de bifurcación", que, en el caso boliviano, podría entenderse como una refundación del país, iniciaría una nueva vida política. En la actualidad, parece razonable afirmar que la adopción de la nueva Constitución representa dicho punto crítico en la historia boliviana, como sugiere el predominio del proyecto político del MAS en los procesos electorales recientes (García Linera 2008: 28).

Ahora bien, la gran pregunta que surge hoy en día es hasta qué punto el MAS ha conseguido articular y movilizar a la diversidad de fuerzas políticas del país y ha comenzado a construir un modelo de nación que será aceptado por la sociedad en general o si, por el contrario, su predominancia es un asunto coyuntural que debe más

a la fragmentación y debilitamiento de la oposición que a su propia capacidad de atracción de distintos actores políticos. Más aún, en los próximos años habrá oportunidad de confirmar el grado de consolidación de la democracia boliviana y, quizá, de descubrir la nueva especie democrática que parece gestarse actualmente. Esto dependerá, más que del triunfo de un modelo de Estado sobre otro, de la forma en que los distintos proyectos políticos compitan y dialoguen de acuerdo con principios de inclusión, constitucionalidad y transparencia.

En conclusión, hoy por hoy, Bolivia puede ser caracterizada como una democracia electoral donde ciertos aspectos de gobierno representativo han sido modificados o debilitados, mientras que otros aspectos de corte participativo se han visto reforzados. La viabilidad de este nuevo modelo se verá en el futuro, pero al menos, hasta la fecha, Bolivia parece haber superado problemas importantes del pasado: gobiernos débiles e inestabilidad política.

Bibliografía

Anria, Santiago
2009 "Informal institutions and party organization: a case study of the MAS-IPSP in urban areas of La Paz and El Alto". Tesis de master. Vancouver: Simon Fraser University.

Bolpress
2010 "El MAS gana 231 alcaldías, más de dos tercios de las 337 municipalidades del país". Nota del 16 de abril. Disponible en: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2010041408&PHPSESSID=9c70bca176f7c740f3f6f63848e612a2>.

Brie, César
2008 "Humillados y ofendidos".

Carter Center
2009 "The Carter Center commends advances in Bolivia's biometric voter registry but urges more transparency in processing data and timely resolution to the situation of citizens

conditionally allowed to vote ('observados')". Comunicado de prensa, 1 de diciembre.

Corte Nacional Electoral
2009 *Acta de cómputo nacional: elecciones generales y referendos 2009.* La Paz: CNE.

2010 *Acta de cómputo nacional: elecciones departamentales, municipales y regional 2010*. La Paz: CNE.

Cortéz Hurtado, Roger
2005 *Poder y proceso constituyente en Bolivia*. La Paz: PADEM / Red de Participación Ciudadana y Control Social.

García Linera, Álvaro
2006 "State crisis and popular power". En *New Left Review*, vol. 37: 73-85.

2008 "Empate catastrófico y punto de bifurcación". En *Crítica y Emancipación: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, año 1, núm. 1, junio. Buenos Aires: CLACSO.

Hylton, Forrest y Sinclair Thomson
2007 *Revolutionary horizons: past and present in Bolivian politics*. Londres y Nueva York: Verso.

Komadina, Jorge y Celine Geffroy
2007 *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005).* La Paz: CESU, DICYT – UMSS, Fundación PIEB.

Lazarte R., Jorge
2006 *Hacia un país moderno y democrático. La Asamblea Constituyente: un nuevo comienzo*. La Paz: Plural.

Madrid, Raúl L.
2009 "Indigenous parties and democracy in Latin America". En Smith, William C., ed., *Latin American democratic transitions: institutions, actors, and processes*. Malden, MA: Wiley – Blackwell.

Postero, Nancy Grey
2007 *Now we are citizens: indigenous politics in postmulticultural Bolivia*. Stanford: Stanford University Press.

Rodríguez Veltzé, Eduardo, Carlos Romero y Carlos Toranzo Roca
2009 "Bolivia: diagnóstico de la democracia boliviana". Documento de trabajo. Reporte para la Red de Investigación de la Democracia Andina.

Romero Ballivián, Salvador
2006a "Análisis de la elección de la Asamblea Constituyente y del referéndum sobre autonomía departamental". En Fernández Weisser, Ivonne, ed., *Opiniones y análisis: estudio de los resultados de la Asamblea Constituyente y el referéndum sobre autonomías departamentales*. La Paz: FUNDEMOS.

2006b "El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial 2005". Corte Nacional Electoral.

Toranzo Roca, Carlos
2006 *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS / Plural.

Van Cott, Donna Lee
2005 *From movements to parties in Latin America: the evolution of ethnic politics.* Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.

Zamosc, León
2009 "The Indian movement and political democracy in Ecuador". En Smith, William C., ed., *Latin American democratic transitions: institutions, actors, and processes*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.

Zuazo, Moira
2008) *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia: entrevistas a 85 parlamentarios del partido*. La Paz: Fundación Ebert.

CHILE:
¿INSTITUCIONALIZACIÓN CON PIES DE BARRO?

David Altman y Juan Pablo Luna

Introducción*

Casi veinte años después de la transición a la democracia, existen dos lecturas posibles respecto del desempeño de las instituciones en Chile. Por un lado, el sistema político se encuentra altamente institucionalizado y cuenta con un Estado de derecho consolidado en la vida cotidiana de los ciudadanos. El país disfruta de una situación socioeconómica estable y de un crecimiento económico que se ha

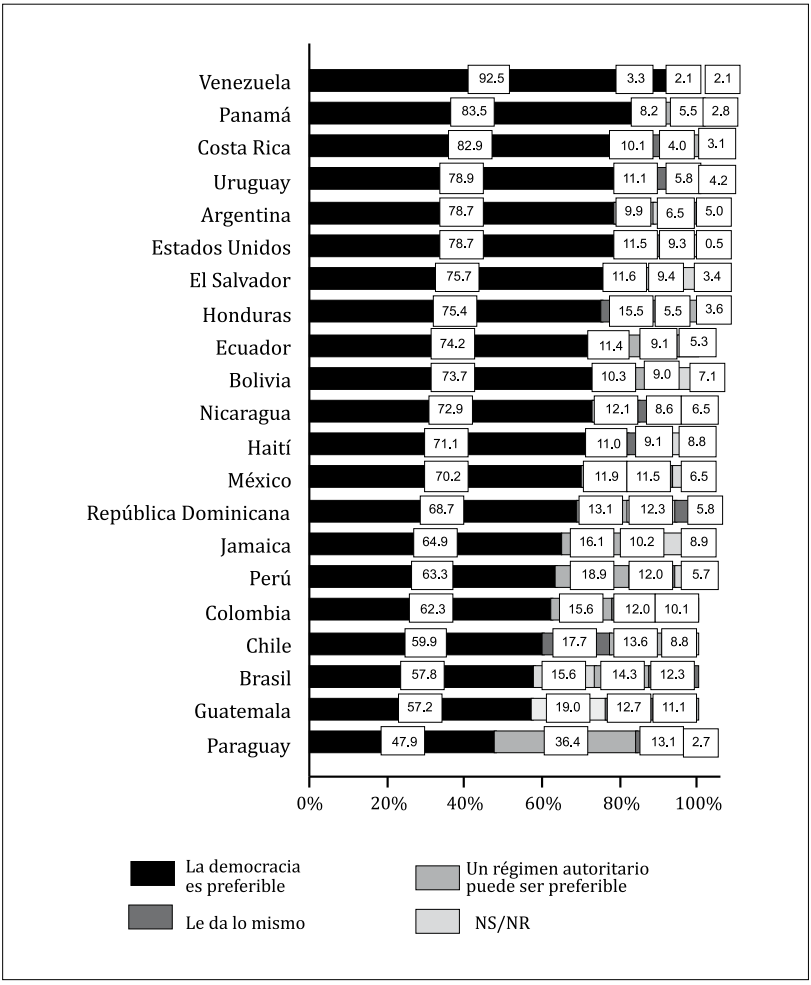
* Este texto se preparó para la Andean Democracy Research Network (ADRN), perteneciente al Center for the Study of Democratic Institutions de la Universidad de British Columbia (UBC). El proyecto fue financiado por el Programa Glyn Berry for Peace and Security, en asociación con el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), la Comisión Andina de Juristas y el Carter Center. Los autores agradecen las sugerencias y recomendaciones hechas por Pablo Policzer y Max Cameron a lo largo de los distintos encuentros y debates realizados durante el año 2008. Asimismo, se encuentran en deuda con los colegas de la Corporación Participa, en especial su directora Andrea Sanhueza, por la ejecución de un encuentro con actores de la sociedad civil realizado en la Biblioteca de Santiago en enero del 2009. Todos los errores u omisiones son de nuestra exclusiva responsabilidad.

mantenido constante en el largo plazo, un caso excepcional en la región. Al crecimiento sostenido del producto debe añadirse la bonanza producida por la apreciación en los mercados internacionales del cobre, principal producto de exportación de Chile. Todos estos factores coadyuvan a la permanencia del régimen democrático, de modo que no se auguran serias rupturas institucionales en el corto y mediano plazos. La expectativa acerca del mantenimiento del juego democrático constituye una condición que, según O'Donnell (1996), resulta fundamental para garantizar la estabilidad del régimen. Asimismo, los logros económicos y sociales de Chile están a la vista. No solo se ha convertido en uno de los países ricos de la región (algunos incluso hablan del "tigre" sudamericano) sino además ha logrado éxitos sociales sin precedentes: la pobreza se ha reducido en más de 50% desde el retorno a la democracia, la educación se expande y los sistemas de pensiones y salud han sido reformados en los últimos tiempos y ofrecen una cobertura mínima universal. En general, los chilenos viven hoy más y mejor, en el contexto de un sistema político democrático y de una institucionalidad estatal de (relativa) buena calidad.

A pesar de todos estos méritos, la democracia en Chile enfrenta importantes desafíos. Por un lado, los ciudadanos se encuentran crecientemente desafectados del juego democrático (Segovia 2006). A este respecto, según el sondeo comparado del Barómetro de las Américas (figuras 1 y 2), tanto la predilección por la democracia como régimen ideal de gobierno como la satisfacción con su funcionamiento son bajos en comparación con otros países latinoamericanos.

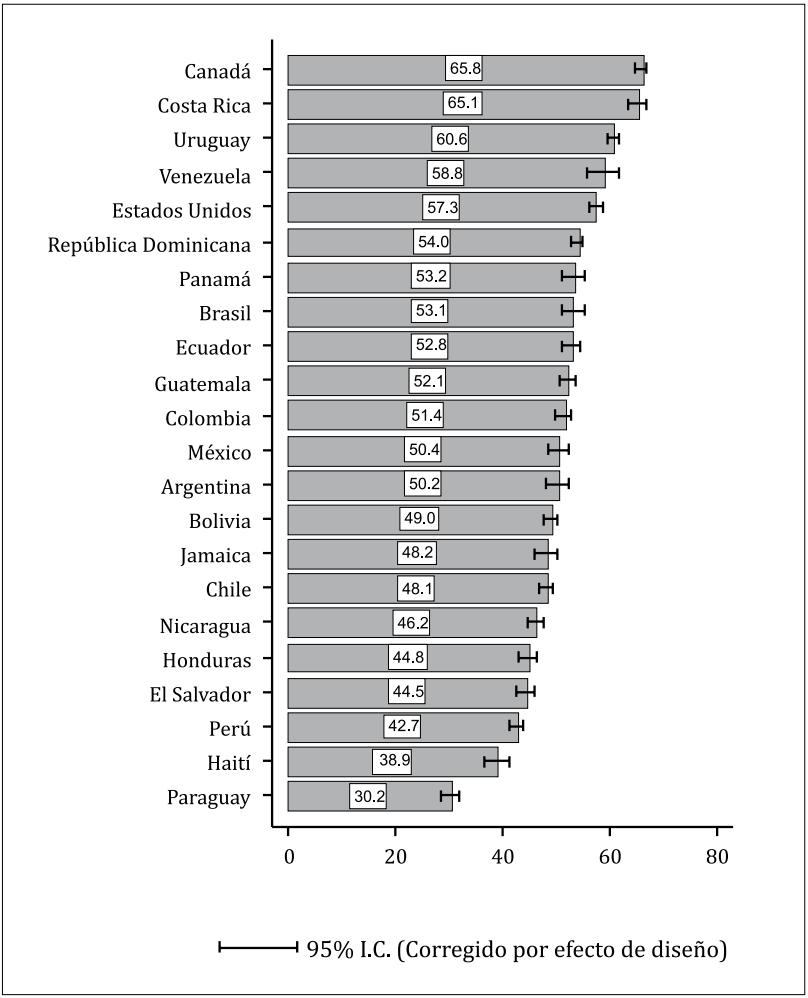
El descontento y la alienación política parecen relacionarse con la presencia de un sistema electoral que genera poca competencia, que desincentiva la participación y que es percibido por la población como la perpetuación de los oligopolios políticos heredados de la transición a la democracia (Altman 2006a). Si bien es claro que en el contexto latinoamericano Chile sobresale por contar con un sistema de partidos institucionalizado (Mainwaring y Scully 1995; Siavelis 2000; Torcal y Mainwaring 2003) y es considerado el país más parecido a Europa continental en cuanto a patrones de estructuración programática y de antagonismos sociales (Coppedge

Figura 1
PREFERENCIA POR LA DEMOCRACIA



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

Figura 2
SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

1998; Dix 1989), nueva evidencia sugiere que los partidos políticos chilenos han perdido cercanía con la sociedad civil. La competencia entre candidatos se orienta hacia algunos sectores sociales, en función de la competencia entre maquinarias políticas que con frecuencia son estructuradas en el ámbito local, con base en liderazgos personalistas e intercambios informales con el electorado (clientelismo, *constituency service*) (Luna 2006).

Los sondeos de opinión pública reflejan un sentimiento de descontento generalizado, consistente con eventos políticos recientes. A modo de ejemplo: las intensas movilizaciones que el gobierno de la presidenta Bachelet ha enfrentado desde los primeros meses de su mandato (estudiantes); la concomitante represión policial contra estos y otros grupos (mapuches); las señales recientes de estancamiento del crecimiento económico y tendencias inflacionarias; la presencia de casos de corrupción que involucran a agentes de gobierno y de la oposición; la fallida implementación del plan de transporte capitalino Transantiago (cuyas fallas de diseño han contribuido a deslegitimar el estilo tecnocrático de gobierno que había caracterizado a la Concertación); las reiteradas emergencias ambientales y sus efectos en la salud de las poblaciones de Santiago y Temuco; así como la creciente preocupación de la opinión pública respecto de la delincuencia.

Uno de los fenómenos políticos más interesantes que describen las paradojas del Chile contemporáneo es la incapacidad de la oposición política, hasta la reciente elección de enero del 2010, de capitalizar el descontento con el bloque oficialista. En otras palabras, la oposición Alianza por Chile tuvo grandes dificultades para convertirse en una alternativa viable respecto del oficialismo durante los primeros veinte años del periodo postransicional (1990-2010). La tabla 1 ofrece datos recogidos durante diciembre del 2007 con respecto a la capacidad de gobierno percibida.

Esta información sugiere que la capacidad de gobierno percibida de la Alianza era más débil o, en el mejor de los casos, similar a la que poseía el oficialismo, cuando cabría esperar que el desgaste de la Concertación se tradujese en un mejor posicionamiento de la Alianza.

La incapacidad de la Alianza de generar alternativas viables contribuyó a obturar procesos de renovación más ambiciosos y

Tabla 1
Capacidad de gobierno de Alianza y Concertación
según voto en el 2005

Voto en primera vuelta presidencial del 2005	Capacidad de gobierno percibida (escala del 1 al 7; siendo 1 lo mínimo y 7 lo máximo)	
	Alianza	Concertación
Bachelet	3.9	5.2
Piñera	5.5	3.6
Lavín	5.1	4.0
Hirsch	3.6	4.7
Ninguno	3.9	4.3
Total	4.5	4.7

Fuente: LAPOP (2008).

profundos en la Concertación, en tanto la debilidad estructural de sus competidores generó pocos incentivos para innovar. En las elecciones del 2009-2010, por tanto, compitieron un bloque oficialista desgastado pero con importantes posibilidades de seguir gobernando, con una oposición que finalmente logró, luego de una estrecha victoria en segunda vuelta, generar alternancia en el gobierno. La irrupción del liderazgo de Marco Enríquez-Ominami, quien logró obtener un 20.1% de la votación de primera vuelta, movilizando el descontento con los partidos y políticos tradicionales, constituye un nuevo llamado de atención respecto de la institucionalización del sistema de partidos chileno. También representa la culminación de un periodo en el que la Concertación sufrió una serie de escisiones y deserciones significativas, disparadas por problemas internos (por ejemplo, la fracción *colorina* de la Democracia Cristiana y los dos liderazgos históricos del Partido Por la Democracia, PPD, que confluyen en el referente Chile Primero). Dichos conflictos también se reflejaron en la creciente dificultad para disciplinar y alinear su bancada parlamentaria.

En función de estas observaciones y con base en la experiencia de otros países de la región (en especial los de la región andina), creemos posible justificar el siguiente diagnóstico: el caso chileno se aparta de la experiencia regional marcada por fuertes crisis del sistema democrático y por episodios de discontinuidad institucional y del sistema de partidos. No obstante, dicho distanciamiento no es virtuoso y tiene su contracara en la configuración progresiva de un sistema político cada vez más alejado de la sociedad civil. Además, se trata de un sistema político que posee poca capacidad de renovación y altos grados de endogamia, al tiempo que encuentra grandes dificultades al momento de procesar reformas. Sin duda, como indica el informe de Garretón y Garretón (2009), los enclaves autoritarios que hereda la democracia chilena son factores clave para entender estas dinámicas. No obstante, también lo son los procesos de adaptación estratégica en que han incurrido los principales actores políticos del sistema.

En otros casos de la región andina, el exceso de movilización desde abajo constituye una de las claves de la crisis institucional. En el caso chileno, los mecanismos postransicionales de movilización y legitimación desde arriba parecen agotarse sin que se produzca, al menos por el momento, algo más que irrupciones espasmódicas y asistemáticas de la sociedad civil.

Al mismo tiempo, durante los últimos veinte años (1990-2010) el sistema de partidos chileno no generó alternancia en el Poder Ejecutivo entre las dos coaliciones principales. En tanto, el sistema político no posee, en el corto plazo, incentivos para la renovación y desarrollo de reformas más ambiciosas que las ya implementadas. Si bien esto último asegura su permanencia en un horizonte de corto plazo, puede constituirse en el mediano y largo plazo en una causa para su caída. Se trata de un sistema congelado y en crisis, cuyo principal mecanismo legitimador lo constituye el éxito económico y el gradual progreso en términos de bienestar social. Este último marcado por altos niveles de desigualdad que también ponen en riesgo la sustentabilidad del equilibrio democrático.

En tanto la falta de alternancia en el Poder Ejecutivo constituye uno de los componentes de este síndrome chileno, cabe plantear la siguiente interrogante: ¿son estos rasgos estructurales de la política

postransicional chilena o, por el contrario, pueden ser contrarrestados a partir de la reciente alternancia en el Poder Ejecutivo? En definitiva, la respuesta a esta pregunta es abierta y solo podrá ser abordada *ex-post*. No obstante, es posible plantear algunos escenarios alternativos.

Con el resultado de la reciente elección presidencial, la ausencia de alternancia en el Ejecutivo deja de ser preocupante. No obstante, dadas sus bases de apoyo y la estructura de su coalición política, en la que figuran los intereses conservadores representados por la Unión Demócrata Independiente (UDI), es probable que el nuevo Presidente enfrente mayores conflictos sociales y que, al mismo tiempo, no implemente reformas al sistema socioeconómico capaces de generar mayores niveles de legitimidad y apoyo que los hoy vigentes.

Alternativamente, es posible plantear un segundo escenario que, aunque poco probable, podría contribuir a generar una fuerte renovación del mapa político, dando lugar a mayores niveles de legitimidad y representatividad. Los primeros actos de gobierno, y en particular, el bajo peso de la UDI en la conformación del primer gabinete del presidente Piñera, generaron tensiones entre el Ejecutivo y dicho partido, el que posee la mayoría de los escaños parlamentarios de la Alianza. Si Sebastián Piñera, motivado también por su antigua rivalidad con la UDI, decide intentar gobernar con la Democracia Cristiana o con alguna de sus fracciones más relevantes, en detrimento de la UDI, un realineamiento partidario podría emerger, también facilitado por la crisis interna de la Concertación. Si esto ocurriese, el debilitamiento de la Democracia Cristiana y su absorción por el gobierno abrirían campo a una renovación de la centro-izquierda (incluyendo al Partido Comunista) en la oposición, configurando al mismo tiempo un polo de centro-derecha más liberal en lo económico y más conservador en cuanto a valores sociales. De esta forma, el sistema de partidos en su conjunto podría responder mejor a antagonismos emergentes en la sociedad chilena que hoy día no encuentran representación en el actual sistema político. Este sería un escenario de reajuste que no requeriría un cambio en el sistema electoral.

Al tiempo que la alternancia genera oportunidades de renovación, también introduce nuevas presiones sobre el sistema. En caso

de que la gestión de Piñera fuese percibida por la población como "más de lo mismo", el sistema de partidos habría puesto a prueba en el gobierno a todas las alternativas sistémicas o provenientes de los partidos tradicionales. Esto tal vez abriría el campo para la irrupción de actores ajenos al *establishment* actual (*outsiders)*, facilitando aún más, la irrupción de candidaturas como la de Marco Enríquez-Ominami en el 2009.

La centralidad del tema de la seguridad pública, la debilidad de los partidos, la segmentación socioeconómica en la provisión de bienes públicos, los escándalos de corrupción y el debilitamiento de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, constituyen otras amenazas tangibles que desarrollamos en el análisis presentado a continuación.

En términos teóricos, el análisis del caso chileno plantea algunas implicaciones interesantes. El país muestra un desempeño ejemplar con respecto a la gran mayoría de los temas considerados. Sin embargo, gran parte de la evidencia que presentamos respecto de factores clave para entender a cabalidad los méritos y defectos del funcionamiento democrático en el país escapa (aunque por supuesto se encuentra relacionada) a los elementos considerados en el temario original del proyecto de la Red de Investigación de la Democracia Andina (Andean Democracy Research Network, o ADRN). El caso chileno podría sugerir una ampliación de los parámetros de análisis hacia factores no institucionales que afectan la calidad democrática en la región. Chile es un caso opuesto a las democracias "ciudadanas" y altamente movilizadas de otros países de la región andina, pues presenta un sistema político cooptado por las élites y con muy bajos niveles de participación y activación ciudadanas que responde a un patrón de fuerte estratificación socioeconómica (Poduje 2009). Dos posibles acercamientos, en gran medida complementarios, surgen ante este escenario: 1) los problemas de la democracia en Chile responden a la presencia e implementación de una Constitución inapropiada; y 2) dichos problemas van más allá del funcionamiento institucional y tienen múltiples causas, entre las que destacan las prácticas (con frecuencia informales) con que los principales actores político-institucionales se han adaptado al marco constitucional. En los siguientes párrafos, este informe adopta la segunda perspectiva.

La democracia electoral

La literatura reconoce que Chile es, junto con Uruguay y Costa Rica, uno de los países de América Latina que ha vivido durante más tiempo bajo gobiernos democráticos (Smith 2004). A diferencia de otros países del continente, no existe un grave desafío al monopolio del uso de la fuerza en su territorio y el país se ha constituido como una democracia liberal durante una significativa parte del siglo XX. En términos generales, el derecho al voto es respetado y las elecciones son limpias y libres. Sin embargo, en lo que respecta a este último punto deberemos indagar más con respecto a las consecuencias del sistema electoral binominal utilizado en el país.[1]

A pesar de que este sistema ha sufrido algunas modificaciones con las reformas constitucionales del 2005, como la abolición de los senadores designados, en términos generales se ha mantenido igual desde 1990. Sea cual sea la naturaleza del binominalismo —mientras que para algunos constituye un sistema mayoritario *ad hoc* (Rabkin 1996), para otros se trata de una forma de representación proporcional con listas abiertas (Navia 2008)—, este sistema tiene particulares y evidentes consecuencias. El binominalismo tiene un efecto pernicioso sobre la competencia política, dadas las certezas que produce. Puesto que en la mayoría de los distritos el "doblaje" es muy difícil, la disputa política corre en el interior de las coaliciones contendientes para definir quién será el candidato "blindado" (ultra-preferencial) y lograr el apoyo de la mayoría de los simpatizantes de la coalición en un distrito o circunscripción

1. En el sistema binominal chileno, los partidos políticos o las coaliciones de partidos compiten para la Cámara de Diputados en sesenta distritos electorales compuestos por dos miembros cada uno, y en 19 circunscripciones para la Cámara de Senadores. Los partidos y coaliciones presentan dos candidatos en cada distrito (o circunscripción si hablamos del Senado) y cada ciudadano vota por una sola persona. El primer candidato elegido es aquel que recibió más votos del partido o coalición que recibió más votos. En otras palabras, primero se *acumulan* todos los votos por coalición y se adjudica la primera banca del distrito al candidato con mayor cantidad de votos de esa coalición. El segundo candidato electo es del mismo partido o coalición, siempre y cuando su partido o coalición duplique (por lo menos) al partido o coalición que lo sigue inmediatamente en número de votos, lo que constituye una variante del coeficiente D'Hondt.

(Altman 2004). En otras palabras, el binominalismo ha transformado la competencia política *intercoalicional* en una competencia de corte *intracoalicional*.

Las consecuencias del binominalismo en Chile

El binominalismo tiene un efecto de exclusión con la intención de limitar la fragmentación política. Con frecuencia se menciona que con un 33.4% del voto el segundo partido o coalición logra hacerse del 50% de los representantes del distrito. Esto es cierto bajo la premisa que solo dos partidos o coaliciones reciban votos en un distrito dado. El binominalismo entendido desde esta perspectiva se asemeja a "un seguro electoral contra la derrota" (Navia 2005). Sin embargo, en la gran mayoría de los distritos chilenos compiten otros partidos que logran un número semejante de votos. Por lo tanto, pensar que 33.4% del voto es suficiente para lograr una banca en un distrito puede inducir a confusiones. Asumiendo que en general los partidos o coaliciones minoritarios obtienen un 10% del voto, el porcentaje necesario para que el segundo partido logre obtener la mitad de los candidatos en un distrito es apenas superior al 30%, lo que genera distorsiones en la representatividad del sistema y disminuye los incentivos para participar, ya que el resultado, salvo en raras excepciones, es fácil de anticipar (Altman 2006b).[2] A medida que el número de partidos o coaliciones en un distrito aumenta, el porcentaje necesario para lograr la segunda banca disminuye. Así, por ejemplo, en una configuración con 49%, 26%, y 25%, solo los dos primeros partidos obtienen una banca cada uno (Altman 2004: 52).

La tabla 2 explica la dinámica del binominalismo chileno y presenta tres escenarios hipotéticos donde el total del voto en cada distrito o circunscripción posee un valor de 100 unidades. En los dos primeros escenarios solo hay dos grandes grupos que compiten por las bancas. En el escenario 1, si bien la coalición A supera a la coalición B, no logra duplicarla en votos. En consecuencia, los candidatos

2. Sobre el sistema binominal ver Siavelis (2004); Ortega (2003); Nolte (2003); Navia (2004); Angell (2003); Carey (1997; 2003); Dow (1998a y 1998b); Rahat (1998); Carey y Siavelis (2005).

electos son a2 y b1 (por más que a1 tiene muchos más votos que b1). En el escenario 2, la coalición A logra duplicar a la coalición B y se hace de ambos cargos en disputa. Nótese que en este escenario b1 logra más votos que b1, quien no obstante logra ser electo dado el "arrastre" de a2. Sin embargo, como se ha mencionado en el párrafo anterior, en la gran mayoría de los distritos compiten tres grupos políticos por la adjudicación de los escaños. En esta situación hipotética la coalición A recibe más votos que la coalición B y esta que la coalición C. Sin embargo el orden de las votaciones individuales es: a2 > c1 > a1 > b1 > b2 > c2. Si bien c1 tiene casi tantos votos como toda la coalición B, los candidatos electos son a2 y b1, ya que la coalición A no duplica a la coalición B y esta última es la segunda más votada después de la coalición A.

El binominalismo no solo es excluyente sino que además resulta incapaz de ejercer un efecto reductor de la cantidad de actores relevantes en la política chilena. Más aún, la fragmentación aumenta si es que consideramos a las elecciones municipales (las más representativas) como prisma de análisis. Si bien Chile ha tenido una estabilidad sorprendente en cuanto al número de partidos (una vez matizados por el binominalismo), tal como la figura 3 lo indica, Chile estaría acercándose a un número efectivo de siete partidos, convirtiéndose en uno de los más fragmentados de América Latina.[3]

Además de las consideraciones anteriores, el proceso de selección de candidatos se encuentra concentrado en las cúpulas partidarias, casi sin injerencia ciudadana, y centralizado en Santiago, lo que disminuye la calidad del sistema electoral. Por ejemplo, la obligatoriedad de residencia de los candidatos en su comuna, distrito o circunscripción no es más que una formalidad. Solo un puñado de representantes proviene de los distritos y circunscripciones que dicen representar. En el ámbito de la representación geográfica es de destacar que, a diferencia de lo que ocurre en la gran mayoría de las democracias, en Chile la ciudadanía no elige autoridades regionales

3. Es interesante observar que las cuatro elecciones municipales han sido realizadas con sistemas electorales distintos (aunque todos a partir de la representación proporcional); caso notable de análisis que Mardones aborda de forma brillante en su reciente trabajo (2006).

Tabla 2
Escenarios hipotéticos de los efectos del binominalismo

Escenario 1

Coalición A		Coalición B	
Candidato	Votos	Candidato	Votos
a1	25	b1	15
a2	40	b2	11
Total	65	Total	35

Escenario 2

Coalición A		Coalición B	
Candidato	Votos	Candidato	Votos
a1	1	b1	31
a2	66	b2	2
Total	67	Total	33

Escenario 3

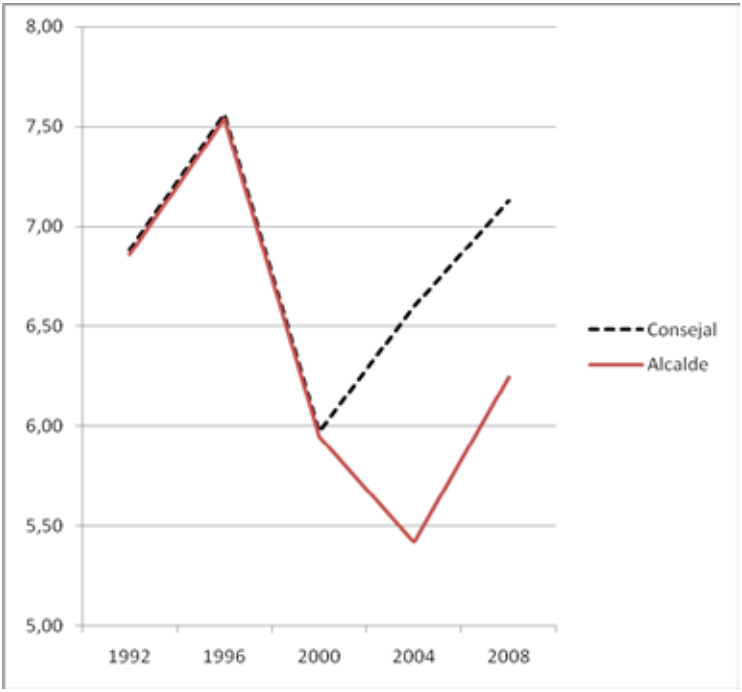
Coalición A		Coalición B		Coalición C	
Candidato	Votos	Candidato	Votos	Candidato	Votos
a1	23	b1	14	c1	24
a2	26	b2	12	c2	1
Total	49	Total	26	Total	25

(intendentes y gobernadores) sino que estas son nominadas por el Poder Ejecutivo (Sagaris 2009).

Además, el sistema de registro electoral permite a los jóvenes optar por inscribirse o no en los padrones electorales pero, en caso de hacerlo, el voto se vuelve obligatorio bajo pena de castigo. No es sorprendente observar que el padrón electoral no solo se reduce en términos relativos sino incluso en términos absolutos (ver figura 4).

Figura 3

Evolución del número efectivo de partidos en Chile estimado en función de los votos en elecciones municipales*

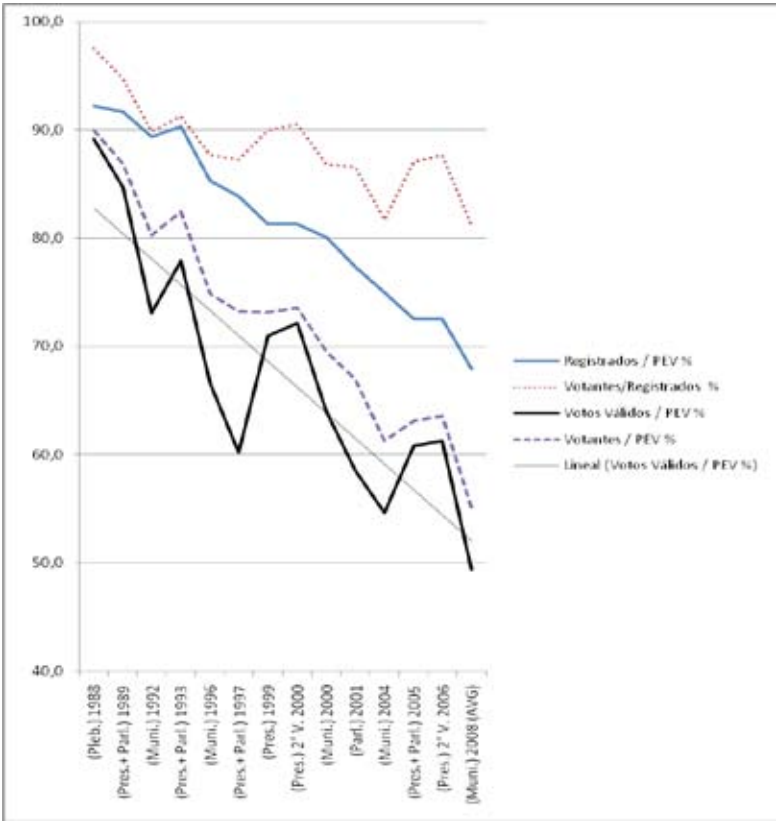


Fuente: Cálculos de los autores sobre la base del Ministerio del Interior de Chile (2009).

* Para este cálculo se usó el índice N de Laakso y Taagepera (1979). No se consideraron los independientes de los pactos, sino que dentro de los independientes solamente aquellos fuera de los pactos. De lo contrario, el número efectivo de partidos aumentaría radicalmente de forma artificial, lo que queremos evitar.

La desafección cívica no se presenta de manera uniforme en la sociedad chilena sino que es en especial problemática entre los sectores más jóvenes (ver figura 5). Esta peculiaridad tiene un corolario obvio: los sujetos que logran articularse políticamente suelen ser mayores de 36 años (ver figura 6). Chile tiene un sistema electoral que promueve un alto grado de desafección política (reflejado en las

Figura 4
PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN CHILE DESDE 1988



Fuente: Altman (2008: 53).

estadísticas de la elección) y que congela las tensiones ideológicas al no incorporar a un porcentaje elevado de la ciudadanía. Mientras que las coaliciones se encuentran estructuradas y compiten movilizando el antagonismo transicional (autoritarismo-democracia), otros segmentos del electorado se diferencian de las cohortes más viejas en su énfasis respecto de cuestiones morales (visiones sobre

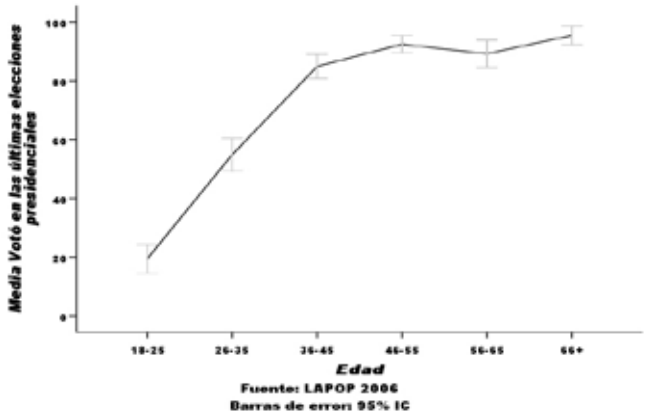
el aborto, la eutanasia, el divorcio, etc.). Estos temas, por las propias características de las dos coaliciones predominantes, no encuentran representación en la estructura actual del sistema de partidos, en tanto ambas coaliciones poseen integrantes que se adhieren a visiones conservadoras (la UDI en la Alianza, el Partido Demócrata Cristiano, PDC, en la Concertación) y liberales (algunas facciones de Renovación Nacional, RN, en la Alianza, el Partido Socialista, PS, y el PPD en la Concertación). Por tanto, al enfrentar un padrón electoral cada vez más envejecido, los partidos de ambos pactos tienen fuertes incentivos para no competir con base en esta agenda y, por el contrario, centran la competencia en su relación de apoyo u oposición al régimen militar encabezado por Pinochet (Luna 2008).

Según se observa en la tabla 3, Chile es el país latinoamericano con menores niveles de volatilidad electoral, ubicándose veinte puntos por debajo de la media regional. En teoría, de acuerdo con Mainwaring y Scully (1995), estos bajos niveles de volatilidad deberían estar correlacionados con altos niveles de enraizamiento partidario en la sociedad civil, conformando, en conjunto, un sistema de partidos altamente institucionalizado. Si bien esa es la caracterización del caso chileno que prima en la literatura, ofrecemos aquí una visión contraria.

Como se observa en la figura 7, Chile posee uno de los niveles más bajos de simpatía popular hacia los partidos. Dichos niveles no constituyen un rasgo estructural de la cultura política chilena sino que, según se muestra en la figura 8, la proporción de ciudadanos sin afiliación partidaria ha aumentado de forma significativa desde 1989. Al analizar las simpatías por partidos encontramos que ninguno posee niveles de adhesión ciudadana mayores al 5% de la muestra (LAPOP 2008). Por el contrario, quienes optan por las categorías de "voto en blanco o anulado" y "abstención" alcanzan a un 35% del electorado, junto con un 20% de los entrevistados que declara que "no sabe". A partir de estas tendencias es posible observar el valor relativo que los ciudadanos chilenos le asignan a la acción de votar como medio efectivo para expresar sus preferencias y proteger sus intereses.

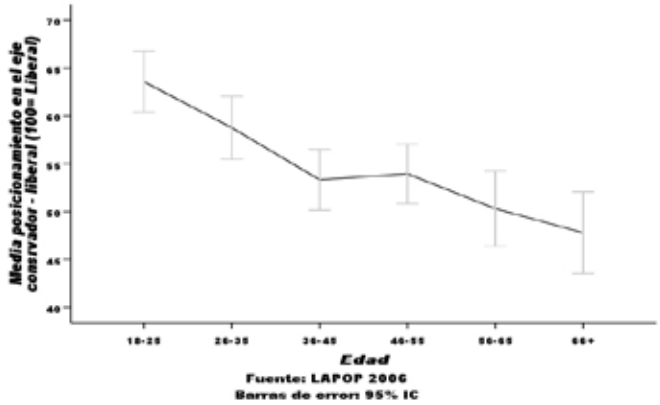
En síntesis, si bien los procedimientos electorales son respetados en el país, Chile presenta un profundo alejamiento entre la

Figura 5
PARTICIPACIÓN ELECTORAL (DECLARADA) SEGÚN TRAMO DE EDAD



Fuente: Luna (2008: 88).

Figura 6
UBICACIÓN IDEOLÓGICA DE CHILENOS SEGÚN TRAMO DE EDAD



Fuente: Luna (2007: 145)

Tabla 3
Volatilidad electoral comparada*

País	Volatilidad electoral
Chile	6
Honduras	7
El Salvador	11
México	10
Nicaragua	17
Uruguay	16
Brasil	20
Paraguay	24
Costa Rica	24
Panamá	28
República Dominicana	20
Argentina	26
Ecuador	28
Colombia	39
Bolivia	41
Venezuela	41
Guatemala	36
Perú	48
Promedio	26,8

Fuente: Jones (2005).

* El índice calculado por Jones se basa en el promedio de volatilidad electoral registrado en las últimas dos elecciones.

sociedad y los partidos y una creciente devaluación de los procesos electorales y de las instituciones representativas como mecanismos para influir en la toma de decisiones.

La democracia constitucional

Los mayores desafíos de la democracia constitucional en Chile no guardan relación con el funcionamiento de los poderes sino con el

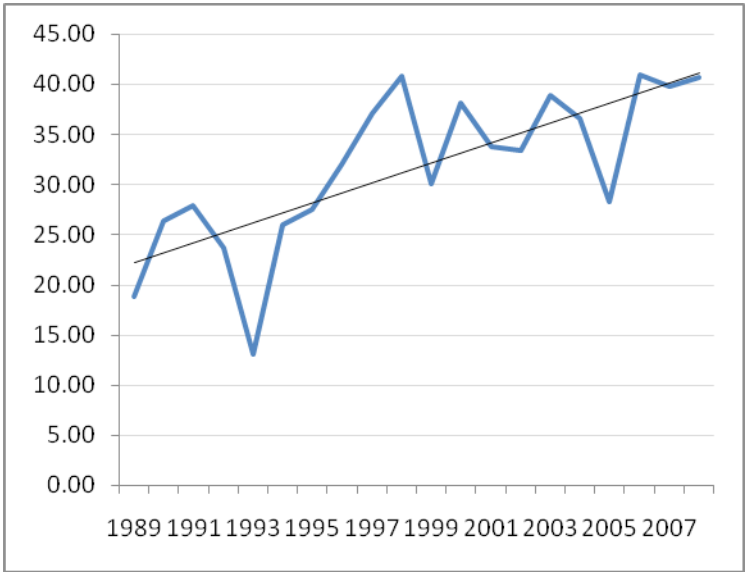
Figura 7
Porcentaje de simpatizantes con partidos políticos en América

Fuente: LAPOP (2006).

desbalance de poder entre ellos, en particular con respecto a las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En Chile, las ramas Ejecutiva y Legislativa del gobierno son independientes. La función judicial y la administración electoral no presentan mayores interferencias de los otros poderes del Estado. El Poder Legislativo inicia y produce leyes de interés público, a pesar de que la mayoría de los proyectos de ley, al igual que en la mayoría de las democracias contemporáneas, provienen del Poder Ejecutivo. Además, en términos generales, el proceso legislativo presenta grados de transparencia por encima de la mayoría de los congresos en el continente (véase, por ejemplo: http://www.camara.cl/).

Sin embargo, el Congreso Nacional chileno funciona en el contexto de un régimen ultra presidencial, presidencial reforzado o súper presidencial (Godoy 2003: 12). Si bien hasta ahora los presidentes han conservado las normas históricas de comportamiento institucional, no existen garantías constitucionales ni reglas

Figura 8
Porcentaje de ciudadanos sin afiliación partidaria
(independientes y sin respuesta)



Fuente: elaborado por los autores sobre la base de las encuestas nacionales del Centro de Estudios Públicos.

formales que aseguren conductas similares en el futuro. Desde la transición en 1990 hemos presenciado en varias oportunidades fuertes disonancias entre el Legislativo y los ministros de Estado. Ante estas situaciones, el Congreso no tiene en sus manos un arma efectiva para fiscalizar el trabajo de los ministros. Si bien existe el llamado a sala, esta aparición pública de los secretarios del Presidente no deja de ser un espectáculo mediático ya que el Parlamento no tiene capacidad fiscalizadora al no existir sanción contemplada en la ley. En cambio, los poderes legislativos del Presidente son enormes. Por un lado existe el tipo de relación que se establece entre los poderes y por el otro las atribuciones únicas de cada poder.

Basta releer el artículo 65 de la Constitución de la República para apreciar la inmensidad del poder presidencial y sus atribuciones en especial para presentar iniciativas en materia impositiva, servicios públicos, o seguridad social, entre otras tantas. Los miembros del Congreso carecen por completo de iniciativa legal en esas materias y, además, tienen un campo limitado de acción durante el proceso legislativo debido a los plazos que el Ejecutivo les puede imponer. Esta limitación tiene por objeto mantener la supremacía presidencial, que se ve reforzada por la ausencia de iniciativa presupuestal en el Congreso.

Es necesario señalar que, a pesar de las prescripciones constitucionales, la figura presidencial chilena sufre debilidades para negociar apoyo parlamentario para sus iniciativas. Este fenómeno parece haber aumentado en los últimos años. Dicho aumento se relaciona con dos procesos de cambio recientes, el primero en el ámbito constitucional y el segundo en el ámbito de la adaptación estratégica de los parlamentarios. En el primer caso, la reforma constitucional del 2005 acortó el mandato presidencial de seis a cuatro años sin que exista reelección presidencial inmediata. Esta reforma debilita a la figura presidencial en tanto, casi desde el inicio de su mandato, el Ejecutivo se encuentra a cargo de un *lame duck*. En segundo lugar, los diputados y senadores poseen incentivos para personalizar y "despartidizar" los vínculos con sus bases electorales locales. Dichos vínculos se fraguan con base en reputaciones "antipartido" o de figuras "díscolas" o "independientes" (Luna 2008). Esto último fortalece de manera informal a los diputados como individuos, debilitando la capacidad de los partidos para disciplinar a sus bancadas y negociar con el Ejecutivo. Los diputados poseen mayor capacidad para hacer valer el peso de su voto y el Ejecutivo enfrenta la necesidad de "comprar" su apoyo parlamentario, con frecuencia a cambio del envío de recursos públicos para proyectos distritales (Toro Maureira 2007). Ambos factores limitan el poder del Ejecutivo previsto en la Constitución.

El Poder Judicial es independiente desde un punto de vista jurídico y aplica e interpreta la ley de manera justa, imparcial e igualitaria. Sin embargo, también es posible observar algunas interferencias políticas en su funcionamiento. Por ejemplo, durante el

2006, un importante debate sobre la autonomía financiera del Poder Judicial y otras reformas condujo a un enfrentamiento entre el ministro de Justicia y el Poder Judicial. No obstante, este conflicto se mantuvo dentro de los patrones institucionales democráticos.

Si hay un espacio donde se han presentado mejorías en el funcionamiento democrático de Chile es en la relación entre las fuerzas armadas y las instituciones democráticas. Las fuerzas armadas no solo han sido testigos de cómo la ley se aplicó con más firmeza que en muchas otras democracias con respecto a violaciones de los derechos humanos, sino que también han experimentado un proceso de permeabilidad importante con el mundo civil. Chile ha logrado poco a poco tener una presencia razonable en los cuerpos de paz de Naciones Unidas, destacando el contingente militar y policial en Haití.[4] Estos factores consiguen desarrollar una sensibilidad en temas que, no mucho tiempo atrás, no existía en el ejército.

En la alta concentración de la propiedad de los principales medios de comunicación se encuentra una de las principales debilidades de la institucionalidad democrática del país. En particular en el caso de la prensa escrita, aunque también en radio y televisión, se observan tendencias oligopólicas y una orientación ideológica sesgada a favor de la oposición y de posturas socialmente conservadoras. La coalición gobernante ha visto fracasados todos sus intentos de incorporar al mercado un medio de prensa escrita con visibilidad nacional más cercano a las posiciones del gobierno.

La democracia ciudadana

El Poder Ejecutivo se rige por la ley y la Constitución y se presume que la policía chilena es la menos corrupta de la región. Esto es en sí mismo un aspecto positivo. Sin embargo, en el caso de que haya una orden para, por ejemplo, disolver una manifestación no permitida, la policía no tiene reparos en el uso de la fuerza para cumplir esta tarea. En varios casos se han violado derechos básicos de los ciudadanos.

---

4. Si bien el número de efectivos chilenos en misiones de paz ha ido en aumento, todavía dista de los contingentes de otros países de la región (en especial los de Uruguay, Brasil y Argentina) (Organización de las Naciones Unidas 2007).

Por otra parte, si bien el Ministerio del Interior se rige por la institucionalidad constitucional, esta es otra área en la cual la Constitución contiene resabios del pasado autoritario que son utilizados por el Estado en su relación con la sociedad civil organizada. La policía ha usado fuerza desproporcionada contra el movimiento estudiantil, los activistas mapuches y los deudores habitacionales, entre otros grupos que se han movilizado en los últimos tiempos. Estos movimientos enfrentan detenciones selectivas y redadas aleatorias con claras señales intimidatorias. En el 2008, más de cien mil estudiantes fueron detenidos legalmente, número muy por encima de las cifras alcanzadas en años anteriores. La Agencia Nacional de Inteligencia posee capacidades legales para intervenir cualquier tipo de comunicación personal de individuos considerados líderes estudiantiles o de otros movimientos sociales (Sepúlveda 2009) y recurre cada vez más a técnicas de *profiling* para las labores de Inteligencia (Laurenti 2009).

Según activistas de la sociedad civil (Laurenti 2009; Sepúlveda 2009), tanto el Poder Judicial como el gobierno amenazan a los movimientos sociales con enviar sus casos a la justicia militar (Sepúlveda 2009). Del mismo modo, los casos de violencia policial se concentran en los grupos estudiantiles, los movimientos indígenas, los deudores habitacionales, los pobladores (ocupantes ilegales de tierra en asentamientos irregulares) y los obreros (Mlynarz 2009). Los carabineros (la policía militar) no poseen un departamento de asuntos internos y la mayoría de los casos de abuso policial quedan inmunes en tanto la misma justicia militar posee jurisdicción sobre estos casos: 90% de los casos de abuso policial son archivados por la justicia militar (Laurenti 2009).

Los movimientos sociales también enfrentan obstáculos para organizar manifestaciones públicas. Desde 1983 y con la aprobación del decreto supremo 1086 es necesario solicitar autorización previa para la realización de una manifestación. En promedio, 80% de los pedidos de autorización por parte del movimiento estudiantil son denegados (Sepúlveda 2009).

Por último, el uso de la ley antiterrorista (ley 18314) para juzgar a mapuches acusados de actos de violencia viola las garantías procesales básicas de los derechos de los acusados. Los policías que

cometen abusos contra los mapuches son juzgados por tribunales militares que han registrado casi un récord perfecto de impunidad para los acusados. Asimismo, los mapuches acusados de violencia contra la policía, a pesar de su condición de civiles, también son juzgados en tribunales militares compuestos por miembros de las fuerzas armadas. Según Human Rights Watch (2008):

> Even though Chile has completely overhauled its criminal justice procedure in recent years and reinforced due-process guarantees, military courts still have wide jurisdiction over civilians and also over human rights abuses committed by the uniformed police, Carabineros, which is part of the armed forces.

El aumento de la percepción de inseguridad ciudadana ante el alza de la delincuencia que se ha registrado en el país podría explicar los crecientes niveles de apoyo que obtienen en Chile los discursos de "mano dura". De acuerdo con datos del Latin American Public Opinion Project (LAPOP), 50% de los encuestados justificaría que la policía transgreda los derechos civiles de la población en su lucha contra la delincuencia (LAPOP 2006). En términos prospectivos, esta tendencia de la opinión pública resulta preocupante como eventual legitimadora de abusos policiales. Por otra parte, si bien la delincuencia parece haber aumentado levemente en el país y es baja en términos comparativos, la centralidad del problema ha crecido de manera exponencial en la "agenda-país", encontrándose en el primer lugar de las preocupaciones que los chilenos le plantean al sistema político. Es esta área donde es posible encontrar marcas visibles del proceso de concentración de los medios de comunicación en manos de sectores conservadores.

La figura 9 presenta, a partir de estimaciones de victimización criminal realizadas por la Fundación Paz Ciudadana, una tendencia ascendente entre el 2002 y el 2007 con un crecimiento menor al 4%. No obstante, la sensación térmica que revelan los datos de opinión pública es otra. Según datos comparados del Centro de Estudios Públicos (CEP) para el mismo periodo, la delincuencia se ha convertido (por encima del empleo y la pobreza) en la principal preocupación de los chilenos. Mientras que en julio del 2002, 37.5% de la población

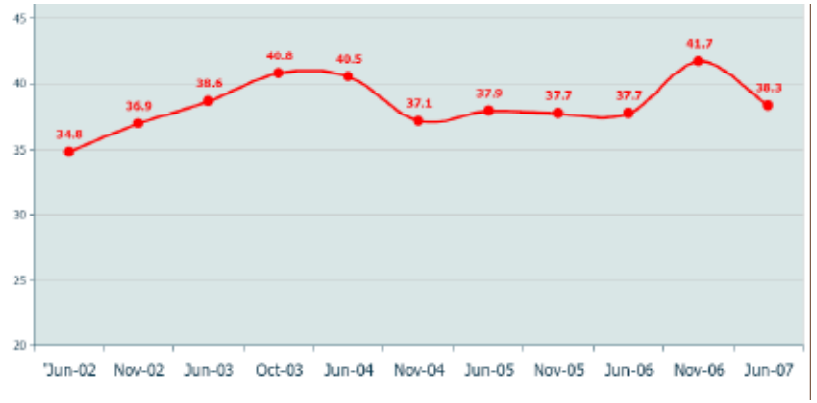
mencionaba a la delincuencia como uno de los tres principales problemas del país, en el 2007, dicho porcentaje se ubicaba en el 59.4%. Como dato adicional cabe señalar que, también de acuerdo con el estudio de Paz Ciudadana, la mayor parte de los delitos afectan a los sectores más pobres de la población capitalina. En este sentido, el cuadrante oriente de la capital (conformado por las comunas de Vitacura, Las Condes, La Reina, Providencia y Ñuñoa, en el que residen los sectores ABC1 de la población) es el que registra menores tasas delictuales, mientras que estas se concentran en la periferia del Gran Santiago, donde residen sectores populares y socialmente vulnerables (ver figura 10).

Los derechos políticos

Si bien los derechos fundamentales de los chilenos son respetados, es posible hablar de una "revolución silenciosa" en el sistema político. Las características de estas transformaciones tienen determinadas implicaciones con respecto a la rendición de cuentas democrática y a la calidad del régimen. Mientras los sectores de la sociedad con niveles desarrollados de socialización política continúan votando en función de sus identidades partidarias y preferencias programáticas, los sectores de la sociedad que no cuentan con una socialización político-partidaria (los sectores marginalizados y, en especial, los jóvenes) se vinculan con sus representantes a través de vínculos personalizados, centrados en la provisión de bienes privados que se intercambian por el apoyo electoral contingente. Estos sectores presentan altos niveles de alienación política, lo que explica la caída observada en el ámbito sistémico en los grados e intensidad de participación política.

La combinación entre un fuerte descontento con el funcionamiento del sistema y un alto nivel de institucionalización partidaria constituye la paradoja más importante que Chile ofrece. Esta paradoja señala la configuración de un equilibrio inestable en el sistema político, donde los conflictos latentes en la sociedad no parecen encontrar expresión en el sistema institucional, pues las élites políticas han logrado mayores grados de autonomía frente a las bases sociales que perdieron la capacidad de articular acción colectiva. El

Figura 9
VICTIMIZACIÓN CRIMINAL EN CHILE DEL 2002 AL 2007



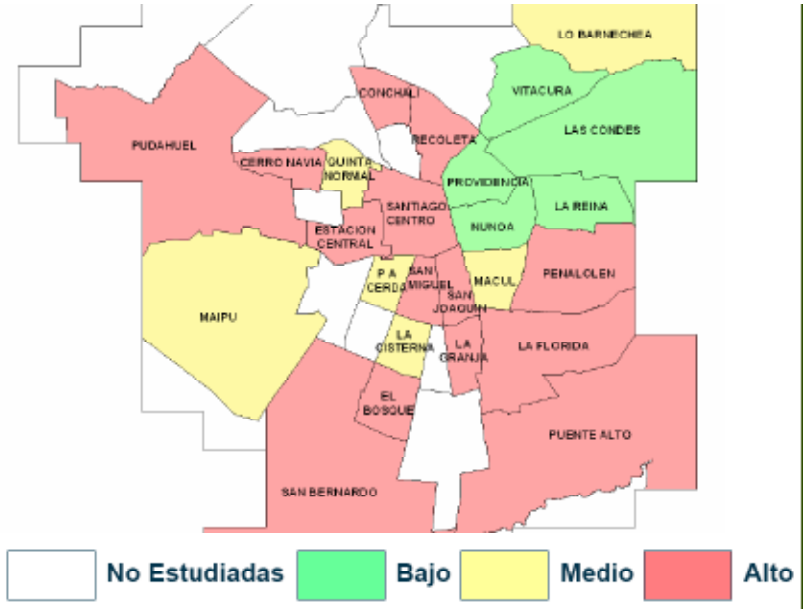
Fuente: elaborado por los autores sobre la base de información de la Fundación Paz Ciudadana.

retraimiento de los sectores populares y la presencia espasmódica de movimientos de protesta espontáneos parecen operar como "válvulas de escape", explicando la ausencia de crisis sistémicas. La mayor parte de la conflictividad social, en particular la que obtiene respuestas positivas por parte del gobierno, se concentra en los sectores de altos ingresos (Poduje 2009).

En el ámbito local, la participación ciudadana parece pautada por la segmentación social y una jerarquización basada en el acceso a recursos (estatales o privados) escasos, a partir de los que se consolidan redes de mediación de clientelismo. Las municipalidades y la consolidación de un conjunto de mediadores localizado y personalizado constituyen los articuladores clave del sistema a partir del debilitamiento del patronazgo centro-periferia tras la reforma estatal (Luna 2008). La centralidad del gobierno municipal resultante de la desconcentración autoritaria y la implantación del sistema electoral binominal constituyen elementos adicionales que contribuyen a explicar estos cambios.

El sistema emergente tiene importantes consecuencias en distintos niveles: a) la naturaleza de las redes de intermediación

Figura 10
TASAS DELICTUALES POR COMUNA DE SANTIAGO DE CHILE



Fuente: Fundación Paz Ciudadana (1997).

política; b) la calidad de los gobiernos locales; c) los efectos que el sistema emergente produce en el ámbito de las estructuras partidarias; d) la calidad de representación a la que tiene acceso (de forma socialmente estratificada) la ciudadanía y e) los patrones de participación política que se verifican en el sistema. La creciente personalización de los vínculos electorales, el debilitamiento de los actores partidistas y el financiamiento privado de las campañas (muchas veces a partir del tráfico de influencias y corrupción en el ámbito de gobiernos municipales)[5] constituyen tendencias transversales que

5. Véase Rehren (1999) para encontrar evidencia a este respecto.

se ven cristalizadas en distintas dimensiones del nuevo sistema. Como ejemplificamos a continuación, esta matriz también posee estrictos correlatos en el ámbito social.

La ciudadanía social y económica

A pesar de la vigorosa macroeconomía chilena, el propio modelo económico perpetúa las inequidades sociales. En los últimos veinte años, la economía ha crecido a una tasa del 5.5% anual y la proporción de chilenos que han dejado la pobreza se redujo a la mitad. La inversión en infraestructura es colosal y Chile ha poseído sistemáticamente el "riesgo-país" más bajo de Latinoamérica.

Podemos señalar que el "milagro" chileno se ha sustentado en cuatro columnas vertebrales: (1) un radical equilibrio fiscal (incluyendo una norma aceptada, aunque no exista ley, sobre un 1% de superávit estructural);[6] (2) integración y apertura internacionales unilateral (sin pasar por acuerdos intermedios regionales como MERCOSUR); (3) la privatización de muchas —aunque no todas— las áreas sensibles de la política social, en especial la seguridad

6. Respecto de la regla del balance estructural, es necesario distinguir el indicador sobre la base del cual la regla de política fiscal está formulada, de la regla en sí misma. "El balance estructural es un indicador que resulta de estimar el balance presupuestario del gobierno central que se obtendría en un año particular si el precio del cobre estuviera en su nivel de mediano plazo y la actividad económica (medida a través del PIB) estuviera en su nivel de tendencia. Así, al aislar el efecto de movimientos cíclicos del precio del cobre y de la actividad económica sobre los ingresos fiscales, este indicador entrega una medida de la sostenibilidad que tienen en el tiempo, más allá de las fluctuaciones cíclicas de la economía, los niveles de gasto incorporados en el presupuesto. La regla de política que adoptó el gobierno del Presidente Lagos consiste en imponer a la formulación y ejecución presupuestaria la obligación de fijar el nivel de gastos totales en un nivel tal que el Balance Estructural del sector público sea equivalente a un 1% del PIB en todos los años. Esto significa que, cumpliendo esta regla, el balance efectivo será menor a 1% del PIB cuando las condiciones cíclicas sean desfavorables y superior a 1% del PIB cuando las condiciones cíclicas sean favorables al presupuesto fiscal. Lo primero ocurrió entre el 2001 y el 2003, cuando la economía internacional afectó negativamente al precio del cobre y a la actividad económica, y lo segundo ha ocurrido en el periodo 2004-2005, en que la economía mundial y nacional se ha recuperado" (Ministerio de Hacienda 2009).

social (Madrid 2005); y (4) el "encaje no remunerado sobre todos los ingresos de capitales (con excepción de la inversión extranjera directa)" (Weyland 1999: 71). Tal ha sido el éxito que muchas de las organizaciones internacionales de financiamiento han hecho de Chile un país modelo (véase Castiglioni 2005).

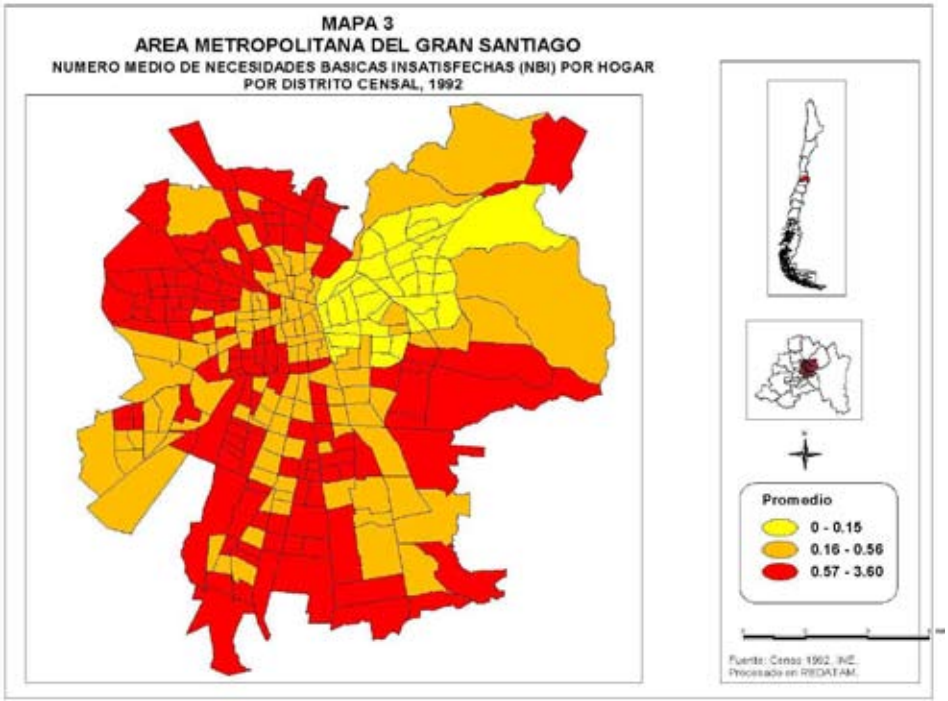
Aunque el modelo chileno es considerado un caso paradigmático de reforma neoliberal, su funcionamiento se sustenta en pilares heterodoxos de política económica. Dichos pilares quedan con frecuencia opacados en retratos simplificados acerca de su funcionamiento. Uno de los aspectos más sorprendentes de Chile es que la dirigencia macroeconómica ha tenido un claro sentido de pragmatismo, destacándose la aplicación de medidas de intervención anticíclicas (*à la* Keynes) en circunstancias de contracción económica regional. A modo de ejemplo, el pasado gobierno del presidente Lagos reaccionó ante la recesión desencadenada por la crisis asiática desarrollando un muy ambicioso programa de construcción de obras públicas e infraestructura.

Otro rasgo esencial de la economía chilena lo constituye la permanencia de la Corporación Nacional de Cobre (CODELCO) en manos estatales. Si bien en otros ámbitos menos estratégicos de la economía y de la política social Chile ha impulsado un amplio programa privatizador, la explotación del cobre, sobre el que reposa buena parte del crecimiento económico, se ha mantenido en manos estatales, proveyendo un flujo sostenido de recursos para las arcas públicas.

Chile vive de la exportación, el gran motor del crecimiento y productividad del país, de productos primarios (un poco más del 85% de las exportaciones totales). En el 2002, el 34.1% de las exportaciones fueron productos naturales, el 51.5% manufacturas basadas en recursos naturales (como celulosa), 2.9% manufacturas de baja tecnología, 6.1% de media tecnología, y solo el 0.7% de alta tecnología (Eyzaguirre, Marcel, Rodríguez, y Tökman 2005: 10). Esta pirámide exportadora hace a Chile susceptible de contraer una suerte de "enfermedad holandesa" derivada de la enorme entrada de divisas por la exportación de cobre y la concomitante apreciación de su moneda. Esto último erosiona la capacidad exportadora del país, en especial en productos que requieren altas inversiones de capital humano.

Figura 11

NÚMERO MEDIO DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) POR HOGAR POR DISTRITO CENSAL DEL GRAN SANTIAGO, 1992



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (2009).

La sociedad chilena muestra síntomas de fragmentación y estratificación sociales que se manifiestan en términos residenciales. Si bien no contamos con datos georreferenciados más actuales, la figura 11 presenta información clara a este respecto. En 1992, la distribución geográfica de las necesidades básicas insatisfechas se encontraba segmentada en términos territoriales. La evidencia disponible hace posible sostener que dichos procesos de segmentación han ido en aumento en los últimos años (véase Kaztman 2002).

Chile se caracteriza por una altísima cuota de inequidad; según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la tercera más alta del continente. Los altos niveles de desigualdad observados a partir de los años setenta no se han reducido bajo los gobiernos democráticos (tabla 4). En realidad, la comparación diacrónica entre los niveles de apropiación del ingreso de los dos deciles superiores (I y II) e inferiores (IX y X) señala un aumento significativo de la inequidad en los extremos de la distribución del ingreso en Chile entre 1990 y el 2006.

Tabla 4
Evolución de la distribución del ingreso autónomo según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 1990-2006 (%)

Decil	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
I	19,4	20,8	22,2	20,4	28,2	19,9	28,9	30,1
II	14,3	15,7	16,5	15,8	18,1	17,2	17,8	17,8
III	12,0	13,7	14,4	15,0	15,2	14,5	14,2	14,2
IV	11,8	12,6	11,7	12,7	11,3	12,7	11,5	11,4
V	9,8	10,0	10,0	11,5	8,9	10,4	8,8	7,9
VI	8,7	7,7	7,3	8,9	7,1	9,0	6,9	6,9
VII	7,5	6,3	7,1	6,6	5,1	7,7	5,1	5,0
VIII	6,4	5,8	5,0	4,9	3,4	5,6	3,7	3,6
IX	5,5	4,1	4,0	2,7	2,1	2,2	1,9	2,4
X	4,7	3,3	1,8	1,4	0,8	0,7	1,3	0,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Planificación (2009).

La interacción entre estas características socioestructurales y los procesos de privatización y municipalización de las principales prestaciones sociales (salud y educación) ha contribuido a deteriorar las coaliciones políticas que pujan por una mejor y mayor provisión de bienes públicos en Chile (Castiglioni 2005). Por esto mismo, quienes cuentan con recursos suficientes han privatizado su acceso a tales beneficios, mientras que los demás se vuelven beneficiarios de prestaciones de menor calidad. En la tabla 5 se presentan datos comparados respecto de las características físicas, poblacionales y de asignación presupuestal en educación (una de las dos políticas sociales a cargo de las municipalidades) de dos comunas de Santiago ubicadas en ambos extremos de la distribución socioeconómica. La comparación toma en cuenta el ingreso y presupuesto municipales luego de transferencias al Fondo Común Municipal, entidad que redistribuye recursos desde las municipalidades más ricas a aquellas que enfrentan un contexto social más problemático y poseen menos recursos genuinos. Como puede observarse en la tabla, aun después de estas transferencias, las diferencias sociales y de inversión en políticas sociales son abismales.

A modo de conclusión

Chile destaca en la región como un caso "modelo" y cumple satisfactoriamente, particularmente en términos comparados, con gran parte de las dimensiones analizadas en nuestro "decálogo". El objetivo que hemos perseguido en este capítulo es el de problematizar esta concepción convencional respecto del caso chileno, haciendo foco en algunas de las limitaciones que la experiencia democrática chilena posee. Al hacerlo, también esperamos contribuir a exponer algunos de los puntos ciegos de nuestro "decálogo", en vistas a próximas iteraciones del monitoreo de las democracias andinas.

Entre las limitaciones observadas en Chile, destacamos tres. En primer lugar, aunque estable e institucionalizado en el ámbito de élites, el sistema de partidos chileno muestra claros signos de debilidad en cuanto a su relación con la sociedad civil, la que a su vez, se encuentra fuertemente retraída. Si bien la alternancia recientemente producida podría tender a alentar un proceso significativo

Tabla 5
Características físicas, poblacionales y de asignación presupuestal en educación de dos comunas del Gran Santiago

Municipalidad	San Ramón	Vitacura
Superficie municipal	6.5 km^2	28.2 km^2
% de población pobre en la municipalidad	29.80%	0.10%
Población	86,000	102,029
% de suelo urbano e industrial	100%	66%
Presupuesto*	4,553,306	21,965,965
Presupuesto per cápita en dólares	$ 6.85	$ 38.50
Cantidad de alumnos en educación municipal	9,319	2,716
Inversión municipal en proyectos sociales y culturales	$ 97,153	$ 623,443
Razón alumnos por docente	25.2	18.1
% de puntajes PPA de 450 o superior	21%	67%
Cantidad de establecimientos educativos mun. con subsidio	218	4
Cantidad de centros educativos directamente municipales	13	2
Número de años de educación promedio de la población	9.2	14.3

Fuente: elaborado por los autores sobre la base de datos del Sistema de Nacional de Indicadores Municipales (2002).
* Incluyendo contribuciones y recibos del Fondo de Redistribución Municipal.

de renovación de las élites políticas de la Concertación y la Alianza, tampoco soluciona automáticamente los problemas identificados.

En segundo lugar, la desigualdad social y la creciente inseguridad pública contribuyen a fragmentar a la sociedad civil, generando amplias divergencias en cuanto al acceso a bienes públicos y derechos fundamentales como la educación, la salud y la seguridad

pública. Los problemas de seguridad pública propician, además, el apoyo ciudadano a soluciones de "mano dura", las que podrían retroalimentar soterradamente una cultura de "abuso policial" contra determinados segmentos sociales, ya instalada. En definitiva, la consolidación de estas tendencias contribuiría a reforzar la desigualdad entre los ciudadanos respecto del ejercicio de su ciudadanía social y civil.

En tercer lugar, en cuanto a la ciudadanía política, la democracia chilena excluye sistemáticamente a una serie de sectores sociales relevantes, los que por su parte, poseen fuertes limitaciones en cuanto a la articulación de acción colectiva. Los jóvenes, las minorías indígenas y el sector sindical constituyen tal vez los tres casos más emblemáticos.

En síntesis, más que como un equilibrio virtuoso, proponemos pensar el caso chileno como uno que representa, en nuestra opinión, una tensión fundamental que existe en la región entre "institucionalidad" (particularmente pensada como la interacción sistemática y plural entre actores partidarios y corrientes de opinión nacionales) y la "participación ciudadana". La "solución" chilena tiende a privilegiar la institucionalidad en el ámbito de las élites políticas por sobre la participación ciudadana.

Bibliografía

Altman, David
2004 "Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas". En *Revista de Ciencia Política* XXIV (2): 49-66.

Altman, David
2006a "(Algunas) reformas institucionales para el mejoramiento de la calidad de la democracia en Chile del siglo XXI". En Fuentes, C. y A. Villar, *Desafíos democráticos*. Santiago: LOM Ediciones – FLACSO Chile.

2006b "Propuesta de un sistema compensatorio (proporcional personalizado)". Documento de trabajo. Instituto de

Ciencia Política (PUC). Disponible en: <http://www.puc.cl/cienciapolitica/papers/proporcional_compensatorio.pdf>.

2008 "Régimen de gobierno y sistema de partidos en Chile". En Fontaine, A., I. Walter, J. Navarrete y C. Larroulet, eds., *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD.

Angell, Alan
2003 "Party change in Chile in comparative perspective". En *Revista de Ciencia Política* XXIII (2): 88-108.

Carey, John
1997 "Chile: Latin American proportionality or majoritarianism?". En Reynolds, A. y B. Reilly, eds., *The international idea handbook of electoral system design*. Estocolmo: IDEA.

Carey, John M. y Peter Siavelis
2003 "El 'seguro' para los subcampeones electorales y la sobrevivencia de la Concertación". En *Estudios Públicos* 90 (otoño): 5-27.

Carey, John y Peter Siavelis
2005 "Insurance for good losers and the survival of Chile's Concertación". En *Latin American Politics & Society* 47 (2): 1-22.

Castiglioni, Rossana
2005 *The politics of social policy change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus maintenance 1973-1998*. NuevaYork y Londres: Routledge.

Coppedge, Michael
1998 "The dynamic diversity of Latin American party systems". En *Party Politics* 4 (4): 547-568.

Dix, Robert H.
1989 "Cleavage structures and party systems in Latin America". En *Comparative Politics* 22 (1): 23-37.

Dow, Jay K.
1998a "A spatial analysis of candidate competition in dual member districts: the 1989 Chilean senatorial elections". En *Public Choice* 97 (3): 451-474.

1998b "A spatial analysis of the 1989 Chilean presidential election". En *Electoral Studies* 17 (1): 61-76.

Eyzaguirre, Nicolás, Mario Marcel, Jorge Rodríguez y Marcelo Tökman
2005 "Hacia la economía del conocimiento: el camino para crecer con equidad en el largo plazo". En *Estudios Públicos* 97 (verano): 5-57.

Godoy, Oscar
2003 "Parlamento, presidencialismo y democracia protegida". En *Revista de Ciencia Política* XXIII (2): 7-42.

Instituto Nacional de Estadísticas
2009 "Censo 1992". Disponible en: <*http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/home.php*>.

Jones, Mark P.
2005 "The role of parties and party systems in the policy making process". Disertación presentada en State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes, 28 de febrero-2 de marzo. Washington: Inter-American Development Bank.

Kaztman, Rubén
2002 "Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas en América Latina". En Kaztman, R. y G. Wormald, eds., *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Cebra Editores.

Laakso, Markku y Rein Taagepera
1979 "Effective number of parties: a measure with application to West Europe". En *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.

LAPOP
2006 *Auditoría de la democracia en Chile 2006*. Santiago: Vanderbilt University e Instituto de Ciencia Política, PUC.

2008 "La cultura política de la democracia: Chile, 2008".

LAURENTI, Sergio
2009 "Director Amnistía Internacional – Chile". Presentado en Democracia Chilena: Algunos Temas Pendientes, 8 de enero. Santiago de Chile: Biblioteca de Santiago.

LUNA, Juan Pablo
2006 *Party-voter linkages in two institutionalized party systems: Chile and Uruguay in comparative perspective*. Chapel Hill: Department of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill.

LUNA, Juan Pablo
2007 *Cultura política de la democracia en Chile: 2006*. Santiago: Instituto de Ciencia Política.

LUNA, Juan Pablo
2008 "Partidos políticos y sociedad en Chile: trayectoria histórica y mutaciones recientes". En Fontaine, A., I. Walter, J. Navarrete y C. Larroulet, eds., *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD.

MADRID, Raúl L.
2005 "Ideas, economic pressures, and pension privatization". En *Latin American Politics & Society* 47 (2): 23-50.

MAINWARING, Scott y Tim SCULLY
1995 "Introduction: party systems in Latin America". En Mainwaring, S. y T. Scully, eds., *Building democratic institutions*. Stanford: Stanford University Press.

MARDONES, Rodrigo
2006 "Descentralización y transición en Chile". En *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 3-24.

Ministerio de Hacienda
2009 "Preguntas frecuentes". Disponible en: <*http://www.hacienda.gov.cl/faq/deberes.php*>.

Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)
2009 "Encuesta CASEN". Disponible en: <*http://www.mideplan.cl/casen/pag_publicaciones.html*>.

Ministerio del Interior
2009 "Sitio histórico electoral". Disponible en: <*http://www.elecciones.gov.cl/nav_historico.html*>.

Mlynarz, Danae
2009 "Presidenta de la Comisión Defensora Ciudadana". Presentado en Democracia Chilena: Algunos Temas Pendientes, 8 de enero. Santiago de Chile: Biblioteca de Santiago.

Navia, Patricio
2004 "Participación electoral en Chile 1988-2001". En *Revista de Ciencia Política* XXIV (1): 81-103.

2005 "Transformando votos en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2003". En *Política y Gobierno* XII (2): 233-276.

2008 "Legislative candidate selection in Chile". En Siavelis, P. y S. Morgenstern, eds., *Pathways to power in Latin America*. University Park: Penn State University Press.

Nolte, Detlef
2003 "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". En *Revista de Ciencia Política* XXIII (2): 43-68.

O'Donnell, Guillermo
1996 "Illusions about consolidation". En *Journal of Democracy* 7 (2): 34-51.

Ortega, Eugenio
2003 "Los partidos políticos chilenos: cambio y estabilidad en el comportamiento electoral 1990 - 2000". En *Revista de Ciencia Política* 23 (2): 109-147.

Poduje, Iván
2009 "Socio de Atisba y Departamento Urbanismo de la Pontificia Universidad Católica de Chile". Presentado en Democracia Chilena: Algunos Temas Pendientes, 8 de enero, Biblioteca de Santiago: Santiago de Chile.

Rabkin, Rhoda
1996 "Redemocratization, electoral engineering, and party strategies in Chile, 1989-1995". En *Comparative Political Studies* 29: 333-356.

Rahat, Gideon y Mario Sznajder
1998 "Electoral engineering in Chile: the electoral system and limited democracy". En *Electoral Studies* 17 (4): 429-442.

Rehren, Alfredo
1999 "Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile". En *Reforma de Estado. Volumen II. Dirección pública y compras públicas*. Santiago: CEP.

Sagaris, Lake
2009 "Presidenta Ciudad Viva". Presentado en Democracia Chilena: Algunos Temas Pendientes, 8 de enero. Santiago de Chile: Biblioteca de Santiago.

Segovia, Carolina
2006 "Percepciones ciudadanas y calidad de la democracia en Chile". En Fuentes, C. y A. Villar, eds., *Desafíos democráticos*. Santiago: LOM Ediciones – FLACSO Chile.

Sepúlveda, Amador
2009 "Dirigente Asamblea Coordinadora de Estudiantes Universitarios y Secundarios". Presentado en Democracia Chilena: Algunos Temas Pendientes, 8 de enero, Santiago de Chile: Biblioteca de Santiago.

Siavelis, Peter
2000 *The President and Congress in post-authoritarian Chile: institutional constraints to democratic consolidation*. University Park: The Pennsylvania University Press.

Siavelis, Peter
2004 "Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿el fin de la Concertación?". En *Revista de Ciencia Política* XXIV (1): 58-80.

Sistema de Nacional de Indicadores Municipales
2002 "SINIM". Disponible en: <*http://www.sinim.cl/*>.

Smith, Peter H.
2004 "Los ciclos de democracia electoral en América Latina 1900-2000". En *Política y Gobierno* XI (2): 189-228.

Torcal, Mariano y Scott Mainwaring
2003 "The political redrafting of social bases of party competition: Chile, 1973-95". En *British Journal of Political Science* 33 (1): 55-84.

Toro Maureira, Sergio
2007 "Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile". En *Revista de Ciencia Política* XXVII (1): 23-41.

Weyland, Kurt
1999 "La política económica de la nueva democracia chilena". En Drake, P. e I. Jacksic, eds., *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: LOM.

Relaciones cívico-militares y el papel de las fuerzas armadas en los países andinos y en Chile

Carlos Blanco

El control civil y su significado

Planteamiento general

El tema de las fuerzas armadas está siempre presente en América Latina. Hoy en día, en los inicios del siglo XXI, esta presencia no se manifiesta en la forma tradicional, como la amenaza de realizar golpes de estado contra regímenes democráticos, sino aparece de nuevos modos, como una posibilidad de desarrollo de nuevos arreglos institucionales o a través de nuevas modalidades de intervención en los asuntos de gobierno. El propósito de este trabajo es analizar el papel de las fuerzas armadas en América Latina, en particular su situación actual en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, así como en Chile. En las siguientes páginas se analizará el grado de control civil democrático sobre los militares y el significado que esto ha tenido para la región, la subordinación de los militares, sus nuevas formas de participación o de intervención y la situación específica de las relaciones civiles-militares en los países considerados.

El control civil como problema

El control civil de los militares no es una situación estable que se alcanza en algún momento, sino un permanente conflicto con diferentes niveles de intensidad, en el que el Estado lucha por imponer su autoridad institucional. En el caso de América Latina, este proceso es más difícil debido a las fragilidades del Estado y al relativamente bajo progreso institucional. El control civil es una relación de poder que, como tal, expresa la correlación de fuerzas en la sociedad y va más allá del equilibrio de poder entre militares y civiles (Pion-Berlin 2001: 30). Es un fenómeno mucho más complejo porque las categorías que agrupan a los "civiles" y los "militares" son simplificaciones de esferas contradictorias y fluidas. Ninguno de los dos lados de la ecuación cívico-militar se refiere a un actor unitario (Fitch 1998: 91). Esta tensión constante solo amaina cuando se logra cierto nivel de institucionalización y el control alcanza cierta estabilidad (Bruneau 2005: 122), lo que no depende exclusivamente del éxito de un grupo de funcionarios civiles para conseguir que los mandos militares los acepten y se identifiquen con sus valores.

Las relaciones cívico-militares son complejas; revelan y forman parte de una abigarrada trama social que no puede ser reducida a la interacción entre un equipo de funcionarios civiles, unos electos y otros designados, y los altos mandos militares (Loveman 1999: 256). Se trata de un tejido que tiene muchos puntos de contacto y también de fricción. El control civil sobre las fuerzas armadas es un sistema integral de relaciones que puede ser más sólido en la medida en la cual las instituciones estén más consolidadas, pues está expuesto a cambios que pueden favorecer o desfavorecer dicho control (Pion-Berlin 1997: 19-25, 30-31). Además, el control civil depende del grado de preparación de los civiles para involucrarse en los temas pertinentes, quienes no siempre han mostrado interés en hacerlo u oportunidades para lograrlo (Weeks 2009).

Las fuerzas armadas están allí todavía

El tema militar tiene una raíz histórica en América Latina vinculada a las luchas por la Independencia, el caudillismo del siglo XIX, los

proyectos modernizadores autoritarios, los regímenes burocrático-autoritarios y el populismo militarista. En un inicio, el papel de los militares se encontró asociado con la construcción de las naciones y su legado histórico. En el periodo más reciente, después de la tercera ola autoritaria, el tema se ha diluido debido a que los militares no parecen representar una amenaza salvo en episodios muy específicos. Sin embargo, su papel no es un tema zanjado porque la debilidad de los estados se combina con la debilidad institucional de las fuerzas armadas (Blanco 2007). Estas debilidades provocan que, en momentos críticos, el automatismo histórico convierta a los militares en supuestos agentes de custodia de las "células madre" de la nación y portadores de la "salvación de la patria", aun frente a autoridades civiles electas (Loveman 1997).

Los peligros actuales no cobran forma a través de golpes de estado, aunque ha habido intentos. Las fuerzas armadas latinoamericanas salieron muy maltratadas de sus experiencias más recientes de gobierno, que las hicieron vulnerables y generaron rechazo importante a su papel político como salvadoras de la patria o vanguardias de choque contra el comunismo en el marco de la Guerra Fría. El proceso de globalización expuso a las instituciones nacionales a una vitrina internacional mucho más inmediata y amplia. Cualquier acción doméstica es enseguida evaluada en una esfera supranacional, frente a la cual las instituciones nacionales —militares y policiales— no pueden ejercer acciones represivas con el mismo grado de impunidad que el de la década del ochenta. En este marco se han incrementado y vuelto más eficaces las instituciones regionales, que han amplificado las protestas mundiales ante amenazas locales, fortalecidas con acuerdos de protección democrática como la Carta Democrática Interamericana.[1]

La protección de los derechos humanos ha adquirido elevado rango internacional (OAS 1969), sobre todo cuando se han constatado violaciones masivas e impunes en naciones sometidas a regímenes autoritarios, como ha sido el caso de varios países de América Latina desde finales de la década del sesenta hasta comienzos de la

1. Artículos 4 y 21 de la Carta Democrática Interamericana.

década del noventa. Estos derechos, sometidos a la atención mundial por la globalización, la integración y la vigilancia de organizaciones no gubernamentales (ONG), han hecho más difícil la insurgencia antidemocrática en la región, así como la impunidad de la que gozaron los militares a lo largo de la historia. Asimismo, la creación de la Corte Penal Internacional, basada en el Estatuto de Roma que entró en vigor en el 2002, actúa como un poderoso disuasivo por el carácter imprescriptible de los crímenes de lesa humanidad, así como por el establecimiento de su jurisdicción en materias de genocidio, crímenes de guerra y agresión. Las sanciones a los oficiales argentinos autores y ejecutores de la "guerra sucia" y a los chilenos, en especial en el caso de Pinochet, son ejemplo de los esfuerzos supranacionales para enfrentar la impunidad.

Los militares latinoamericanos no han desaparecido del mapa de las preocupaciones internacionales. En las décadas del ochenta y noventa hubo episodios de protestas militares, en Argentina y en Chile en 1990, 1993 y 1995, que sugerían ser rezagos de un pasado que la transición hacia la democracia resolvería. Sin embargo, en todos los países de la región andina hubo manifestaciones de protesta militar, que fue más allá de lo que está permitido a los oficiales. En los casos de Bolivia (2003), Ecuador (2000 y 2005) y Venezuela (1992 y 2002),[2] fueron acciones políticas que procuraban abrir el camino para el derrocamiento de gobiernos democráticos (FLACSO 2007). A estos hechos se añade la más reciente participación de los militares en Honduras para deponer a Manuel Zelaya de la Presidencia en junio del 2009.

En diversas experiencias se puede constatar que las fuerzas armadas o los sectores militares han actuado en forma diferente a la tradicional, participando en golpes de estado, pero han intervenido políticamente y rebasado su competencia constitucional y legal por otros medios. Como afirma Pion-Berlin, evitar golpes de estado no equivale a control civil (Pion-Berlin 2001: 11). Estas circunstancias

2. El caso de Venezuela en el 2002 fue una combinación de acontecimientos que no puede ser englobada en la tesis del gobierno de un "golpe de estado"; más bien, hubo desobediencia militar ante órdenes que los oficiales generales consideraron ilegales.

pueden evidenciar nuevas formas de intervención militar que contrastan con la extendida noción según la cual los militares latinoamericanos han entrado en un irreversible compromiso institucional con la democracia. En varios episodios las fuerzas armadas han intervenido, no para tomar el poder, sino para manejar las crisis y sus desenlaces, lo que las configura como árbitro. Este papel no es democrático y carece de sustento constitucional, aunque pueda ser un estabilizador —ilegítimo— dentro de una situación de crisis.

La intervención militar de "nueva generación" en varios países de América Latina ha adquirido diversas formas, algunas de las cuales son las siguientes:

1. Presión sobre las autoridades legítimas para que se hagan a un lado y se abra el camino de su sucesión constitucional.[3]
2. "Huelga de brazos caídos", que consiste en desobedecer las órdenes presidenciales destinadas a reprimir a los sectores que protestan con diferentes grados de violencia contra los gobiernos.
3. Participación de militares activos y retirados en la administración pública y en todo el entramado institucional del Estado, lo cual implica una militarización "suave" de la sociedad.[4]
4. Intervención creciente de militares activos o recientemente retirados en el debate político, lo cual influye en las fuerzas armadas y estimula cierto nivel de actividad política entre los oficiales.

En estos casos no se trata del legítimo derecho de los oficiales, como ciudadanos, a tener opiniones políticas sobre temas nacionales o internacionales, sino de su intervención en la escena política y su capacidad para influir por encima de sus derechos constitucionales en el desarrollo de los procesos políticos. En los casos de Bolivia y

3. De alguna manera, esto fue previsto por Farcau en su análisis sobre el papel de los militares (Farcau 1996: 160).

4. El término "suave" no excluye la represión sino que implica el esfuerzo de los gobiernos por ser apreciados como democráticos.

Venezuela, sus gobiernos han insistido en la unidad cívico-militar para abordar las tareas del desarrollo y enfrentar en conjunto los desafíos que conllevan. Así se genera identificación y politización de las fuerzas armadas en la medida en que el proyecto gubernamental genera polarización social, convirtiéndolas en grupo de presión para favorecer el proyecto político oficial (Mejía 2008).

Las misiones de las fuerzas armadas

La defensa nacional es la misión "paraguas" de las fuerzas armadas, con respecto a la cual suele haber acuerdo general. Sin embargo, esta misión puede adoptar significados distintos en lo que se refiere a la defensa del territorio, del Estado y de la población. Una de las razones más importantes de la ambigüedad de su significado es la existencia de nuevas amenazas domésticas, que ya no están conformadas por el "enemigo interno" que, durante la Guerra Fría, fueron la izquierda y los grupos comunistas para las burocracias militares.

En décadas recientes se puede identificar una panoplia de otras amenazas derivadas de las interrelaciones mundiales, en especial las del lado oscuro de la globalización, que se traducen en nuevas formas de transgresión, de ilegalidad y de crimen. En estas condiciones, las nuevas amenazas obligan al despliegue de los militares en funciones propias de los cuerpos policíacos, lo cual conduce a la militarización de la acción policial (Rial 2008). Así, los nuevos teatros de operaciones militares pasan a ser zonas urbanas pobres, con lo cual la sociedad se militariza, no desde arriba por la acción política deliberada de las fuerzas armadas, sino desde abajo por su participación en la represión cotidiana en los barrios pobres con el propósito de combatir el crimen.

A la incertidumbre que rodea los eventos económicos, políticos y sociales se suma la pronunciada incertidumbre institucional de las fuerzas armadas de varios de los países de la región. Así como se han sometido a cuestionamiento los enfoques sobre la eficacia y pertinencia de las políticas destinadas a promover el desarrollo, las cuales van desde el populismo hasta el neoliberalismo, pasando por la "marea rosada" actual, también hay ambigüedades y perplejidades en torno al papel de las fuerzas armadas.

Uno de los asuntos recurrentes —aunque con rostros cambiantes— es el de la seguridad interna. Esta misión está inscrita en el código genético de las fuerzas armadas latinoamericanas debido a dos factores esenciales. El primero se refiere al papel de los ejércitos institucionalizados en la formación de las naciones, lo que significó la derrota de los ejércitos caudillistas y la imposición de la hegemonía de las élites. El segundo factor se refiere al largo periodo de combate contra el comunismo, lo que implicó una política contra la izquierda, los sindicatos y movimientos de masas durante varias décadas, en ocasiones a través de acciones muy violentas. La consecuencia es que existe una tradición latinoamericana de enfrentamientos entre las fuerzas armadas y supuestos enemigos internos, la cual fue reforzada durante la Guerra Fría por el alineamiento regional casi total con las políticas de Estados Unidos.

Algunos países aprendieron la lección y excluyeron en algún momento a los militares del tema de la seguridad interna, como Argentina y Chile. Sin embargo, en los demás países reaparece esta atribución de diversas maneras, sea por la necesidad de involucrarlos en el desarrollo nacional, sea por la presencia de las llamadas nuevas amenazas. Estas amenazas han sido definidas a partir de la visión desarrollada por Estados Unidos, que ha forzado un nuevo concepto de las misiones de los militares en América Latina y lo ha impuesto en medio del vacío conceptual y las indefiniciones regionales, en parte a través de la ayuda económica y militar proporcionada para combatir tales amenazas. La posición de Estados Unidos ha promovido, en forma inesperada, una visión militarista de temas que son del ámbito policial, en particular el que se refiere a la producción y tráfico de drogas ilegales (Celi 2008; Derghougassian 2008).

Junto con la misión de defensa nacional y de la presencia recurrente de variaciones sobre la cuestión de la seguridad interna, han aparecido nuevas misiones en respuesta a las nuevas amenazas que incluyen el terrorismo, las migraciones ilegales, el crimen organizado, el narcotráfico, los delitos financieros, la pobreza y la inequidad, la preservación de los recursos nacionales, entre los más destacados (Diamint 2007; Diamint y Tedesco 2009; Mejía 2008). El resultado ha sido la imprecisión de las misiones de las fuerzas armadas, en muchos casos diluidas entre el "paraguas" de la defensa nacional y

un conjunto heterogéneo derivado de peligros no siempre jerarquizados de acuerdo con las características nacionales específicas.

En síntesis, las fuerzas armadas están en un largo y demorado proceso de definición, que ha sido replanteado bajo la influencia de Estados Unidos como factor central en la determinación de las nuevas amenazas. Un ejemplo elocuente de este fenómeno es el combate contra el narcotráfico. Sin duda el problema de la droga es muy grave en la región andina, como parte del circuito de cultivo de la materia prima, así como de la producción, distribución, protección y financiamiento del negocio. Sin embargo, el combate dirigido contra la oferta, que privilegia la fumigación, la interdicción y erradicación, revela una visión parcial del asunto. Mientras se asume el lado de la oferta como tema de competencia internacional (la región andina), el combate a la demanda se preserva en alto grado como tema nacional (de Estados Unidos), lo cual impide tomar el narcotráfico por sus dos puntas, en un esfuerzo internacional cooperativo. La visión que Estados Unidos y Colombia han estructurado sobre el tema, plasmada en el Plan Colombia, ha permeado la política colombiana hacia sus vecinos (Tickner 2008). Como consecuencia, varios países definen su política hacia Colombia como si fuese una respuesta también a las políticas de Estados Unidos.

Del mismo modo se puede analizar el terrorismo, que después del 11 de septiembre del 2001 se convirtió en la principal amenaza para Estados Unidos. Se concibió como un concepto que no solo abarcaba a Al Qaeda y a las bandas similares, sino también a otros grupos insurgentes e ilegales. La justificación para identificarlos como terroristas es que sus acciones producen terror en la población no combatiente; pero esta definición, en el marco conceptual de "la guerra contra el terror", propicia una "guerra total" como la que favoreció el gobierno de George W. Bush. De esta manera se justificaría tratar a todos los denominados terroristas como el gobierno de Bush trató a los capturados después del 11 de septiembre: prisioneros sin derecho a juicio, susceptibles de ser sometidos a tortura y a otros procedimientos violatorios de los derechos humanos y de las convenciones internacionales sobre la guerra. Esta concepción desata los viejos automatismos violentos del militarismo latinoamericano.

El apoyo económico a las fuerzas armadas no solo ha traído recursos a la región sino también nociones de defensa y seguridad que se han incorporado de manera progresiva. Para Estados Unidos, la lucha contra el terrorismo se ha concretado en dos guerras simultáneas, tanto en Irak como en Afganistán, pero en América Latina ha cobrado forma al denominar como terroristas a grupos subversivos e ilegales, tales como las guerrillas y los grupos paramilitares colombianos, Sendero Luminoso en Perú y los violentos cárteles de la droga de los países andinos y de México. Identificar todos los grupos subversivos como terroristas puede generar un efecto análogo al que se produjo al acusar como comunistas a grupos ilegales en el pasado, creando el derecho del Estado para violar los derechos humanos.

En el caso del crimen organizado, el papel de las fuerzas armadas introduce una lógica de carácter militar ajena a la naturaleza policial del problema. En este tipo de crimen, en el que el enemigo no está perfectamente identificado y se entremezcla con los ciudadanos, combatirlo mediante el recurso militar genera inmensos costos colaterales, entre los cuales no es el menor la violación de los derechos humanos de los sectores más pobres en cuyas zonas de residencia se realizan masivas operaciones anticriminales.

Asimismo, la participación de las fuerzas en las tareas del desarrollo puede ofrecer un impulso importante a países de escasos recursos y permite asignar a los militares una misión que ayuda a recuperar el respeto de la ciudadanía. La misión de contribuir al desarrollo corre el riesgo de perpetuar las debilidades de otras instituciones del Estado para acometer tareas que son de su intransferible competencia en esa materia, así como de convertir el desarrollo en un asunto de seguridad que, al menos de manera parcial, lo militarice (Diamint y Tedesco 2009).

La realidad es que no parece haber un sólido entendimiento por parte de los gobiernos sobre lo que significan las más recientes amenazas y, sobre todo, sus aspectos específicos para América Latina. La constitución del Consejo de Defensa de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), destinado a evaluar el gasto militar y temas como la seguridad externa en la región, puede ser un instrumento para fortalecer el debate, sobre todo porque este organismo no pretende disponer de fuerzas conjuntas, al menos según lo que

se planteó en su primera reunión de marzo del 2009. Luego, con motivo de la situación creada por el convenio militar entre Colombia y Estados Unidos para el uso conjunto de varias bases colombianas, se realizó una cumbre presidencial de UNASUR en Bariloche, en agosto del 2009, que no llegó más que a acuerdos generales. A esta reunión la siguió la de los cancilleres y el Consejo de Defensa de UNASUR en Quito, el 15 de septiembre, que también concluyó sin resultados tangibles (Universal 2009).

Los problemas del control civil

El control democrático civil no es un estado al cual se llega sino una dinámica permanente sometida a múltiples influencias. El sentido del control puede variar debido al impacto de factores nacionales e internacionales y a la evolución de las fuerzas armadas y de las misiones. Por lo tanto, siempre será posible encontrar zonas de fricción, periodos de superación de desacuerdos y de aparición de nuevas fricciones. En estos casos, las fricciones no significan por fuerza riesgo para la estabilidad democrática.

La disminución de los riesgos de golpe de estado al cesar la tercera ola autoritaria hizo que decayera la atención hacia el tema militar. Esta disminución del riesgo a enfrentar golpes de estado militares ha tenido como contrapartida indeseable la ausencia de preparación sistemática en el mundo civil para el ejercicio del control democrático sobre las fuerzas armadas. Este hecho ha generado dos efectos: en primer lugar, se ha conformado un control distante, "burocrático", que deja grandes márgenes de autonomía a la institución militar, más por la incompetencia de la autoridad civil electa, sea ejecutiva o parlamentaria, que por ser un objetivo deliberado. El segundo efecto es el desarrollo de un tipo de autonomía "abusada" (Blanco 2007). Este tipo de autonomía significa la expansión del control militar en dominios que, en sociedades democráticas desarrolladas, deben estar bajo dirección civil, en diversas materias que van desde las misiones asignadas a la institución, como a los "pie de fuerza" o contingentes, hasta la educación y formación de los oficiales, los presupuestos y las adquisiciones militares.

El choque entre la falta de competencia profesional por parte de las autoridades civiles y la autonomía militar que va más allá de los requerimientos necesarios distorsiona las misiones de las fuerzas armadas que le dan sentido a la institución. La defensa nacional, por ejemplo, a veces se convierte en un concepto elástico en el cual caben acciones vinculadas al desarrollo, debido a la interrelación de los procesos sociales y políticos, y a la seguridad interna, causada por la interrelación de los asuntos domésticos con los internacionales.

El control democrático civil: ¿es siempre civil?, ¿es siempre democrático?

La experiencia muestra que la probabilidad de golpes militares es muy baja y la de que estos tengan éxito puede considerarse casi nula (Diamint y Tedesco 2009). Desde el fraude intentado por Alberto Fujimori en el 2000, hasta los amagos de rebelión civil y militar en Bolivia en el 2007, incluyendo los acontecimientos de Ecuador, Paraguay y Venezuela, la comunidad internacional está presta a actuar y a deslegitimar lo que considere una violación de los procesos democráticos. No obstante, esto no ha impedido que en algunos casos se haya actuado con benevolencia frente a tales violaciones, cuando han sido revestidas de una artificial aura de legalidad o cuando se ha considerado la protesta civil como un acto de rebelión ilegal. En cualquier caso, se observa una actitud de vigilancia sin precedentes en la historia de América Latina; en cierto modo, la región está vacunada contra golpes de estado.

El liderazgo civil sabe detectar estas amenazas y ha aprendido, a través de duras lecciones, a prevenirlas. Sin embargo, no parece estar preparado para formas más sutiles y posmodernas de intervención militar, en las cuales cambia su propia naturaleza y la de los militares. El caso de Honduras, en el cual el Congreso y la Corte Suprema apelaron a las fuerzas armadas para destituir, detener y expulsar al presidente Manuel Zelaya, muestra una forma de participación militar de carácter más complejo.[5]

---

5. El debate está vinculado a la posición que se tenga en torno al papel de los países de la Alternativa Bolivariana para las Américas, liderada por Chávez,

Las instituciones de los estados latinoamericanos, en particular los andinos, son débiles. Asimismo, aunque las fuerzas armadas también son débiles, gozan de márgenes amplios de autonomía debido a las carencias de los organismos de supervisión civil. En esta forma de autonomía se instalan las nuevas formas de intervención militar. Son intervenciones herederas de su tradición, pero modificadas por el entorno global de carácter democrático. La cuestión que hay que resolver es si estas características son resultado de una transición inacabada que hay que tratar de finalizar o si, por el contrario, son la anticipación de una nueva tendencia intervencionista "suave" de algunas fuerzas armadas latinoamericanas.

Las intervenciones "burocrático-autoritarias", en las cuales las fuerzas armadas actúan para derrocar a gobiernos y colocarse en posición de gobernar, parecen ser tema del pasado en la región. Sin embargo, hay que marcar la diferencia entre las intervenciones institucionales y las de grupos de militares que, si bien no comprometen a la institución, en un momento de crisis pueden alcanzar a neutralizarla, fragmentarla o politizarla, como en los casos de Lucio Gutiérrez en Ecuador, Ollanta Humala en Perú, Lino Oviedo en Paraguay y Hugo Chávez en Venezuela.

Las nuevas intervenciones no procuran el poder político burocrático para las fuerzas armadas. En muchos casos tienen la forma de la desobediencia, del *dejar hacer-dejar pasar*, de la prescindencia. La actitud pasiva antes que la activa es una forma de intervención menos riesgosa, puesto que los oficiales pueden ser acusados si cumplen órdenes ilegales, desde que el concepto de obediencia debida no es aceptable como escudo legal, tal como lo pretendieron los militares argentinos, chilenos y centroamericanos comprometidos con la represión y las dictaduras en sus países. La desobediencia se expresa cuando los jefes militares, en forma más o menos articulada, limitan conscientemente la represión contra el descontento social por parte de las unidades que están bajo su comando.

---

así como a los intentos de Zelaya de reformar la Constitución en relación con los artículos "inmodificables" y el referéndum no previsto en la Constitución hondureña que quería realizar. Todos estos elementos añaden complejidad a la evaluación de la situación de ese país.

Cuando los objetivos son socialmente compartidos y la sociedad está unificada, las fuerzas armadas actúan dentro de las instituciones contra el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y otros delitos. No obstante, cuando la opinión pública está dividida y existen sectores sociales que se manifiestan con violencia, vuelve a operar el voluntarismo militar. En estas circunstancias, la acción de los militares no es ajena a la crisis sino que contribuye a precipitarla o a profundizarla, como fueron los casos de los relevos de Jamil Mahuad en el 2000, de Gonzalo Sánchez de Lozada en el 2003 y de Hugo Chávez en el 2002. Es una acción limitada, de desobediencia, para que la crisis haga su oficio hasta su resolución.

Por una vía inesperada, basada en los argumentos de la defensa de los derechos humanos que tanto se les han reclamado, los militares pueden adoptar una conducta voluntarista, partidista, desobediente, capaz de violar los principios fundamentales que sostienen a la institución de la cual forman parte: la disciplina, la jerarquía, la obediencia, lo incuestionable de las órdenes recibidas de sus superiores y de la estructura de mando.

El problema que representa esta situación para el mando civil es que las rupturas disciplinarias no necesariamente se producen en el alto mando militar sino en niveles inferiores de la estructura. Esto puede convertir a las fuerzas armadas en una institución impredecible, en la cual algunos integrantes se encuentran en condiciones para propiciar o agudizar una crisis política. El control civil de los militares se presenta de nuevo como un tema que no está resuelto por completo. A lo anterior conviene agregar que un gobierno civil, aun cuando sea electo, puede ser más o menos democrático y estar más o menos abierto a expresar las demandas ciudadanas (Bustamante 1998). No es infrecuente encontrar gobiernos democráticos lanzados en espirales represivas con el recurso a la fuerza militar. En estas condiciones, la desobediencia es un instrumento de intervención.

El control "capilar"

La clásica distinción formulada por Samuel Huntington en relación con el control civil sobre los militares, objetivo y subjetivo, resulta

insuficiente para describir los matices que adopta ese control en situaciones concretas, como las latinoamericanas, tan llenas de episodios y variantes. En general, suele aceptarse que el control objetivo estimula el profesionalismo y tiene como contrapartida un nivel útil de autonomía institucional, que lo hace preferible al control subjetivo. Este, por su parte, genera identificación política con las élites dominantes, lo que estimula la politización de los militares y los habitúa a participar en los escenarios del poder, en sus conflictos y decisiones. Sin embargo, la historia en la región permite observar que con altos o bajos niveles de autonomía y profesionalismo han ocurrido intervenciones militares y se han derrocado gobiernos democráticos.

Es posible que el control objetivo haya creado obstáculos para las formas de intervención militar más institucionales, en las cuales son los altos mandos los que deciden actuar (por ejemplo, Argentina en 1976, Chile en 1973 y Brasil en 1964). Por otro lado, el control subjetivo impide la acción de los altos mandos, comprometidos total o parcialmente con los sectores gobernantes, pero no previene insurrecciones de los niveles medios y subalternos de la oficialidad (Ecuador en el 2000 y Venezuela en 1992).

Las formas de control civil sobre los militares no determinan la prevalencia de un sistema político determinado sino que establecen condiciones específicas tanto para su continuidad como para su ruptura. En Venezuela está en marcha una variante del control civil de las fuerzas armadas que podría llamarse "control capilar", lo cual posiblemente sea la misma estrategia de los gobiernos de Evo Morales, Daniel Ortega y Rafael Correa en Bolivia, Nicaragua y Ecuador, respectivamente.

En la visión clásica sobre el control civil de las fuerzas armadas, el control objetivo refiere a la autonomía institucional, lo cual garantiza a los altos mandos militares la dirección en materias convenidas dentro de los arreglos constitucionales y legales. En el caso del control subjetivo, se trata de una identificación de los altos mandos con los gobiernos democráticamente elegidos, a través de procesos ideológicos, políticos y organizacionales. En el caso del "control capilar" se aspira a una identificación con el proyecto de gobierno, como en el control subjetivo, pero va mucho más

allá de los altos mandos militares y procura que la oficialidad general, superior, subalterna, así como los suboficiales profesionales de carrera y los soldados, participen de los objetivos del proyecto gubernamental. En este caso, se procura la identificación ideológica y política de todos los niveles de la institución con un programa político, sobre el supuesto de que este representa los deseos, la conveniencia o el mejor interés de la sociedad. No se busca solo la dominación y el manejo de los militares, sino la autoridad sobre ellos al lograr que comulguen con la propuesta ideológica gubernamental (Norden 2008).

Debe notarse que esta visión va de la mano con la identificación del "enemigo interno" que, en este caso, estaría constituido por los adversarios del proyecto político; tal enemigo es, al mismo tiempo, externo, como lo fue el comunismo en el periodo de la Guerra Fría. En el caso de Venezuela, cuyo gobierno tiene el enfoque más radical en la materia, ese enemigo está conformado por "el imperialismo", "la oligarquía nacional" y "los ricos" en general.

El propósito es lograr que la identificación política recorra la estructura institucional, lo cual comunica más fuerza al proyecto político y previene la acción independiente de los altos mandos militares, los cuales podrían ser más conservadores o tradicionalistas. El control "capilar" de la estructura institucional tiene varios riesgos simultáneos:

1. La lealtad ideológica y política podría ser mayor en los niveles medio e inferior, en los más jóvenes de la estructura, lo que puede generar indisciplina y quiebra de las jerarquías.
2. Reproduce el esquema "amigo-enemigo" dentro de la propia estructura militar, lo cual genera fracturas y facciones.
3. La Inteligencia se convierte en una actividad central para el control de las lealtades, en caso de que la identificación con el proyecto político no sea plena, como cabría esperar.

Con este tipo de control "capilar", las fuerzas armadas son dominadas por el poder civil, por la vía de la generación de lealtades más "densas" a lo largo de toda la estructura militar. En cierto

sentido, se trata del sometimiento máximo a un proyecto y de una casi completa desaparición de la institucionalidad militar. Tal pareciera ser el caso extremo de Venezuela. Sin embargo, puede verse de otro modo si se considera la posibilidad de que las fuerzas armadas se conviertan en soporte fundamental de un régimen político determinado, por la vía de su identificación "capilar". En los momentos críticos, los militares estarían en condiciones de controlar el proceso cuando otros apoyos titubeen o se fracturen.

La experiencia de Venezuela, que por muchas razones podría ser única, muestra que el soporte militar es muy importante en circunstancias de crisis, cuando las fuerzas armadas las administran. Puede estarse ante una interesante mutación, en la cual la institución militar no procura la obtención de posiciones sino la minuciosa microgerencia de los procesos. Como se puede deducir, en esos momentos el *control democrático civil* deja de ser democrático por el recurso a la fuerza militar y deja de ser civil porque se militariza el Estado y sectores fundamentales de la sociedad.

Como se ha explicado más arriba, no existen condiciones en América Latina para la sostenibilidad de gobiernos que no emerjan del sufragio, al menos en sus aspectos más formales. Este hecho ha generado que ante las crisis exista un esmero, nacional e internacional, por impedir las rupturas constitucionales. Dicho esfuerzo ha adquirido algunas características en las que ciertas rupturas son barnizadas de continuidad. La pieza maestra para conseguir esta continuidad formal puede ser la institución militar si se convierte en depositaria del poder, sea porque ha gozado de una amplia autonomía, sea porque se ha convertido en la estructura fundamental de apoyo de regímenes que entran en crisis.

Una vía diferente y menos traumática para lograr la identificación entre las fuerzas armadas y el régimen político es la que se conforma mediante la promoción de las tareas del desarrollo. Este procedimiento se emplea en condiciones en las que el apego ideológico puede no ser fácil o posible; entonces, se construye un objetivo de carácter nacional que permite generar identificación con el proyecto político gubernamental como propuesta de desarrollo compartido. Este podría ser el caso de las fuerzas armadas de Bolivia bajo la Presidencia de Evo Morales.

La región andina

Los países andinos experimentan un alto nivel de inestabilidad, con la excepción de Perú y de Chile en el Cono Sur (Tellería Escobar 2008). Los países andinos han atestiguado un intenso deterioro de sus sistemas políticos, cuyo principal indicador es la situación de decaimiento de los partidos. En cuatro de ellos, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, los procesos han conducido a presidencias relativamente fuertes, en cuyo marco se han replanteado las relaciones del poder civil con las fuerzas armadas.

La situación actual del control civil

De acuerdo con Juan Rial (2008), la situación de los ministerios de defensa y las funciones de los militares separadas de las policiales son elementos fundamentales para describir la capacidad de mando político civil. En Chile se ha avanzado con lentitud en la materia. En Ecuador, Bolivia y Perú hay conducción presidencial pero con fuerte influencia de la burocracia militar, mientras que en Venezuela la fuerza militar forma parte del proyecto socialista presidencial.

Esta ambigüedad sobre los límites del control civil se generó porque las transiciones hacia la democracia produjeron pactos con los militares, que les garantizaron ciertas prerrogativas y un margen apreciable de autonomía. Incluso en Colombia y en Venezuela, con democracias relativamente estables por cerca de cuarenta años, el margen de influencia de los militares ha sido elevado. Para evaluar el control democrático civil de las fuerzas armadas, hay que precisar con cierto detalle cuáles aspectos lo plasman. El "Reporte del sector de seguridad y defensa" (FLACSO 2007) establece siete elementos que configurarían ese objetivo:

1. Reducción de los espacios de autonomía de las instituciones armadas y de orden.
2. Fortalecimiento de las capacidades civiles en el sector seguridad.
3. Generación de políticas en la función de Inteligencia.

4. Precisión sobre las misiones institucionales en el sector seguridad.
5. Coordinación de políticas sectoriales.
6. Limitación del uso político de las fuerzas armadas y la policía.
7. Fortalecimiento del Parlamento en temas de seguridad.

Este programa democrático sirve de marco de referencia para evaluar la situación en la región. En ese reporte se analizan algunos indicadores, como el de la relación entre las atribuciones de los ministerios de Defensa respecto de las fuerzas armadas.[6] En este indicador se encuentra que la mayor parte de las decisiones están en manos de los militares (FLACSO 2007: 31).[7] El poder civil, aunque no es desafiado, muchas veces no cuenta con las destrezas para ser ejercido y la institución militar conserva niveles de autonomía que no facilitan la participación civil. Sin embargo, ha habido interés en fortalecer esta presencia, lo cual ha llevado a tomar como un indicador de importancia el desempeño civil en los ministerios de Defensa, que ha sido elevado en los casos de Chile, Bolivia y Colombia; ha sido mediano en el caso de Perú; hasta el 2006 nulo en el caso de Ecuador[8] y muy bajo en el caso de Venezuela (FLACSO 2007: 37).

Hasta el 2008, de acuerdo a la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Celi 2008), en Perú 11 de 14 nombramientos para ministros de Defensa han recaído en militares, en Bolivia 38 de 79, en Chile 18 de 46, en Colombia 11 de 22, en Ecuador 34 de 54 y en

6. Los elementos analizados se refieren a las decisiones en los siguientes aspectos: disposición de tropas, infraestructura, doctrina, formación, gestión de recursos humanos y, finalmente, ascensos y bajas. No se incluye a Venezuela en el estudio.
7. En el caso venezolano ocurre igual.
8. Estos son indicadores hasta el 2006 de los cinco últimos ministros. En el informe que sigue de RESDAL, el tiempo que se considera es desde la creación del Ministerio de Defensa, salvo en el caso de Venezuela, donde las cifras son desde 1958.

Venezuela 35 de 36.[9] Dos mujeres fueron ministras en Chile y Ecuador, mientras que una lo fue en Colombia.

En todos los países considerados la jefatura de las fuerzas armadas la ejerce el presidente de la república, sin restricción alguna en los casos de Bolivia y Colombia. En Chile, Ecuador y Perú existe una restricción porque debe tomar en cuenta la antigüedad de los oficiales en la carrera (FLACSO 2007: 40). Otra restricción es que contempla periodos predefinidos para los comandantes en jefe en esos cinco países. En Venezuela no hay restricción alguna para el ejercicio de la autoridad presidencial en la designación de los jefes militares y de los comandantes de componente.[10]

En todos los casos, la principal misión de las fuerzas armadas es la defensa de la nación. Salvo en Venezuela, se plantea su papel de garantes del orden constitucional. En Perú tienen la misión de garantizar la ley y la seguridad pública. En Venezuela están encargadas de contribuir a preservar el orden interno. En Bolivia y Venezuela poseen la misión de cooperar con el desarrollo nacional (FLACSO 2007: 46; Ley orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana 2008).

La fortaleza de los ministerios de Defensa es un indicador del grado de control civil sobre la institución militar. Aunque los oficiales pueden eludir los ministerios con cierta frecuencia para lograr relaciones informales con los civiles y estos pueden intentar actuar del mismo modo, las instituciones importan y fuertes ministerios de Defensa ayudan a institucionalizar las relaciones entre el mundo militar y el civil (Pion-Berlin 2008: 4) y a estructurar las relaciones de poder entre ambos (Bruneau y Goetze Jr. 2006).

El elemento institucional fundamental es que la relación entre el Presidente y los mandos militares —cada uno de estos por separado— esté mediada por el Ministerio de Defensa, con un fuerte nivel de apoyo civil tanto para desarrollar políticas hacia las fuerzas

9. Solo se consideran los ministros desde 1958 (cuando se restituyó la democracia) en adelante.

10. La denominación de "fuerza" fue sustituida por la de "componente" en la ley orgánica de la fuerza armada nacional del 2005.

armadas como para establecer sus misiones. De acuerdo con Pion-Berlin, esta forma "ideal" de organización está presente en Chile y Perú. El segundo diseño institucional deseable, si no se alcanza el modelo ideal, es el que tiene a los mandos militares unificados en un estado mayor conjunto, pero su relación con el Presidente se realiza a través del ministro de Defensa. Ninguno de los países considerados encaja en este segundo tipo. Mientras que el esquema menos deseable es el que tiene una estructura dual de comando —por un lado, el ministro de Defensa y, por el otro, el estado mayor conjunto— en la que ambos elementos reportan al Presidente. En este diseño estarían Bolivia, Colombia y Venezuela; también Ecuador, aunque con un Consejo de Seguridad Nacional situado entre el Presidente y el Ministerio de Defensa (Pion-Berlin 2008).

El Ministerio de Defensa expresa un tipo de organización intermedia entre la relación del alto mando civil y los militares, que expresa el control de aquel sobre estos, en la medida en que despliega un mecanismo institucional específico para desarrollar esa relación. El solo hecho de su existencia introduce un factor institucional mediador entre los mandos militares y las autoridades electas, en especial los presidentes.

El predominio civil se incrementa si el ministro no pertenece a las fuerzas armadas. En estas condiciones, el funcionario no forma parte del tejido institucional, formal e informal, que le corresponde dirigir y controlar. En la tradición latinoamericana significaría poner límites a prerrogativas y privilegios tradicionales. Las posibilidades de control se incrementan si los mandos militares no tienen una única voz ante el ministro, sino que expresan por separado las fuerzas que comandan, las cuales pueden competir entre sí. Cuando se tienen voces separadas, se disminuye la posibilidad de formular planteamientos militares rígidos y unificados ante las autoridades civiles.

Sin embargo, solo en Chile y Perú parece haberse alcanzado una fórmula de subordinación institucional y organizacional de las fuerzas armadas. A pesar de esta circunstancia, la reforma del sistema de Inteligencia dejó en manos de los militares una amplia zona de autonomía en ambos países, lo que permite al Poder Ejecutivo su manejo, sin que el Poder Legislativo tenga capacidad de fiscalización

(Weeks 2008). Las herencias de los gobiernos de Pinochet en Chile y de Fujimori en Perú abrieron el camino en esos países para que se produjese una reacción contra la autonomía militar, lo cual ha conducido a institucionalizar la subordinación al poder civil, pero con rezagos en otros campos, de los cuales el de Inteligencia es uno de los más importantes y sensibles.

A pesar de estas transformaciones institucionales, el problema real es que los ministerios de Defensa han carecido de las capacidades para desempeñar el papel de instrumento de control democrático civil. No tienen las capacidades internas, el personal entrenado o los recursos necesarios. Por otra parte, la dirección civil se ha mostrado excesivamente prudente frente a los militares por los temores a su reacción (Diamint 2001). Es cierto que ya sus grados de intervención política han disminuido en su forma tradicional, pero su fuerza para condicionar políticas se ha desarrollado de otros modos. Esta intervención no tendría que ser por fuerza desestabilizadora, pero los antecedentes históricos mueven a la prudencia y al temor.

La situación de los países

Bolivia

El control civil sobre los militares está constitucionalmente garantizado en la figura del presidente de la república, que es el capitán general de las fuerzas armadas. El Presidente ejerce el control a través del Ministerio de Defensa y del comando en jefe que tiene rango de ministro de Estado, según lo establece la ley orgánica de las fuerzas armadas de la nación de 1992.[11] Aun cuando el mando reposa en el Presidente, la realidad es que este se encuentra dentro de estructuras de deliberación conjunta con los militares dentro del alto mando militar.[12] Esta situación genera dificultades institucionales para el ejercicio de la conducción presidencial en materia de defensa y hace

11. Artículo 39 de la ley orgánica de las fuerzas armadas.

12. Artículo 19.

a un lado al Ministerio de Defensa. Al final, todo depende del grado de relación personal de los funcionarios con el Presidente.

La situación institucional experimenta un elemento de ambigüedad adicional en la medida en que, de acuerdo con la Constitución, la misión general de las fuerzas armadas atiende asuntos de defensa, seguridad, garantías a la estabilidad del gobierno legítimo, tareas del desarrollo y, además, cuestiones relacionadas con la defensa y conservación del honor y soberanía nacionales.[13] Este campo variado, abierto e impreciso, abre la oportunidad para que las fuerzas armadas desplieguen una diversidad de misiones que pueden quedar enmarcadas en el desarrollo nacional, aspecto amparado en la Constitución.

A pesar de la intensidad de los cambios políticos recientes, no ha habido un proceso de modernización de las fuerzas armadas, en especial en relación con un "efectivo control civil a través de un Ministerio de Defensa desburocratizado" (Celi 2008). Al mismo tiempo, la participación militar en las tareas ligadas al combate contra el narcotráfico, al orden público y a la seguridad ciudadana, ha contribuido a desdibujar la función militar. Su participación en asuntos relacionados con el narcotráfico ha implicado "la criminalización y estigmatización de los productores", en el marco de la visión de varios gobiernos, en especial el de Estados Unidos, que enfatiza el papel de la oferta en el comercio mundial de drogas ilegales (Tellería Escobar 2008: 128).[14]

El gobierno tiene una compleja relación con las fuerzas armadas porque la insistencia en el proyecto revolucionario de Evo Morales y el alto nivel de polarización que lo acompaña hacen que la situación de los militares sea difícil. Un elemento importante es que no cumplen un rol represivo en cuanto a las protestas populares de carácter social sin origen o impacto político inmediato, pero han intervenido de manera activa y bajo órdenes gubernamentales en la represión de la protesta de origen o con connotaciones políticas. En

13. Artículo 245 de la Constitución Política.

14. En marzo del 2009 ocurrió un giro esencial, cuando la secretaria de Estado de Estados Unidos, en visita a México, admitió el importante rol que representa la demanda, especialmente desde su país.

este sentido, existe un alineamiento con la posición gubernamental, en especial con respecto al combate de las tendencias autonomistas de los departamentos que conforman la "Media Luna" (Varas 2009). Asimismo, las actividades de carácter social también han incrementado su importancia para los militares (alfabetización, pagos de bonos, campañas móviles de salud). Sin embargo, ha habido problemas derivados de las coincidencias entre los proyectos políticos de Morales en Bolivia y de Chávez en Venezuela. El presidente venezolano ha dispuesto ayuda militar por varios millones de dólares a las fuerzas armadas bolivianas, lo cual en principio ha debido generar acercamientos. No obstante, desde que la crispación política se incrementó en septiembre del 2008 y hubo temor en el ámbito internacional sobre la estabilidad del gobierno de Morales, Chávez amenazó con comenzar "operaciones" que restablecerían al gobierno boliviano en caso de ser derrocado. Estas amenazas motivaron una respuesta del comandante general de las fuerzas armadas bolivianas, Luis Trigo, que fue seguida en tono menos pugnaz por el ministro de Defensa, Walker San Miguel. En un momento crítico, las fuerzas armadas tomaron una acción independiente de respuesta que probablemente no fue consultada con el presidente de la república.

Con ocasión de la declaratoria del estado de excepción en Pando, durante la crisis de septiembre del 2008, en la que murieron varias personas en enfrentamientos, la intervención de ese departamento se hizo mediante la designación de un prefecto interino militar, el contralmirante Rafael Bandeira. A partir de entonces parece haber surgido un alineamiento institucional entre los mandos civiles y los militares, pero sin que pueda afirmarse que el gobierno ha logrado la identificación de las fuerzas armadas con su proyecto político. Morales ha pedido disculpas públicas a las fuerzas armadas por comentarios hechos en el pasado sobre la actividad antinarcóticos de la institución (El Diario 2008). En diciembre del 2008, solicitó a los militares que rompieran su "dependencia doctrinaria" con Estados Unidos (Los Tiempos 2008), al tiempo que ha promovido un reequipamiento militar. Podría afirmarse, a pesar de los roces y reajustes, que Evo Morales procura identificar a la institución con el gobierno para avanzar más firmemente en su proyecto político, en lo que

podría ser el inicio del control "capilar" de las fuerzas armadas bolivianas. Por su parte, el entendimiento con un gobierno que enfatiza el discurso social ofrece a los militares un inmenso rédito que no los coloca en situación de enfrentamiento con las protestas sociales, lo cual podría darle mayor legitimidad a las fuerzas armadas frente a la sociedad (Tellería Escobar 2008). La crisis del 2008 con la Media Luna rompió —no se sabe si temporalmente— este cuadro.

En el curso del 2009 las relaciones entre Bolivia y Chile, por un lado, y Bolivia y Perú, por el otro, se han vuelto tensas debido a los problemas limítrofes, en especial por el tema de la salida al mar, que representa la principal preocupación relacionada con la defensa externa para las fuerzas armadas bolivianas. Al margen del interés político que pueda haber en levantar ante la opinión nacional e internacional las discrepancias, lo cierto es que se constituye en un factor que alinea a los militares y al gobierno en una clásica "unidad" frente a un "enemigo" externo.

Las tensiones a las que están sometidas las relaciones cívico-militares en Bolivia derivan del proyecto político de Evo Morales. Este proyecto requiere identificación ideológica de las instituciones, frente a una previsible resistencia de las fuerzas armadas que no han experimentado procesos significativos de cambio institucional. Los militares podrían tratar de mantener distancia con un proyecto en el cual se designa a un nuevo enemigo externo, Estados Unidos, y se estimula una alianza estrecha con los planteamientos de Chávez. Sin embargo, si estos elementos ideológicos y políticos se subordinan a los problemas con Chile y Perú, entonces Morales puede alcanzar un mayor control inmediato, táctico, de las fuerzas armadas y un tiempo suficiente para lograr el control político, estratégico e incluso ideológico.

Chile

El largo proceso chileno para la reinstauración democrática plena, después de avanzar en una transición pactada con las fuerzas militares, ha permitido el establecimiento del control democrático civil sobre las fuerzas armadas, en especial después de 1998, cuando el general Pinochet entregó el mando del ejército a su sucesor. De

acuerdo con Claudio Fuentes, se puede afirmar que en Chile prevalece el mando civil, no parece haber interferencia indebida de funcionarios no electos hacia los electos y el manejo de los estados de emergencia se realiza de acuerdo a la ley (Fuentes 2009).

El control civil se basa en un arreglo institucional que se aproxima al modelo ideal de Pion-Berlin (2008), donde los mandos de cada fuerza están separados, así como estos de los mandos de carabineros y de la Policía de Investigaciones, y cada uno está subordinado al ministro de Defensa quien, a su vez, mantiene la relación con el Presidente (RESDAL 2008: 149). Es una estructura que hace inviable la presencia de mecanismos abiertos de acuerdos entre los jefes militares y policiales y establece al ministro de Defensa como el centro de contacto.

La Constitución de Chile del 2005 establece que las fuerzas militares son exclusivamente el ejército, la armada y la fuerza aérea; por su parte, las fuerzas de orden y seguridad pública están integradas solo por carabineros y la policía de investigaciones.[15] De este modo se establece en términos formales una separación nítida entre la función de defensa y la de seguridad pública.[16] De la misma manera, no hay ambigüedad alguna en cuanto a la misión de defensa, tanto en la Constitución como en el Libro de la Defensa Nacional (RESDAL 2008: 151).

El proyecto de ley del Ministerio de Defensa Nacional que se introdujo al Congreso en septiembre del 2005 puede ser considerado un instrumento de modernización institucional y de reafirmación del mando civil, sin la presencia de amenazas de carácter militar (Ortiz Lazo 2008). Una descripción de las transformaciones que se introducen las presentó el entonces ministro de Defensa, José Goñi, en la Cámara de Diputados en octubre del 2007. Allí el ministro expresó la intención del proyecto de ley de reafirmar la autoridad presidencial y fortalecer al ministro. Entre las modificaciones

15. Artículo 101 de la Constitución Política de Chile.

16. Dependientes del Ministerio de Defensa hasta que se dicte la ley correspondiente dirigida a la creación del ministerio encargado de la seguridad pública, lo cual comporta un debate adicional sobre la vinculación entre orden y seguridad públicos.

sustantivas se encuentran la referida a la junta de comandantes en jefe que pasa a ser presidida por el ministro[17] y propone sustituir esta Junta en la función conductora en tiempos de guerra "por una sola autoridad que ejerza el mando de los medios de fuerza asignados a las operaciones, y dejarla en un papel exclusivamente asesor del ministro" (Goñi 2007).

La búsqueda de estos cambios, todavía sin aprobarse a comienzos del 2009, revela las tensiones a las que se ha sometido la conducción civil de los militares en la recuperación democrática chilena. Ha sido un proceso lento por el carácter pactado de la transición, que consagró a los militares una serie de prerrogativas, impropias en una sociedad plenamente democrática. El proceso de su eliminación ha sido largo, complejo e inacabado, aunque hay acuerdo en que esos son objetivos a lograr y en los cuales se ha avanzado con paso firme. El marco en el cual se han dado es el de una gran autonomía militar, que ha implicado no solo autonomía político-institucional sino también financiera (Gutiérrez Palacios 2008), cuya base es la ley reservada del cobre, que destina el 10% de las ventas en el exterior de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) para compras militares. La presidenta Bachelet introdujo en el Congreso en septiembre del 2009 un proyecto para un nuevo sistema de financiamiento de la defensa que deroga la ley reservada del cobre (La Nación 2009).

La conclusión en cuanto al proceso de conducción civil es que hay un notable avance y solidez institucional, pero subsiste un alto nivel de autonomía militar. Por estas razones, los estudiosos del proceso chileno le conceden una gran trascendencia a la modernización de las estructuras de gestión, de adquisición de armamentos y de configuración institucional a través de la reforma del Ministerio de Defensa (Milet 2008). Como afirma Lucía Dammert: "Si bien los

17. "La legislación vigente define a la Junta de Comandantes en Jefe como el órgano asesor del más alto nivel del ministro de Defensa, aunque este no la integra, no siempre la convoca y la preside solo cuando asiste a sus sesiones. El proyecto de ley modifica sustantivamente esa situación. La Junta de Comandantes en Jefe se mantiene como el órgano asesor del ministro de Defensa tanto para tiempo de paz como de crisis o conflicto. Pero ahora, el ministro la preside y la convoca siempre" (Goñi 2007).

militares se han retirado de la participación política contingente, no se puede obviar que sus niveles de autonomía para la toma de decisiones en prácticamente todos los ámbitos de su accionar son relevantes" (Dammert 2008).

Una cuestión que levanta dudas es el papel de los carabineros como fuerza policial militarizada, empleada en el ámbito doméstico. Aunque este cuerpo experimenta las restricciones que la democracia y la globalización han impuesto al aparato militar, hay denuncias sistemáticas sobre su conducta represiva en el caso de los mapuches entre los años 2007 y 2009 (Observatorio Ciudadano 2009; La Tercera 2009), que luchan por el reconocimiento de sus derechos y por la transferencia de tierras por parte del Estado (Zibechi 2009).

Bolivia ha declarado con insistencia su demanda de salida al mar frente a Chile. Por su parte, Perú presentó una demanda ante la Corte de La Haya contra Chile en reclamo de 39,700 kilómetros cuadrados de mar. Estos dos elementos revelan el tipo de confrontaciones externas clásicas, de carácter limítrofe, a las que se enfrenta Chile. La situación se complicó aún más cuando Perú denunció a oficiales peruanos y chilenos de estar comprometidos en labores de espionaje en su contra. Como ingrediente paralelo está la dinámica de compra de armas en la región. Aunque se intenta negar la existencia de una carrera armamentista, se ha intensificado la compra de armas en varios países de la región, entre los que destacan Brasil, Venezuela, Colombia, Perú y Chile. Todos los gobiernos se refieren a estas compras como expresión de la necesidad de modernización de sus equipos militares; en todo caso, lo que se revela es la presencia de desequilibrios políticos potenciales y problemas fronterizos no resueltos que promueven una actitud más vigilante por parte de los gobiernos y, en especial, de las fuerzas armadas. En el caso de Chile están esos dos enfrentamientos concretos en desarrollo, uno de los cuales, con Bolivia, puede generar potencial solidaridad en América Latina contra Chile y podría inscribirse en una lucha de carácter ideológico: "la izquierda radical" frente a la "izquierda moderada".[18]

---

18. Esta posibilidad la podría revelar el artículo que Fidel Castro publicó cuando la presidenta Michelle Bachelet visitaba Cuba, en febrero del 2009, en el cual

El consenso existente en la sociedad chilena sobre la necesidad de defender y consolidar la democracia ha ejercido un papel moderador sobre las fuerzas armadas y ha presionado su adaptación al mando civil. Quedan como interrogantes las consecuencias que pueda producir en las relaciones cívico-militares la relativa y explicable fatiga de la Concertación gobernante, así como las posibilidades de cambio del gobierno de manos de la centro-izquierda a la centro-derecha. Aun cuando no hay elementos para augurar ningún tipo de inestabilidad proveniente del sector militar, sí podría haber condiciones para que los militares trataran de enfatizar su autonomía.

Colombia

En Colombia existe control civil sobre las fuerzas armadas en un contexto donde la presencia militar se ha incrementado notablemente por obra del combate contra las guerrillas, el narcotráfico y el paramilitarismo. Es un caso peculiar porque el control democrático civil no es igual sobre una institución entre muchas otras, que sobre una institución que se ha convertido en el eje del combate contra las amenazas principales al Estado y la seguridad pública.

En Colombia, las líneas de mando están claras y la subordinación militar también. Desde el punto de vista institucional, existe el compromiso constitucional con la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.[19] La visión que hay desde las propias fuerzas armadas es la de un Estado que guarda estricto apego a las normas democráticas, con oficiales constitucionalmente subordinados a la autoridad civil, respetuosos de las leyes y derechos humanos, en los que la justicia militar y la civil tienen campos delimitados. En la consulta realizada no se acepta la existencia de presiones indebidas por parte de los militares y se atribuye estas críticas a "la izquierda". Esta visión

---

Castro afirmaba que hace más de un siglo la "oligarquía" chilena "le arrebató a Bolivia, en la guerra desatada en 1879, la costa marítima que le daba amplio acceso al Océano Pacífico" (EFE 2009).

19. Artículo 217 de la Constitución Política.

tiene la virtud de mostrar el compromiso de los militares colombianos con la específica conducción que ejerce Álvaro Uribe y el apego a la política de seguridad democrática que ha enfatizado el combate militar contra las guerrillas y los paramilitares, a la par de haber obtenido éxitos recientes muy relevantes.

Aun cuando las relaciones formales están claras, en Colombia el Estado ha experimentado la ausencia de control de los "monopolios clásicos": la coerción, el control territorial, la justicia y la tributación (Vargas Velásquez 2008). Ante la desproporción de las amenazas domésticas se ha procurado la participación militar en tareas de seguridad interior, haciendo que las fuerzas militares se transformen en fuerzas policiales y viceversa. El escenario de conflicto interno que durante un tiempo y para ciertos sectores nacionales e internacionales ha tenido carácter político —una guerrilla que se declara revolucionaria— ha politizado la participación militar en la lucha. El carácter político solo se ha atenuado en la medida en que se han puesto en evidencia las reiteradas violaciones a los derechos humanos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como sus vinculaciones con el narcotráfico. Esta ventaja estratégica ha disminuido y, en ocasiones, ha desaparecido cuando se ha constatado la violación de los derechos humanos por parte de las fuerzas del Estado.

Los "falsos positivos", casos en los cuales las fuerzas militares ajusticiaron a campesinos inocentes para presentarlos como guerrilleros dados de baja en combate y donde varios oficiales colocaron bombas para incrementar el papel, prestigio y visibilidad de las fuerzas armadas, constituyen no solo un escándalo y un importante problema para la política de seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe, sino una puesta en escena de las limitaciones que tiene el control democrático civil en Colombia. Lo que evidencia esta situación es que los militares —o, al menos, un sector de las fuerzas armadas— se plantean desafiar el poder civil, dado el grado de dependencia de los civiles hacia el ejército. Este papel de los militares significa que ciertos niveles han rebasado el mando civil, aunque mantienen comunidad de objetivos en cuanto al combate contra los enemigos internos, pero poseen sus propios objetivos en la conquista de espacios crecientes de poder.

La autonomía incrementada de las fuerzas armadas parece confirmarse con el planteamiento hecho por el ex presidente Andrés Pastrana, que sostuvo que el ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, presionó al presidente Uribe "a través de un grupo de altos militares, a fin de que autorizara operaciones unilaterales para perseguir a líderes guerrilleros en Venezuela y Ecuador" (El Nuevo Herald 2009). Estos desacuerdos se habían expresado anteriormente, cuando Santos había manifestado que actuar en otros países constituía legítima defensa.

La tensión entre el poder militar y el civil existe, con la peculiaridad de que el gobierno colombiano ha compartido con los militares la política de confrontación con las fuerzas ilegales. Esto ha proporcionado éxitos innegables, hasta el punto de debilitar intensamente a las FARC, pero con el inmenso costo de violaciones de derechos humanos y de desobediencia militar soterrada. En este caso, habría que preguntarse si, efectivamente, hay una dirección civil o una identificación del mando civil con las estrategias concebidas por los mandos militares. Sería un caso de "control subjetivo" de las fuerzas armadas debido a la identificación política e ideológica de los mandos militares con la visión del presidente Uribe.

En este punto conviene resaltar la alianza política y militar del gobierno colombiano con el de Estados Unidos, en el marco del Plan Colombia. El apoyo de Estados Unidos ha significado un impulso al papel de los militares dentro del país e internacionalmente, como instrumento para combatir las nuevas amenazas. Así se ha fortalecido una concepción militar —algunos argumentan que es más bien militarista— del combate contra la guerrilla, el narcotráfico y el paramilitarismo. El poder militar colombiano se muestra como la proyección conjunta del poder Colombia-Estados Unidos en América Latina, con visiones que entran en conflicto con las que prevalecen en los gobiernos de izquierda de sus vecinos, Ecuador y Venezuela. Visiones reforzadas después de la firma del convenio entre Colombia y Estados Unidos en noviembre del 2009, que autoriza el uso de siete bases militares por hasta 1,400 ciudadanos norteamericanos, 800 militares y 600 contratistas civiles (El Espectador 2009).

La evaluación global indica que la política de seguridad democrática del presidente Uribe se ha anotado una serie de importantes

éxitos, pero que ha tenido costos muy relevantes en materia de control democrático civil. En algunos casos, pareciera haber más identificación de los civiles con las estrategias militares, lo cual ha llevado a un nivel institucional de primera línea a las fuerzas armadas y a que los mandos civiles también incurran en altos costos políticos por las reiteradas violaciones de derechos humanos en la lucha contra las amenazas domésticas.

La prevalencia militar sobre el control civil ha llevado a hechos graves en el contexto internacional, como la violación deliberada de la soberanía ecuatoriana en el 2008, cuando se bombardeó el campamento del jefe de las FARC, "Raúl Reyes". Esa operación representó un éxito político y militar doméstico, pero recibió a cambio una severa condena latinoamericana. La pregunta que subyace es si en realidad existe un control democrático civil de los militares o una identificación plena de los líderes civiles electos con estrategias militares que solo son contenidas por la vigilancia nacional e internacional, pero que, dejadas a su arbitrio, pueden constituir amenazas severas a los derechos humanos.

Ecuador

La nueva Constitución fue aprobada el 20 de octubre del 2008 y allí se establece que la misión de las fuerzas armadas es "la defensa de la soberanía y la integridad territorial", mientras que "[l]a protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional".[20] Por otro lado, en la ley orgánica de las fuerzas armadas se establece que la misión incluye su contribución a la seguridad y el desarrollo de la nación.[21] Es constitucionalmente claro el papel del Presidente en la dirección de la defensa y de las fuerzas armadas; sin embargo, sus atribuciones constitucionales las ejercerá "en los aspectos político-administrativos, las implementará a través del Ministerio de Defensa Nacional; y, en los aspectos militar-estratégicos, con el

20. Artículo 158 de la Constitución de Ecuador.

21. Artículos 2 y 26 de la ley orgánica de la defensa nacional.

Comando Conjunto, sin perjuicio de que las ejerza directamente".[22] El Comando Conjunto actúa para una diversidad de tareas a través del Ministerio de Defensa, pero también puede tener una relación directa con el Presidente, situación en la cual se crea una relativa devaluación institucional del Ministerio.

A pesar del marco legal que garantiza el control democrático civil, las fuerzas armadas ecuatorianas han jugado un papel de árbitro en muchos momentos de crisis, basadas en su rol de garantes de la estabilidad democrática que confería la anterior Constitución —papel que se conserva en la ley orgánica de la defensa nacional.[23] En esa función, las fuerzas armadas juzgaban y tomaban partido o se abstenían en las coyunturas de crisis extrema de legitimidad, que llegó a propiciar que los congresistas dispuestos a promover la destitución de Abdalá Bucaram en 1997 sesionaran en el Ministerio de Defensa (González 2009). Los militares desempeñaron un papel similar en la crisis que condujo a la salida del presidente Jamil Mahuad en enero del 2000 y también cuando el presidente Lucio Gutiérrez intentó declarar el estado de emergencia y tuvo que retirarlo ante la desobediencia militar y policial. En esos casos, las fuerzas armadas no tomaron el poder pero, dentro de una interpretación peculiar de sus funciones institucionales, condujeron la salida de las crisis.

En el gobierno de Rafael Correa existe subordinación institucional al poder civil. Dos indicadores dan una pista, aun cuando no son concluyentes en sí mismos. El ministro Javier Ponce Cevallos es un conocido y prestigioso intelectual y periodista de izquierda, con explícitas posiciones antimilitaristas. Ponce Cevallos goza del reconocimiento de los mandos militares, en especial en un periodo en el que el gobierno de Correa decidió no renovar el convenio con Estados Unidos para la utilización de la Base de Manta, utilizada como punto de vigilancia de las actividades del narcotráfico y de creciente combate a la guerrilla (González 2009). Aun cuando estos elementos no van más allá del acatamiento de órdenes, podrían ser

22. Artículo 3.

23. Artículo 2c.

indicios de un mayor control civil, sobre todo cuando interviene un ministro que ha sido crítico del papel de los militares.

Puede notarse cierta ambigüedad en el uso de las fuerzas armadas. González (2009) plantea que:

> [...] allí donde la corrupción ha sido evidente o la crisis de legitimidad en la gestión pública se ha hecho presente, han sido convocados como último recurso, particularmente en sectores estratégicos: petróleo y energía, aduanas, telecomunicaciones, infraestructura, otros, o en territorios de alto conflicto social, o fronterizos, de difícil control civil. Esto ha sido un recurso muy utilizado por el actual gobierno, así como la atención a las demandas institucionales: ningún gobierno en la historia, ni ministro al mando del sector, ha gastado más en la renovación y modernización del equipo, infraestructura y personal, que el gobierno de la "revolución ciudadana".

Estos recursos, asignados a los militares para "limpiar" lo que supuestamente los partidos o representantes de gobiernos anteriores han hecho mal, crean un precedente que refuerza un papel eventualmente útil y superior de las fuerzas armadas, más allá de sus funciones en materia de defensa nacional. El hecho de que las fuerzas armadas son poseedoras de un conjunto importante de empresas públicas —en tan variadas ramas como el transporte aéreo de pasajeros, el transporte de combustible, el vestuario y calzado, la construcción vial, alimentos, hoteles y turismo, bancos, el monopolio de las empresas de seguridad, la defensa civil (González 2009)— crea una situación de "competencia" con el sector civil de la administración y genera oportunidades para la corrupción del mundo militar al incursionar en actividades que no son de su atribución institucional.

En el ámbito de la seguridad interior ha habido algunos hechos que revelan la ausencia de concordancia entre la palabra presidencial y la conducta militar. En noviembre del 2007 se inició una protesta social en Dayuma y el gobierno declaró el estado de emergencia en la provincia de Orellana, cuando procedió a militarizar la zona.

> [H]ubo severos y prolongados enfrentamientos y atentados a las instalaciones petroleras y vías estratégicas [y] han existido protestas

> por las formas violentas que revistieron las intervenciones militares y la severa administración de justicia, que llevó a prisión a la Prefecta de la Provincia. Este episodio ha sido visto como un abuso al debido proceso y los derechos humanos por unos; y por otros, como la firme intervención frente a las formas de protesta, fuera de todo principio legal y de proporción. (González 2009)

El estado de emergencia cesó después de un diálogo del Presidente con organizaciones de derechos humanos, pero quedó la impronta de una acción militar represiva ante una forma de protesta habitual en Ecuador como la que constituyen los "paros provinciales".

En cuanto a asuntos exteriores, los acontecimientos que han marcado la definición de las misiones de las fuerzas armadas ecuatorianas son los acuerdos de paz con Perú en 1998, tras la guerra del Cenepa en 1995, y la proyección del conflicto colombiano, sobre todo después del bombardeo por parte de Colombia, del 1 de marzo del 2008, en la zona de Angostura, dentro de Ecuador (Celi 2008). Estos acontecimientos han puesto de relieve el tema de la defensa nacional en el marco de las relaciones con los vecinos, a lo cual se añade el impacto que un gobierno que proclama un cierto nivel de confrontación con Washington le asigna a la alianza militar entre Estados Unidos y Colombia.

En efecto, dentro del discurso político del gobierno de Rafael Correa, la proyección del conflicto colombiano hacia Ecuador es también la de la presencia de Estados Unidos, al cual se atribuye una voluntad intervencionista tradicional, reforzada con su papel militar, tecnológico y financiero dentro del Plan Colombia. La actitud "antiimperialista" del gobierno ecuatoriano encuentra una forma de expresión concreta en la confrontación con el país vecino, al cual se le asume como pieza dentro de la estrategia de Estados Unidos hacia la subregión andina. Por ejemplo, Correa ha acusado a la CIA de controlar un sector de la Inteligencia ecuatoriana. En abril del 2008, a raíz de sus señalamientos, los jefes militares le solicitaron "un diálogo frontal" (Comando Conjunto 2008) y, en febrero del 2009, procedió a la expulsión de un funcionario de la embajada de Estados Unidos con la acusación de ser el jefe de la CIA en Ecuador.

Los elementos referidos colocan el tema de la defensa militar ecuatoriana en el marco de una disonancia elevada con Colombia

y con Estados Unidos.[24] Este último país, tanto por la alianza que mantiene con Colombia como por representar al "imperialismo", es percibido como el adversario internacional del proyecto socialista del presidente Correa. Dados los antecedentes recientes de intervención política de las fuerzas armadas en la resolución de crisis diversas y la actitud discreta que mantienen bajo el mando de Correa, se requiere tiempo para evaluar si hay un cambio sustancial en los militares o si es el peso del apoyo que el Presidente mantiene en la opinión pública de su país el que impide a los oficiales cobrar un perfil más alto. De todos modos, ha habido confrontaciones públicas, algunas de las cuales, relativas al tema de la Inteligencia, provocaron la renuncia de la cúpula militar en abril del 2008. Es posible que exista un proceso de depuración, en el cual oficiales que se adhieren al planteamiento ideológico gubernamental están siendo promovidos al mando, y, por lo tanto, que esté desarrollándose el control "capilar" de la institución. Sin descartar la posibilidad de que exista una voluntad de acatamiento, que revele una maduración institucional.

Perú

La Constitución Política del Perú establece como misión de las fuerzas armadas garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la república, y en estados de emergencia, puede participar en la seguridad interna si así lo dispone el Presidente.[25] En términos institucionales está plenamente establecida la autoridad del Presidente en la conducción de las fuerzas armadas. Por su parte, en la ley del Ministerio de Defensa se establece que tanto el jefe del comando conjunto de las fuerzas armadas como los comandantes de las distintas fuerzas, tienen una relación de dependencia

24. Sin embargo, el hecho de que el diálogo entre Ecuador y Colombia se haya reiniciado en noviembre del 2009, junto al intercambio de encargados de negocios en cada capital, ha generado una nota de distensión regional que puede tener similar efecto doméstico en ambos países.

25. Artículos 137 y 165 de la Constitución Política.

jerárquica con el Presidente a través del ministro de Defensa. La misma responsabilidad máxima del Presidente se establece en el sistema de seguridad y defensa nacional. Esta estructura de mando y administración, como la de Chile, tiene similitudes con el modelo ideal planteado por Pion-Berlin (2008).

En Perú se ha avanzado de manera significativa en el desarrollo del control democrático civil sobre las fuerzas armadas y en políticas modernas y democráticas en materia de defensa. No es casualidad que países que transitaron desde autoritarismos fuertes, aunque de distinta factura, como Chile y Perú, hayan enfatizado la recuperación del mando civil en forma institucionalizada mediante el desarrollo de la estructura del Ministerio de Defensa. Este proceso recoge las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y del Acuerdo Nacional (Tamayo 2008) y expresa una reacción frente a la actitud de los militares en el gobierno de Alberto Fujimori. En este interesante caso, la autoridad electa, con el apoyo militar y de un importante segmento de la opinión pública, procedió a violentar la Constitución. En este contexto se ejerció una variante del control civil que por sus métodos y fines no fue democrática.

La reacción frente a la sombría historia del periodo de Fujimori es lo que ha determinado una presión creciente por la transparencia y el control democrático de los militares. Sin embargo, los procesos de política interna llevan a algunos autores a sostener que los acuerdos entre el partido gobernante, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), y los partidarios de Fujimori pueden debilitar el proyecto de ley de justicia militar (Tamayo 2008). La contención que se debate está vinculada con la decisión del Tribunal Constitucional

> [...] que ha dictado hasta seis sentencias de inconstitucionalidad y tres habeas corpus solicitando que (1) los jueces de este fuero no sean militares en actividad, (2) sean designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, (3) cuenten con inamovilidad en el cargo, y (4) que exista un único Ministerio Público y no una fiscalía especial para militares, ya que aquella instancia tiene el monopolio de las funciones persecutorias y requirentes en materia penal. (Justicia Viva 2009)

En el centro de la controversia se encuentra la potestad del Presidente para nombrar vocales y fiscales militares, los cuales deberían ser oficiales en actividad. Sin embargo, fueron nombrados oficiales en retiro —no sujetos a la línea de mando militar— como vocales supremos de la justicia militar. También se ha logrado que la justicia militar no juzgue a civiles ni a militares en retiro (Agencia Peruana de Noticias 2009).

En el campo doméstico, Perú es un productor importante de cocaína. El gobierno ha avanzado en la política de erradicación, así como en la lucha contra el crimen asociado al narcotráfico, pero este sigue siendo un problema de inmensa magnitud para este país y para la subregión. Esta lucha se integra a la política imperante en la mayor parte de los países andinos, asociada con Estados Unidos, que ha obtenido avances notorios y, al mismo tiempo, participa de una visión compartida del tema de las drogas y de "las nuevas amenazas". De este enfoque se desprende, como se ha planteado en relación con otros países analizados, un papel fundamental para las fuerzas armadas en el combate contra el narcotráfico, con los riesgos que esa participación comporta en materia de corrupción y de violación de derechos humanos, en especial con respecto a la erradicación que supone variados niveles de confrontación con la población campesina.

Los militares siguen en combate contra los remanentes de la subversión dada una cierta recomposición de Sendero Luminoso (Basombrío Iglesias 2008). Este grupo guerrillero tal vez no pueda recuperar el poder de fuego que ostentó en la década del ochenta y a comienzos de la del noventa, pero hay indicios de una intensificación de su actividad. Además, se ha denunciado que Sendero Luminoso podría intentar desarrollar su financiamiento no solo mediante la asociación con el narcotráfico sino también mediante una actividad criminal en Bolivia (El Comercio 2009).

Sin duda, existe una notable reducción de la autonomía militar en beneficio de la conducción civil democrática, pero aún es preocupante saber de qué manera los desafíos, en cierta forma mezclados, del narcotráfico y Sendero Luminoso, puedan motivar un incremento del perfil militar que, sin amenazar la estabilidad institucional, comprometa los logros institucionales que Perú ha alcanzado.

Un elemento diferente son las protestas de origen social que, pasado un cierto nivel de intensidad, pueden crear situaciones de orden interno que promuevan la acción represiva del Estado. En el caso de comprometer a las fuerzas militares en estas acciones, como ocurrió en julio del 2007 con una huelga de maestros y violentas manifestaciones que tuvieron alto impacto en todo el país, las fuerzas armadas volvieron a ser sometidas a fuertes críticas en la opinión pública.

Es posible que por razones de política interna, así como por motivos de origen social, el incremento de las protestas pueda generar un perfil más alto de las fuerzas armadas. Sin embargo, el alto crecimiento económico peruano y una progresiva estabilidad institucional son las bases para un relativamente elevado nivel de institucionalización de las relaciones entre el poder civil y los militares.

Un elemento estabilizador adicional es la contienda con Chile, expresada en la reciente demanda ante el Tribunal de La Haya. Este movimiento del gobierno peruano le ha traído un alto grado de solidaridad doméstica y vuelve a plantear la misión de las fuerzas armadas peruanas en la defensa de la integridad territorial. La focalización en las tareas de defensa se ha correspondido con la dinámica de compras militares. El gobierno sostiene que esto se hace para combatir a los remanentes de la guerrilla y el narcotráfico, aunque no deja de estar presente como marco de referencia el enfrentamiento territorial con Chile, a lo que se ha adicionado el incidente que el gobierno peruano ha denunciado como un caso de espionaje que comprometería a militares peruanos y chilenos.

Venezuela

La Constitución de Venezuela, aprobada en 1999, establece que las tareas de la fuerza armada son la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional.[26] Sin embargo, para entender la postura que tiene el gobierno de Chávez sobre la fuerza armada, resulta útil la

26. Artículo 328 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

propuesta de reforma constitucional del 2007, que, aunque fue derrotada en el referéndum convocado, revela su visión con respecto al papel de los militares en el país:

> [...] un cuerpo esencialmente patriótico popular y antiimperialista, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la nación, preservarla de cualquier ataque externo o interno y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana, la aplicación de los principios de la defensa militar integral y la guerra popular de resistencia, la participación permanente en tareas de mantenimiento de la seguridad ciudadana, y conservación del orden interno, así como la participación activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la nación, de acuerdo con esta Constitución y la ley. En el cumplimiento de su función, estará siempre al servicio del pueblo venezolano en defensa de sus sagrados intereses y en ningún caso al de oligarquía alguna o poder imperial extranjero. Sus pilares fundamentales son esta Constitución y las leyes, así como la disciplina, la obediencia y la subordinación. (El Universal 2007)

En ese mismo proyecto se eliminaba a la Guardia Nacional y se creaban dos nuevos componentes: la Guardia Territorial Bolivariana y la Milicia Popular Bolivariana.

Tanto en la Constitución de 1999, como en el proyecto rechazado del 2007, está asentada la autoridad presidencial sobre los militares e incluso se elimina la intervención que tenía el Congreso en el ascenso de coroneles generales y sus equivalentes en la Armada.[27] A pesar de que el referéndum del 2007 rechazó las propuestas de reforma constitucional, en las cuales se cambiaban elementos esenciales de la fuerza armada, Chávez reformó la ley orgánica de la fuerza armada mediante un decreto presidencial (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 2008).[28] En esta ley se establece que el Presidente "ejerce la línea de mando operacional

27. Desde 1999 denominado Asamblea Nacional.

28. El Presidente fue delegado por la Asamblea Nacional, mediante una ley habilitante, para legislar sobre diversas materias. Una de estas fue la de la mencionada ley.

en forma directa o a través de un militar en servicio activo". El Comando Estratégico Operacional es su principal instrumento y de este depende el Estado Mayor Conjunto, mientras que el Ministerio del Poder Popular para la Defensa queda como máximo órgano administrativo.[29]

En la ley se conservan las cuatro fuerzas tradicionales en Venezuela, denominadas "componentes", pero se añade un cuerpo especial, la Milicia Nacional Bolivariana, que está integrada por la Reserva Militar y la Milicia Territorial. Es un cuerpo que depende directamente del Presidente en los aspectos operacionales.[30]

En una nueva reforma de la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Asamblea Nacional 2009; Gaceta Oficial 2009), la Milicia Nacional Bolivariana se transforma en Milicia Nacional. Sin embargo, la Reserva Nacional no continúa como integrante de esa Milicia, la cual sigue conformada por la Milicia Territorial y los Cuerpos Combatientes. La Reserva recupera su carácter militar y se crea un cuerpo paralelo, armado y de origen civil, controlado por el Presidente. El propósito explícito del Presidente es lograr la identificación ideológica de la fuerza armada con su proyecto político (Rial 2008). Para el logro de ese propósito ha recurrido a expulsar o marginar de las filas militares a quienes no comulguen con su planteamiento y, al mismo tiempo, ha impulsado la asunción del proyecto socialista que promueve y que simbólicamente se manifiesta en el nuevo saludo militar: "Patria, socialismo o muerte".

El proceso de control capilar que se ha propuesto Chávez, ha llevado no solo a marginar oficiales presumiblemente descontentos o en desacuerdo con su programa, sino también a la creación de un cuerpo especial, el de la Milicia, que tiene un elevado componente ideológico y en cuyo seno no se admiten disensiones con respecto a la visión socialista dominante (Varas 2009). La necesidad de lograr el apoyo de los militares ha llevado al gobierno a involucrarlos en todos los niveles de la administración pública, lo cual ha impuesto un ambiente relativamente militarizado en la sociedad y, al mismo

29. Artículo 7 de la ley orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana.

30. Artículo 43 de la ley orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana.

tiempo, ha creado oportunidades elevadas de corrupción al haberse convertido los oficiales, en muchos casos, en agentes de las políticas sociales del gobierno (Norden 2008).

Venezuela se encuentra en un proceso de militarización (Trinkunas 2005: 232, 233; Diamint y Tedesco 2009), pero no como imposición de la fuerza armada sino porque el presidente Chávez así lo ha considerado conveniente para el desarrollo de su proyecto político. Dentro de este planteamiento se perfila como misión de la fuerza armada la posibilidad de librar una confrontación bélica con las fuerzas "imperialistas" que, eventualmente, invadirían a Venezuela, por lo cual una guerra popular sería inevitable. Una variante de este escenario es que la supuesta confrontación con Estados Unidos no sea directa sino en la frontera con Colombia, dada la alianza Estados Unidos-Colombia.

Ese escenario no suena creíble a los opositores domésticos de Chávez, no es posible en la situación internacional, ni se corresponde con las actuales políticas de Estados Unidos. La hipótesis más viable no es la de la "invasión" sino la intensificación de la protesta social causada por la polarización que ocurre en Venezuela y, como consecuencia, una confrontación social de elevadas proporciones. Estos hechos no solo explicarían la militarización del país sino también la existencia de grupos paramilitares que actúan como brigadas de asalto en momentos críticos o como instrumentos de intimidación de los opositores.

El gobierno de Chávez también ha dicho que está dispuesto a enviar apoyo militar en caso de que el gobierno de Evo Morales sea derrocado o en caso de que Cuba sufra una agresión, con lo cual el incremento de la compra de armas adquiere la racionalidad que da una hipótesis de guerra internacional.

En el proyecto de Chávez, la fuerza armada cumple el papel de "partido militar", convertido en principal soporte de su gestión (Blanco 2002: 55-76). En este marco, con un alto nivel de apoyo popular, con el control autoritario de todas las instituciones del Estado, la fuerza armada parece estar totalmente controlada, no al servicio de la Constitución y del Estado, sino por el proyecto político del Presidente, el "socialismo del siglo XXI". En este sentido, puede ser el instrumento de una eventual confrontación con

Colombia.[31] Lo más importante fuera de todas estas hipótesis altamente improbables es que la fuerza armada se ha convertido en Venezuela en un instrumento de control social y de represión contra el descontento político o social que en diversos momentos toma las calles de importantes ciudades.

La justicia militar[32]

En todos los países considerados en este trabajo, el sistema de justicia militar depende orgánicamente del Poder Ejecutivo, como en la mayor parte de América Latina. A esta condición se une que Chile, Perú y Venezuela tienen instrumentos jurídicos que permiten incluir en la jurisdicción militar a civiles y militares, así como a personal civil de las fuerzas armadas y del Ministerio de Defensa, lo cual engloba además a los policías. Colombia, por el contrario, solo extiende la jurisdicción a policías y fuerzas de seguridad militarizadas. Mientras, Bolivia y Ecuador se sitúan en un terreno intermedio en cuanto a la extensión de esa jurisdicción.

En el terreno de la justicia militar es donde se aprecian con más nitidez las prerrogativas que los oficiales tienen en relación con los civiles. Hay frecuentes vicios en los procesos, los ciudadanos son juzgados por sus jueces naturales si hay algún interés político o institucional en someterlos a la jurisdicción militar. Dentro del ámbito militar el habeas corpus no existe en la mayoría de los países y las competencias de las cortes supremas de justicia son más bien limitadas en este sentido.

Estas limitaciones están presentes en diverso grado en la región andina. Como se planteó al inicio, el control civil democrático es una tarea inconclusa en varios países y, en otros, como es el caso

31. Sin embargo, el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos en relación con el uso de las bases militares colombianas por parte de personal norteamericano le ha permitido al gobierno venezolano desarrollar una campaña según la cual el propósito de ese entendimiento es atentar contra "la revolución bolivariana".

32. En esta sección se sigue el trabajo de investigación "justicia militar, códigos disciplinarios, y reglamentos generales internos – Informe final de RESDAL" (Castro y Bermeo Lara 2008).

de Venezuela, se presenta una marcha regresiva. El control civil de las fuerzas armadas no es un arreglo institucional que se alcanza de una vez por todas, sino una confrontación permanente que logra las mejores condiciones cuando existe un desarrollo institucional sólido, pero, incluso entonces, siempre está en riesgo.

Nota final

El análisis realizado indica que hay un grado elevado de control civil de carácter democrático sobre las fuerzas armadas en los países considerados y que estas, como institución, no se proponen tomar el poder como lo hicieron en casi todos los países de la región en diferentes y extensos periodos. Sin embargo hay razones para considerar que el papel de las fuerzas armadas no es un tema resuelto por el hecho de prevalecer democracias electorales en los países analizados.

Se pueden establecer algunas conclusiones provisionales:

1. Se ha avanzado notablemente en el proceso de control democrático civil, aunque los márgenes de autonomía existentes han permitido actuaciones represivas ilegales de las fuerzas militares en algunos casos y países.
2. Hay un progreso expresado en un creciente número de ministros de Defensa civiles, pero es posible advertir ciertos mecanismos institucionales destinados a lograr una interlocución directa con el presidente de la república por parte de los jefes militares.
3. Salvo en los casos de Chile y Perú, las fuerzas armadas tienen un alto perfil en los demás países, sea por la naturaleza de los conflictos en los cuales los países están envueltos —como en Colombia—, sea porque el proyecto político encarnado por los presidentes requiera un elevado nivel de participación militar, como es el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela.
4. Se puede advertir una tendencia en la región, con la excepción de Chile y Perú, hacia el control capilar de los militares,

que demanda la identificación con un proyecto encarnado en el Presidente, proyectos ideológicos en los casos de Bolivia y Venezuela, la propuesta de seguridad democrática en el caso de Colombia y con manifestaciones más ambiguas en Ecuador.

5. En algunas situaciones es posible advertir que los militares están disponibles para intervenir políticamente como decisores de "última instancia" en crisis políticas severas, aunque no se advierte intención de los altos mandos de tomar el poder para sí mismos.
6. Es posible señalar la presencia notoria de grupos de militares de rango medio con aspiraciones políticas, simbolizados por Hugo Chávez, Lucio Gutiérrez y Ollanta Humala, los cuales parecen representar una aspiración de intervención política en contra de las democracias electorales y representativas, en función de proyectos alternativos con banderas sociales.
7. Como hecho significativo, se puede notar un deslizamiento ideológico desde posiciones de derecha muy radicales en el campo militar hacia posiciones más de centro-izquierda y hasta de izquierda radical.

La conclusión más general es que las fuerzas armadas son hoy en día más proclives a aceptar el control democrático civil, pero no han renunciado ni como institución ni en algunos de sus núcleos vinculados a los temas políticos y sociales a la intervención política, sea para apoyar un proyecto determinado, sea para oponérsele o para cumplir el papel de articuladoras de salidas a crisis políticas agudas.

Bibliografía

Agencia Peruana de Noticias

2009 "CIDH ve avances 'significativos' en justicia militar peruana, aunque plantea observaciones", 24 de marzo. Disponible en: <http://www.andina.com.pe/espanol/Noticia.aspx?id=CjV2qkqbsC0=>. (Consultado el 29 de marzo 2009).

Asamblea Constituyente de Ecuador

2008 "Nueva Constitución", 20 de octubre. Disponible en: >http://www.asambleaecuador.org/files/Proyecto_de_la_Asamblea_Constituyente/02-%20Constitucion_del_Ecuador.pdf.>. (Consultado el 28 de marzo 2009).

Asamblea Nacional

2009 "Asamblea Nacional", 6 de octubre. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gob.ve/index2.php?option=com_docmanandtask=doc_viewandgid=1950andItemid=89>. (Consultado del 28 de octubre 2009).

Basombrío Iglesias, C.

2008 "Las reformas al sector seguridad en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares: el caso peruano". En Perales, J. R., *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.* Washington, DC: Woodrow Eilson Center.

Blanco, C.

2002 *Revolución y desilusión. La Venezuela de Hugo Chávez.* Madrid: Los Libros de La Catarata.

2007 "The Latin American military enigma". En Dominguez, J. I. y A. Jones, *The construction of democracy.* Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Bruneau, T. C.

2005 "Civil-military relations in Latin America: the hedgehog and the fox revisited". En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19 (1): 111-131.

Bruneau, T. C. y R. B. Goetze, Jr.
2006 "Ministries of Defense and democratic control". En Bruneau, T. C. y S. D. Tollefson, *Who guards the guardians and how: democratic civil-military relations.* Austin, TX: University of Texas Press.

Bustamante, F.
1998), "Democracy, civilizational change, and the Latin American Military". En Aguero, F. y J. Stark, *Fault lines of democracy in post-transition Latin America.* Coral Gables, FL: North-South Center Press at the University of Miami.

Castro, G. F., y D. Bermeo Lara
2008 "Justicia militar, códigos disciplinarios y reglamentos generales internos". En *RESDAL. Proyecto de Investigación*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

Celi, P.
2008a "Ecuador: transformación de la defensa y reestructuración de las fuerzas armadas". En RESDAL, *Atlas comparativo de la defensa en América Latina.* Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

Celi, P.
2008b "Política de seguridad, gobernabilidad y cooperación en el área andina". En Tellería, L. y R. Diamint, *Seminario internacional, límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica*. Bolivia: Wilson Center y Observatorio de Democracia y Seguridad.

Comando Conjunto, E.
2008 "'Diálogo frontal' piden las FF.AA. a Rafael Correa por sus críticas". 9 de abril. Disponible en: <universo.com: http://archivo.eluniverso.com/2008/04/09/0001/8/357B89B0B37148079FAEB04F0AF8784E.aspx>. (Consultado el 28 de marzo 2009).

Congreso Ecuatoriano
2007 *Ley orgánica de la defensa nacional*. Quito: Lexis S. A. – Sistema Integrado de Legislación Ecuatoriana.

Constitución de Bolivia
2007 "Nueva Constitución Política de Bolivia". Diciembre 2007. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.bo/: http://www.presidencia.gob.bo/asamblea/nueva_cpe_aprobada_en_grande_en_detalle_y_en_revision.pdf>. (Consultado el 27 de marzo 2009).

Constitución de Chile
2005 "Texto de la Constitución". 22 de septiembre. Disponible en: <http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/242302.pdf>. (Consultado el 28 marzo 2009).

Constitución de Colombia
1991 "Political database of the Americas". Con enmiedas hasta 2005. Georgetown University. Disponible en: http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html. (Consultado el 27 marzo 2009).

Constitución de Perú
2005 "Political database of the Americas". 4 de octubre. Base de Datos Políticos de las Américas. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/per93reforms05.html>. (Consultado el 29 marzo 2009).

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
1999 "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". 30 de diciembre. Base de Datos Políticos de las Américas. Georgetown University. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1999.html>. (Consultado el 29 marzo 2009).

Dammert, L.
2008 "Reformas del sector seguridad: el caso de Chile". En Perales, J. R., *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.* Washington, DC: Woodrow Wilson Center.

Derghougassian, K.
2008 "Las 'nuevas amenazas' en la perspectiva estratégica del riesgo: una visión crítica". En Chillier, G. y R. Diamint, *Construyendo roles, democracia y fuerzas armadas.* Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.

Diamint, R.
2001 *Democracia y seguridad en América Latina.* Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella y Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano.

2007 "Military, police, politics, and society: does Latin America have a democratic model?" En Dominguez, J. I. y A. Jones, *The construction of democracy.* Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

2008 "Cooperación, militarismo y unilateralismo". En Tellería, L. y R. Diamint, *Seminario internacional. Límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica.* Bolivia: Wilson Center y Observatorio de Democracia y Seguridad.

Diamint, R., y L. Tedesco
2009 "The state, the military and the citizen: new security challenges in Latin America". En Millet, R. L., J. S. Holmes y O. J. Perez, *Latin American democracy.* Nueva York: Routledge.

EFE
2009 "Fidel Castro recordó el reclamo marítimo boliviano tras reunirse con Bachelet". 12 de febrero. Disponible en: <http://www.cooperativa.cl/fidel-castro-recordo-el-reclamo-maritimo-boliviano-tras-reunirse-con-bachelet/prontus_nots/2009-02-12/221550.html>. (Consultado el 29 de marzo 2009).

El Comercio
2009 "Alertan que Sendero Luminoso se recompone con atracos en Bolivia. 24 de marzo. Disponible en: <http://www.elcomercio.com.pe/noticia/253900/alertan-que-sendero-luminoso-empieza-recomponerse-atracos-bolivia>. (Consultado el 29 de marzo 2009).

El Diario
2008 "FFAA tendrá nuevas aeronaves y equipos para lucha antidrogas". 10 de diciembre. Disponible en: <http://www.eldiario.net/noticias/2008/2008_12/nt081210/4_02scd.php>. (Consultado el 27 de marzo 2009).

El Espectador
2009 "EE.UU. y Colombia firman convenio militar". 30 de octubre. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo169464-eeuu-y-colombia-firman-convenio-militar>. (Consultado el 17 de noviembre 2009).

El Nuevo Herald
2009 "Pastrana afirma que Santos presionó a Uribe sobre ataques". 18 de marzo. Disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/noticias/america_latina/colombia/story/407040.html>. (Consultado el 27 de marzo 2009).

El Universal
2007 "Anteproyecto de reforma constitucional". 16 de agosto. Disponible en: <http://www.eluniversal.com/2007/08/16/reformaconstitucional2.pdf>. (Consultado el 29 de marzo 2009).

2009 "Cumbre de UNASUR fracasa por las diferencias internas". 17 de septiembre. Disponible en: <http://www.eluniversal.com/2009/09/17/int_art_cumbre-de-unasur-fra_1574432.shtml>. (Consultado el 13 de noviembre 2009).

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
2007 *Reporte del sector de seguridad y defensa en América Latina y el Caribe.* Santiago: FLACSO – Chile.

Farcau, B. W.
1996 *The transition to democracy in Latin America.* Westport, CT: Praeger Publishers.

Fitch, J. S.
1998 *The armed forces and democracy in Latin America.* Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Fuentes, C.
2009 "Supremacía civil sobre las fuerzas armadas en Chile". Entrevista de C. Blanco. 6 de marzo.

Gaceta Oficial
2009 *Noticiero legal*, núm. 5933, 21 de octubre. Disponible en: <http://bib.noticierolegal.com/5933.pdf>.(Consultado el 29 de octubre 2009).

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela
2008 "Habilitante: ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana". 31 de julio. Disponible en: <http://www.analitica.com/26leyesdelahabilitante/Ley_Organica_Fuerza_Armada_Nacional_Bolivariana.pdf>. (Consultado el 31 de marzo 2009).

Goñi, J.
2007 "Intervención del ministro de Defensa Nacional al presentar las indicaciones al proyecto de ley orgánica del Ministerio de Defensa Nacional ante la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados". Ministerio de Defensa Nacional. 9 de octubre. Disponible en: <http://www.defensa.cl/ley_organica_mindef.php>.(Consultado el 28 marzo 2008).

González, R.
2009 Entrevista de C. Blanco. 28 de marzo.

Gutiérrez Palacios, C.
2008 "Políticas de defensa en democracia. Una experiencia desde la transición chilena". En Chillier, G. y R. Diamint, *Construyendo roles. Democracia y fuerzas armadas.* Buenos Aires: CELS.

Justicia Viva
2009 "Justicia militar peruana cuestionada por tercera vez ante la CIDH". 26 de marzo. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/noticias/2009/marzo/26/justicia_militar.htm>. (Consultado el 29 de marzo 2009).

La Nación
2009 "Ley reservada del cobre vive sus últimos días". 9 de septiembre. Disponible en: <http://www.lanacion.cl/ley-reservada-del-cobre-vive-sus-ultimos-dias/noticias/2009-09-09/020001.html>. (Consultado el 17 de noviembre 2009).

La Tercera
2009 "Allanamiento policial deja siete niños heridos en Temucuicui". 16 de octubre. Disponible el: <http://www.latercera.com/contenido/680_192607_9.shtml>. (Consultado el 17 de noviembre 2009).

Ley orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana
2008 "Ley orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana". En *Gaceta Oficial*. Caracas.

Ley orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación, Bolivia
1992 30 de diciembre. Atlas RESDAL. Disponible en: <http://atlas.resdal.org/Archivo/bolivia-ffaa.htm>. (Consultado el 26 de marzo 2009).

Los Tiempos
2008 "Piden a militares nacionalizar la defensa". 10 de diciembre. Disponible en: <http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20081210/piden-a-militares-%20-nacionalizar-la-defensa%20_27183_36054.html>. (Consultado el 27 de marzo 2009).

Loveman, B.
1997 "'Protected democracias': antipolitics and political transitions in Latin America, 1978-1994". En Loveman, B. y J. T. Davies, *Politics of antipolitics. The military in Latin America.* Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers.

Loveman, B.
1999 *For* La Patria*. Politics and the armed forces in Latin America*. Wilmington, DE: Scholarly Resources Inc.

Mejía, S. A.
2008 "La participación de las fuerzas armadas en los proyectos de populismo-nacionalista en América Latina". Documento de trabajo 36. Real Instituto Elcano. Disponible en: <www.realinstitutoelcano.org>. (Consultado el 18 marzo 2009).

Milet, P. V.
2008 "Desafíos externos e internos a la política de defensa en Chile". En *Nueva Sociedad* 213: 147-155.

Ministerio de Defensa del Perú
2006 "Reglamento de la ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional". Disponible en: <http://www.mindef.gob.pe/menu/legales/Regl_%20Seg_Def_%20Nac%202006.pdf>. (Consultado el 29 de marzo 2009).

Ministerio de Defensa del Perú
2007 "Normas legales". Disponible en: <http://www.mindef.gob.pe/menu/legales/ley_mindef_01082007.pdf>. (Consultado el 29 de marzo 2009).

Norden, D.
2008 "¿Autoridad civil sin dominación civil? Las relaciones político-militares en la Venezuela de Chávez". En *Nueva Sociedad* 213: 170-187.

Organización de Estados Americanos
1969 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Costa Rica: San José.

2001 Carta Democrática Interamericana. Lima: OAS.

Observatorio Ciudadano
2009 "Observatorio presenta minuta violencia policial imputable a carabineros en la Araucanía 2007-2009". Disponible

en: <http://www.observatorio.cl/especiales/observatorio-presenta-minuta-violencia-policial-imputable-a-carabineros-en-la-araucania-2007-2009/>. (Consultado el 17 de noviembre 2009).

Ortiz Lazo, C.
2008 "La modernización del Ministerio de Defensa". En RESDAL, *Atlas comparativo de la defensa en América Latina.* Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

Pion-Berlin, D.
1997 *Through corridors of power.* University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

2001 *Civil-military relations in Latin America.* Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.

2009 "Defense organization and civil-military relations in Latin America". En *Armed Forces & Society* 35 (3): 562-586.

Red de Seguridad y Defensa de América Latina
2008 *Atlas comparativo de la defensa en América Latina.* Buenos Aires: RESDAL.

Rial, J.
2008 "Las políticas de defensa en democracia. Los ministerios de Defensa en el debate sobre seguridad y defensa". En Chillier, G. y R. Diamint, *Construyendo roles. Democracia y fuerzas armadas.* Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.

Stepan, A.
1988 *Rethinking military politics, Brazil and the Southern Cone.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tamayo, A. M.
2008 "Los procesos de construcción de una política de defensa en democracia: avances y retrocesos en el caso peruano". En Chillier, G. y R. Diamint, *Construyendo roles. Democracia y fuerzas armadas.* Buenos Aires: CELS.

Tellería Escobar, L.
2008a "Bolivia: fuerzas armadas y lucha contra el narcotráfico". En Tellería, L. y R. Diamint, *Seminario internacional, límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica.* Bolivia: Wilson Center y Observatorio de Democracia y Seguridad.

2008b "Fuerzas armadas y desarrollo en Bolivia". En Chillier, G. y R. Diamint, *Construyendo roles. Democracia y fuerzas armadas.* Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.

2008c "Las fuerzas armadas en Bolivia: el desafío del cambio". En RESDAL, *Atlas comparativo de la defensa en América Latina.* Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

Tickner, A.
2008 "Tensiones en la región andina". En Tellería, L. y R. Diamint, *Seminario internacional. Límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica.* Bolivia: Wilson Center y Observatorio de Democracia y Seguridad.

Trinkunas, H. A.
2005 *Crafting civilian control on the military in Venezuela.* Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.

Varas, A.
2009 "Desafíos económicos y fuerzas armadas en América del Sur". Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/570/economia-y-fuerzas-armadas-en-america-del-sur>. (Consultado el 19 de marzo 2009).

Vargas Velásquez, A.
2008 "La singularidad colombiana: fuerzas armadas en seguridad interior". En RESDAL, *Atlas comparativo de la defensa en América Latina.* Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina.

Weeks, G.
2008 "A preference for deference: reforming the military's intelligence role in Argentina, Chile and Peru". En *Third World Quarterly* 29 (1): 45-61.

Zibechi, R.
2009 "Toward reconstruction of the Mapuche nation". Americas Program Report. 13 de noviembre 2009. Disponible en: <http://americas.irc-online.org/am/6574>. (Consultado el 17 de noviembre 2009).

II

ENTRE UNA CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y UNA REVOLUCIÓN DE PARTICIPACIÓN

¿Participación versus representación? Partidos políticos y democracia en la región andina

Juan Pablo Luna

Introducción

La crisis de representación y la debilidad de los sistemas de partidos en la región andina, y en general, en América Latina, han sido frecuentemente asociadas a los déficits de calidad democrática (véase por ejemplo, Hagopian 1998; Mainwaring et al. 2006; Tanaka 2005). Durante los años noventa y principios de la década actual, cuando el optimismo inicial respecto de los procesos de transición y consolidación democrática cedió ante la presencia de recurrentes problemas de legitimidad de la institucionalidad representativa, distintos países de la región se embarcaron en procesos de reforma constitucional.

En gran parte de los casos de la subregión, la aventura reformista culminó en la disolución del sistema de partidos tradicional (véase Tanaka 2005) y en el surgimiento de nuevas formas de participación y representación políticas. Al tiempo que estas reformas contribuyeron a airear el sistema político y a incluir a sectores sociales previamente excluidos de los canales representativos, también generaron un nivel creciente de fragmentación y localización

de la política, usualmente ligado a frecuentes crisis de gobernabilidad democrática.

En este escenario, en algunos países (como Venezuela y Colombia), nuevos liderazgos presidenciales lograron articular un sistema de gobernabilidad (con matices fuertemente hegemónicos) y en otros (por ejemplo, Perú), la fragmentación continúa generando múltiples problemas de gobernabilidad y legitimidad presidencial (véase Grompone 2005). En este reporte argumento que el diagnóstico académico dominante sobre las debilidades de los sistemas de partidos de la región y las implicancias de política pública que de él se derivan (véase por ejemplo, IADB 2006) están parcialmente errados.

Como corolario de esta conclusión, se propone un nuevo diagnóstico de situación, se analizan los determinantes estructurales e institucionales que podrían explicar las trayectorias nacionales relevantes y se plantea una serie de criterios para orientar un proceso de incidencia en las políticas públicas diferente al actualmente vigente. Lamentablemente, respecto de este último punto, la conclusión es clara: no existe un *easy fix*.

El fortalecimiento de los sistemas de partidos y más ampliamente, de la representación política en la región, no depende de cambios de diseño institucional en el corto plazo, sino de procesos que requieren construcciones de largo plazo, y condiciones estructurales inciertas en la región. El diseño institucional es por cierto una variable muy relevante, pero a la luz de la evidencia acumulada en la región andina en las décadas de 1990 y el 2000, conviene pensarla como una variable interviniente, más que como un factor causal primordial (véase también Mainwaring et al. 2006).

All good things go together: una reseña del enfoque dominante

El análisis de la representación política y sus debilidades podría contribuir sustantivamente a la comprensión de las fallas que actualmente conspiran contra la consolidación de democracias de mayor calidad en la región (Agüero 1998; Hagopian 1998; PNUD 2004). No obstante, como argumentan Mainwaring, Bejarano y Pizarro (2006), existe en la literatura comparada sobre América

Latina una gran escasez de estudios que analicen específicamente el vínculo a partir del cual los ciudadanos delegan la capacidad de formular decisiones políticas en sus gobernantes, estructurando así, mecanismos de representación. Contamos con un gran número de estudios que echan luz sobre las condiciones actualmente existentes en la región respecto de las características institucionales de los sistemas de partidos.

En este grupo destacan especialmente los análisis sobre la institucionalización de los sistemas de partido. También contamos con evidencia consistente acerca del marcado déficit de legitimidad que los actores partidarios enfrentan. Finalmente, múltiples estudios de caso sugieren la presencia de estrategias fuertemente segmentadas de vinculación entre electores y candidatos operando como equivalentes funcionales de la representación programática. En esta sección presento una síntesis de las vertientes principales de cada una de estas literaturas. Al concluir la sección, se sintetizan también las principales implicancias de política pública que se derivan de los hallazgos empíricos reportados por estas literaturas.[1]

Durante los años noventa, el estudio de la representación política en América Latina ha sido dominado por el paradigma procedimental, influido por vertientes institucionalistas centradas en describir las características de las élites partidarias y sus interacciones en el marco de las instituciones electorales formales que rigen cada sistema. Metodológicamente, estos trabajos se estructuran en torno a análisis de caso detallados y a la sistematización de indicadores institucionales (por ejemplo, construyendo índices de participación y volatilidad electorales o de fragmentación y polarización partidarias).

Si bien existe un sinnúmero de estudios de caso, la introducción al volumen editado en 1995 por Mainwaring y Scully constituye el hito más trascendente en esta literatura. En su introducción, Mainwaring y Scully (1995) discuten teóricamente, operacionalizan y miden el concepto de "institucionalización de los sistemas de partidos latinoamericanos".

---

1. Esta sección sintetiza una revisión bibliográfica más extensa, disponible en Luna (2007).

Mediante el desarrollo de una serie de indicadores empíricos relativos a cada una de las cuatro dimensiones de institucionalización consideradas como relevantes (la estabilidad de los patrones de competencia entre partidos medidos a través de la volatilidad electoral; la presencia de vínculos estables entre los partidos, los ciudadanos y los intereses sociales organizados operacionalizada empíricamente a través de la observación de patrones de voto más o menos consistentes entre elecciones legislativas y presidenciales; la legitimidad de los partidos y de los procesos de elección democrática como el instrumento pertinente en la conformación de un gobierno observada a través del juicio históricamente informado de los propios autores; y, también operacionalizada sobre la base de dichos juicios, la presencia de organizaciones partidarias relativamente asentadas), los autores generan un índice sumatorio simple a partir del cual clasifican a los casos latinoamericanos en tres categorías, según un rango de variación de entre 4.5 y 11.5 puntos. La clasificación propuesta por Mainwaring y Scully discrimina entre: 1) sistemas institucionalizados, obteniendo valores entre 11.5 y 9 (Costa Rica, *Chile*, Uruguay, *Venezuela*, *Colombia* y Argentina), 2) sistemas de partido-hegemónico en transición, los que obtienen puntajes de 8.5 y 7.5 respectivamente (México y Paraguay), y 3) sistemas incipientes con puntajes de entre 5 y 4 puntos (*Bolivia*, *Ecuador*, Brasil, *Perú*).

No obstante, niveles similares de institucionalización pueden obtenerse sobre la base de vínculos muy diferentes entre los partidos y la ciudadanía (por ejemplo, sistemas de clientelismo versus sistemas donde predominan vínculos programáticos), con consecuencias diversas respecto del tipo de representación predominante. Especialmente, la forma en que se operacionaliza la segunda dimensión (vínculos estables o "raíces de los partidos en la sociedad") es problemática, en tanto se encuentra orientada a medir la estabilidad del vínculo y no permite identificar tipos de vinculación diferentes que podrían estar generando niveles de estabilidad similares.

En términos teórico-metodológicos, esta crítica sugiere la necesidad de trabajar la relación entre la institucionalización y el tipo de vínculo existente en el sistema, sustituyendo la lógica aditiva y uni-

dimensional que predomina en el enfoque de Mainwaring y Scully, por una perspectiva combinatoria (dando lugar a una construcción tipológica). Tal vez, la perspectiva asumida por Mainwaring y Scully contribuya a explicar por qué, sistemas descritos como "institucionalizados" en 1995, han atravesado por profundas crisis (Venezuela, Argentina y Colombia), llegando en algunos casos al colapso en los años subsiguientes. Simultáneamente, algunos sistemas sumamente "incipientes" parecen haber ganado —al menos en el plano nacional— niveles mayores de estructuración programática (por ejemplo, Brasil, según la evidencia sobre la base del análisis de entrevistas estructuradas con legisladores brasileños presentada por Hagopian 2002).

Por su parte, mientras los casos "institucionalizados" de Costa Rica, Chile y Uruguay siguieron mostrando dichas características durante los años noventa, algunos casos clasificados como "incipientes" parecen haber retrocedido aún más en términos de su institucionalización con el declive de los partidos "tradicionales" —es el caso de Perú (Alianza Popular Revolucionaria Americana, Acción Popular), Bolivia (Acción Democrática Nacional – Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Movimiento Nacionalista Revolucionario) y Ecuador (Izquierda Democrática)— y la emergencia de nuevos actores (muchos de ellos antisistema, la mayoría vehículos personalistas) pujando por llenar el vacío de representación. Sí es importante señalar que a excepción del caso chileno, el resto de los países de la región andina son actualmente catalogados, a la luz del concepto de institucionalización, como sistemas de partido no institucionalizados.

El estudio original de Mainwaring y Scully ha sido recientemente actualizado desde una perspectiva crítica por Payne et al. (2003), quien refleja alguno de estos cambios y propone una operacionalización parcialmente diferente, apoyada en este caso en la incorporación de datos de la opinión pública (sobre la base del Latinobarómetro). Un valor añadido de esta actualización es la incorporación de cinco nuevos casos centroamericanos (Guatemala, Honduras, Panamá, Nicaragua y El Salvador). A pesar del transcurso de tiempo y de la utilización de una nueva estrategia de medición, los niveles de consistencia entre ambos índices agregados

son relativamente altos, alcanzando una correlación de .75 entre los puntajes obtenidos por cada país en ambas mediciones (coeficiente de Pearson). Además, la ubicación de los países en grupos con distinto grado de institucionalización permanece relativamente estable, con Costa Rica, *Chile* y Uruguay mostrando niveles consistentemente altos de institucionalización y *Perú*, *Bolivia*, *Ecuador* y Brasil obteniendo puntajes bajos en ambas mediciones. Por otra parte, los casos de *Colombia* y *Venezuela* reducen notoriamente su nivel de institucionalización, consolidando a la región andina, nuevamente con la excepción de *Chile*, como la subregión con menores niveles de institucionalización partidaria en América Latina.

No obstante, el uso de información empírica más rica no resulta suficiente para superar las limitaciones que genera la operacionalización unidimensional desarrollada por ambos grupos de autores, sobre la base del supuesto teórico que presume una relación aditiva entre distintas dimensiones del concepto de "institucionalización". La tabla 1 presenta en detalle los componentes del índice y su operacionalización, así como los puntajes obtenidos por cada país.

También, desde un enfoque institucionalista, Coppedge (1999 y 2001) ha publicado una caracterización de los cambios observados durante los últimos años, sobre la base de una reconstrucción detallada de las características ideológicas y organizacionales de los partidos latinoamericanos. Uno de los méritos de este trabajo es que combina características sistémicas con un análisis en el ámbito de los partidos individuales. En términos generales, dos grandes tendencias son observables en el ámbito regional, en el periodo que transcurre entre 1982 y fines de los años noventa: a) una transición desde *partidos de masa* con fuerte énfasis en la organización, encapsulamiento y movilización de militantes hacia partidos *profesional-electorales* orientados hacia la captación de adhesiones mediante el marketing político y la cooptación clientelar de sectores sociales bajos; y b) un proceso de reemplazo de partidos tradicionales por nuevos partidos con características organizacionales más funcionales al contexto económico de crisis y de austeridad que se inicia en 1982 y perdura a lo largo de los años noventa.

Este último proceso es caracterizado por Coppedge como un mecanismo de "darwinismo político" que genera reemplazo o

Tabla 1

Comparación entre los índices de institucionalización de Mainwaring y Scully (1995) y Payne et al. (2002)

	Indicadores sintéticos: Mainwaring y Scully (1995)						Payne et al. (2002)					
País	Volatilidad electoral[a]	Raíces en la sociedad[b]	Grado en que los partidos y las elecciones determinan quién gobierna en el país[c]	Fortaleza de las organizaciones partidarias[d]	Índice agregado	Volatilidad electoral[e]	Raíces en la sociedad[f]		Grado en que los partidos y las elecciones determinan quién gobierna en el país[g]			Índice agregado[h]
							1	2	1	2	3	
Costa Rica	2.5	3.0	3.0	3.0	11.5	2.77	2.92	1.81	1.82	2.75	2.16	2.46
Chile	2.5	3.0	3.0	3.0	11.5	2.77	3.00	1.31	2.14	2.82	1.71	2.38
Uruguay	3.0	3.0	3.0	2.5	11.5	2.77	2.96	3.00	3.00	3.00	2.55	2.87
Venezuela	2.5	2.5	2.5	3.0	10.5	1.78	1.49	1.31	1.60	1.30	1.78	1.58
Colombia	3.0	3.0	2.5	2.0	10.5	2.32	2.42	1.37	1.34	1.00	1.67	1.85
Argentina	2.0	2.5	2.5	2.0	9.0	2.48	2.54	1.24	1.42	2.21	1.52	2.03
México	1.5	2.5	1.5	3.0	8.5	2.47	2.72	1.76	2.20	1.24	3.00	2.29
Paraguay	1.0	1.0	1.0	3.0	7.5	2.37	2.88	2.86	1.91	1.27	1.00	2.21
Bolivia	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0	1.85	2.59	1.52	1.25	1.27	1.37	1.74
Ecuador	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0	1.61	1.35	1.74	1.00	1.17	1..26	1..43
Brasil	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0	1.7	1.92	1.00	1.40	1.36	1.26	1.50
Perú	1.0	1.0	1.0	1.5	4.5	1.0	1.14	1.04	1.56	1.56	1.35	1.19

Honduras	3.0	3.0	2.69	1.89	2.01	2.44	2.65
El Salvador	2.28	2.17	2.13	2.24	1.70	1.79	2.11
Nicaragua	2.70		2.86	1.86	2.22	1.74	2.02
Panamá	1.65	2.85	1.65	1.86	2.33	1.60	1.94
Guatemala	1.05	1.00	1.62	1.46	1.96	1.37	1.32

Fuente: elaboración propia sobre la base de Mainwaring y Scully (1995) y Payne et al. (2002).

a. Promedio de la volatilidad electoral en elecciones legislativas y presidenciales considerando un máximo de cinco periodos electorales (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Argentina) y un mínimo de dos en casos con menor número de elecciones competitivas celebradas desde principios de los años setenta hasta principios de los años noventa (Uruguay, Chile, Paraguay, y Brasil).

b. En ausencia de mejores indicadores (por ejemplo, opinión pública, datos electorales georreferenciados), se encuentra operacionalizada a partir de la diferencia existente entre voto legislativo y presidencial, controlando por la presencia de elecciones concurrentes o no concurrentes; el porcentaje relativo de votos obtenidos en la última elección legislativa (hasta 1992) por partidos fundados antes de 1950; y el promedio de edad de los partidos que poseen más del 10% de puestos legislativos en 1993. Estos dos últimos indicadores se utilizan como estimadores acerca de la capacidad de los partidos políticos de establecer vínculos estables con grupos de interés, lo que les otorgaría mayor capacidad de supervivencia.

c. Codificación basada en la trayectoria histórica del país, en ausencia de indicadores comparados de opinión pública.

d. Codificación basada en la trayectoria histórica del país, en ausencia de indicadores comparados de opinión pública.

e. Idéntica operacionalización que Mainwaring y Scully, incorporando un periodo de tiempo más amplio, desde fines de los años setenta hasta fines de los noventa.

f. Medida a través de dos indicadores: 1) porcentaje de declinación electoral (última elección analizada) de los partidos significativos (más de 10% de escaños legislativos al comienzo del estudio) al momento de iniciar el estudio (primera elección desde la redemocratización o última elección de los años setenta); 2) grado de cercanía declarada por los respondientes del Latinobarómetro (promedio de 1996 y 1997) respecto de los partidos políticos.

g. Medida a través de tres indicadores: 1) confianza en los partidos políticos (promedio de respuestas obtenidas para cada país en el Latinobarómetro, 1996-2001); 2) legitimidad de los procesos electorales (promedio de respuestas obtenidas para cada país en el Latinobarómetro, 1996-2001); 3) porcentaje de la población que piensa que los partidos son indispensables para el progreso del país (Latinobarómetro 1997). Los autores no explican por qué se utilizan promedios entre mediciones de una serie de años en un caso, de dos años en otra y los resultados obtenidos en una única medición en la tercera.

h. Para otorgar igual ponderación a cada una de las tres dimensiones que se incluyen en el índice (no se toma en cuenta la fortaleza de las organizaciones partidarias), Payne et al. realizan primero un promedio entre los indicadores asociados a una dimensión, para luego calcular un gran promedio o índice agregado. Todos los indicadores han sido previamente estandarizados en una escala de 1 a 3.

adaptación partidaria y que tiende a favorecer a aquellos partidos con mejor capacidad de adaptación ante el *shock* ambiental ocurrido durante la "década perdida", en que se combinan políticas de austeridad con el estancamiento económico. Los resultados observados en cada país difieren según el impacto combinado de diferentes condiciones iniciales, patrones de desempeño económico y capacidad de los partidos establecidos para adaptarse al *shock*. En términos generales y según el autor, el trastorno ambiental observado entre 1982 y mediados de los años noventa, favoreció a los partidos de derecha o centroderecha ubicados en el gobierno (aquellos con una orientación ideológica más afín a los paquetes de austeridad predominantes), a los partidos de centro-izquierda (ubicados en la oposición y con una plataforma programática contraria a la predominante en los gobiernos de la época) y a los partidos personalistas (crecientemente orientados a una movilización antisistema sobre la base de la explotación del descontento).

En síntesis, mientras los partidos de derecha o centro-derecha se benefician de la coincidencia entre sus plataformas programáticas y las políticas económicas identificadas como solución ante la crisis de la deuda y sus múltiples manifestaciones, los partidos de oposición ubicados en la centro-izquierda, poseen capacidad de crecer electoralmente oponiéndose a las políticas económicas en boga y capitalizando el descontento social que generan los costos sociales del ajuste y sus magros resultados económicos durante el periodo. En aquellos sistemas en que no existen partidos de centro-izquierda institucionalizados, es más probable que surjan movimientos electorales sobre la base de liderazgos personalistas, también orientados a la movilización del descontento respecto del status quo, pero desde una lógica antisistémica.

Elocuentemente, Coppedge señala que de los aproximadamente 1.200 partidos que compitieron en 166 elecciones legislativas durante todo el siglo XX en once países latinoamericanos, solamente quince partidos tomaron parte de todas las elecciones realizadas en su país y un 80% de ellos compitió únicamente en una elección. Los casos de *Perú*, Brasil, *Ecuador* y *Bolivia* destacan como aquellos sistemas con mayor inestabilidad de las formaciones partidarias. Nuevamente, los casos de *Chile*, *Colombia*, Costa Rica y Uruguay

muestran configuraciones prácticamente comparables a las de 1982, en el marco de procesos de alternancia moderados y "sanos" (con la objeción del surgimiento de poderosos desafíos antisistema en el caso colombiano). Finalmente, partidos tradicionales en *Venezuela* (Acción Democrática y Comité de Organización Política Electoral Independiente), Argentina (Unión Cívica Radical) y México (Partido Revolucionario Institucional) sufrieron pérdidas de apoyo electoral sumamente tangibles. Mientras tanto, los "grandes ganadores" del proceso de selección han sido partidos preexistentes predominantemente de "derecha" y "centro-derecha" (Partido Social Cristiano en *Ecuador*, Movimiento Nacionalista Revolucionario en *Bolivia*, Partido de Acción Nacional en México y Partido Unidad Social Cristiana en Costa Rica), a excepción del Frente Amplio ("centro-izquierda") en Uruguay y del Partido Justicialista ("centro") en Argentina. Lógicamente, solo tres de los doce partidos "emergentes" con mayor éxito electoral gobernaron en el periodo (Cambio 90 en *Perú*, el Partido Roldosista Ecuatoriano en *Ecuador* y el Partido por la Democracia en *Chile*), mientras que seis de ellos constituían vehículos para liderazgos personalistas operando en sistemas "incipientes" o en proceso de colapso (por ejemplo, aquellos de *Perú*, *Bolivia*, *Ecuador* y *Venezuela*). La otra mitad incluía a colectivos de centro-izquierda, ubicados en un grupo transversal de sistemas partidarios.

La región andina, aun con anterioridad a las instancias más recientes de destrucción y reemplazo de los referentes partidarios tradicionales (o de los partidos que aparecen como ganadores en la etapa de "darwinismo partidario" de los años noventa), ya aparecía en el contexto regional como aquella donde los partidos políticos poseían menor capacidad de resistir el proceso de destrucción institucional.

En términos teóricos, la vertiente institucionalista ha generado un conjunto de información sistemática y rica acerca de las características "formales" de los sistemas de partido latinoamericanos, describiendo su funcionamiento en los años noventa y principios de la década del 2000. Entre los hallazgos principales de esta corriente destaca haber identificado a la baja institucionalización partidaria como un elemento característico de los sistemas políticos de la región (y con la excepción de Chile, de la subregión andina), siendo

este un déficit fundamental respecto de la calidad de la democracia. El alto grado de dinamismo y cambio existente en los sistemas de partido de la región constituye otro hallazgo muy relevante (Coppedge 1999), que atenta contra su estabilidad intertemporal y con la capacidad de la ciudadanía de vincularse con los partidos sobre la base de sus preferencias programáticas.

En este contexto, el caso chileno aparece como la excepción a la regla y se consolida como el caso "modelo" respecto de las prescripciones de política pública que se formulan para la región (véase especialmente, IADB 2006). Incluso hay quienes proponen la adopción del sistema electoral binominal en casos con sistemas de partido fragmentados, como un instrumento eficaz para conseguir estabilidad y gobernabilidad (véase Carey 2002). En síntesis, el sistema de partidos fuertemente institucionalizado y estable que posee Chile, resulta sistemáticamente asociado a altos niveles de gobernabilidad y coherencia en la formulación de políticas públicas, las que redundan en un modelo económico que también se convierte en referencia para la región. Al igual que en el reporte redactado sobre el caso en el marco de este mismo proyecto (véase Altman y Luna en este volumen), más abajo se analizará, aunque más brevemente, esta caracterización. No obstante, la literatura disponible también registra otras vertientes que, aunque brevemente, es bueno consignar.

Hacia fines de la década, tanto Hagopian (1998) como Roberts (2002) presentan indicadores comparados acerca de la "crisis de representación" que aqueja a la región, especialmente sobre la base de sondeos de opinión pública, de la sistematización de información secundaria acerca de algunas características de la estructura social y del análisis de la volatilidad electoral. Según Hagopian, el "declive de la representación política" en la región estaría asociado a un proceso de "desalineamiento" electoral. Este último se contrapone con un evento de realineamiento y se vincula a un incremento en la volatilidad electoral y a niveles más altos de abstención, junto con una caída en los niveles de identificación de los votantes con los partidos que conforman el sistema establecido. La autora ilustra estas tendencias en clave comparada, recurriendo a evidencia secundaria. El escenario emergente sería compatible con el creciente acceso de *outsiders*, independientes y líderes de la antipolítica al

gobierno, y el correspondiente derrumbe de los partidos tradicionales, jaqueados por una consolidación de tendencias personalistas y clientelistas. Partiendo de un diagnóstico similar y desde una perspectiva explicativa, tanto Hagopian como Roberts recurren a factores estructurales para explicar estas tendencias.

La aparición, consolidación y acceso al poder de partidos políticos "étnicos" en la región andina constituye un desarrollo novedoso, que también podría vincularse a procesos exitosos de innovación por parte de nuevos agentes políticos (Yashar 2005; Van Cott 2005; Madrid 2008). Por un lado, ante el agotamiento de los partidos tradicionales, este tipo de movilización llena un déficit de representación histórico y contribuye, tal vez, a contener y canalizar el descontento antisistémico de sectores de la población que han sido largamente excluidos en términos sociales y políticos. Así, es probable que la consolidación de estos partidos traiga importantes y positivas novedades, generando mayores grados de legitimidad y participación política en uno de los sectores sociales que poseía las mayores reticencias respecto del funcionamiento de la democracia en la región (Madrid 2008). Por otro lado, es probable que los procesos de moderación ideológica y las alianzas necesarios para competir electoralmente, junto a la eventual acción de gobierno por parte de estos movimientos, frustren las expectativas de sus adherentes (Madrid 2008). El caso de la alianza entre Pachacutik y Lucio Gutiérrez en Ecuador ilustra estos dilemas. Por su parte, el MAS boliviano llega al gobierno en una situación de mayor autonomía relativa dado su caudal electoral propio.

Hacía fines de la década e inspirados en las imprevistas afinidades electivas entre neoliberalismo y clientelismo anotadas arriba, resurge en la región el estudio de la estructuración y funcionamiento de redes de clientelismo sobre la base de la utilización de programas sociales focalizados como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en México (Magaloni 2005), los planes de asistencia social administrados por los gobiernos nacional y provinciales en Argentina (Calvo y Murillo 2004; Stokes 2005), las masivas campañas de asistencialismo organizadas por Fujimori durante sus campañas de reelección (Schady 2000) y, más recientemente, las redes de apoyo social articuladas por Chávez, especialmente a través de los

círculos bolivarianos (Hawkings y Hansen 2006). Un reciente análisis sobre las campañas electorales de diputados chilenos, da cuenta de la aparición de lógicas similares en el marco de un sistema institucionalizado y relativamente programático (Díaz *et al.* 2006).

En la literatura sobre el clientelismo, los estudios acerca de la articulación de liderazgos y redes de poder local que operan en el marco de estructuras sociales deterioradas, también han contribuido a contrastar las expectativas generadas en torno a los procesos de descentralización y empoderamiento local y sus resultados. Contraviniendo las expectativas previas, dichos procesos parecen haber contribuido a reforzar una reproducción territorial de las desigualdades y la consolidación de nuevos caciquismos locales (véase, por ejemplo, García Guadilla 2002; Barozet 2003).

Finalmente, se publica en el 2006, un texto específicamente dedicado a la crisis de representación en los Andes, el que constituye, en términos teóricos, un quiebre con la literatura neoinstitucionalista de los años noventa y principios de la década del 2000. El trabajo de Mainwaring, Bejarano y Pizarro es uno de los primeros trabajos en los que la representación política (entendida como el vínculo entre representantes y representados) y su crisis son transformadas en objeto primario de estudio. Según Mainwaring et al., las "tremendas asimetrías" de información existentes entre la clase política y los ciudadanos proveen a los primeros amplios grados de autonomía en la acción de gobierno. Si bien esto es típico de todo sistema de representación democrático (Przeworski, Manin y Stokes 1999), el problema resulta más grave en sociedades pautadas por altos niveles de pobreza y desigualdad, donde los gobiernos poseen menos incentivos para responder a las demandas de sus electorados.

En el largo plazo, este sistema de incentivos retroalimenta frustraciones y niveles mayores de ilegitimidad partidaria por parte de un electorado que se siente traicionado por la clase política. La introducción concluye con una implicancia fundamental: según estos autores, las profundas fallas estatales en la provisión de bienestar a la población (en sectores como la seguridad pública, la economía, o la corrupción), y el ineficiente desempeño de los regímenes democráticos, son los responsables del descrédito de la política y de los partidos tradicionales, así como del consecuente ascenso de

outsiders. Por el contrario, los factores institucionales no parecen ser los responsables primarios de dicha crisis, en tanto distintas instituciones electorales (entre casos y a través del tiempo) se asocian a crisis de representación similares.

Este último trabajo constituye una línea de quiebre dentro del paradigma neoinstitucionalista dominante, en tanto plantea, por primera vez, la presencia de factores estructurales propios de la región andina, como aquellos capaces de propiciar crisis de representación y la desinstitucionalización de los sistemas de partidos de la subregión. En este contexto, el único caso divergente respecto de la lógica subregional, lo constituye el sistema chileno, cuya excepcionalidad no solo destaca en cuanto a la estabilidad del sistema de partidos y representatividad (Mainwaring 1999; IADB 2006), sino que también se extiende a la propia dinámica de formulación de políticas públicas (véase especialmente IADB 2006).

En este sentido, desde una visión paradigmática que enfatiza la estabilidad y la gobernabilidad del sistema político, también se suele inferir que la mayor estabilidad del sistema de partidos chileno se asocia a mayores niveles de legitimidad, enraizamiento social y apoyo ciudadano, algo que como se argumentará a continuación, resulta empíricamente cuestionable. Sobre la base de dicho cuestionamiento, la próxima sección también plantea una visión alternativa sobre los problemas que enfrentan los partidos políticos en la región para lograr institucionalizarse (ganando estabilidad y fomentando el pluralismo y la cooperación entre sus componentes) y para, simultáneamente, convertirse en agentes eficientes de representación política, enraizándose socialmente y promoviendo la participación ciudadana.

La participación y la competencia en los sistemas de partido andinos: ¿un dilema dahliano?

Una serie de autores han sostenido que la democracia latinoamericana actual es estable precisamente porque no provee canales de representación a los sectores subalternos (Huber y Stephens 1999; Weyland 2005), quienes por otra parte, sufren de anomia, fracasando en la creación de acción colectiva institucionalizada,

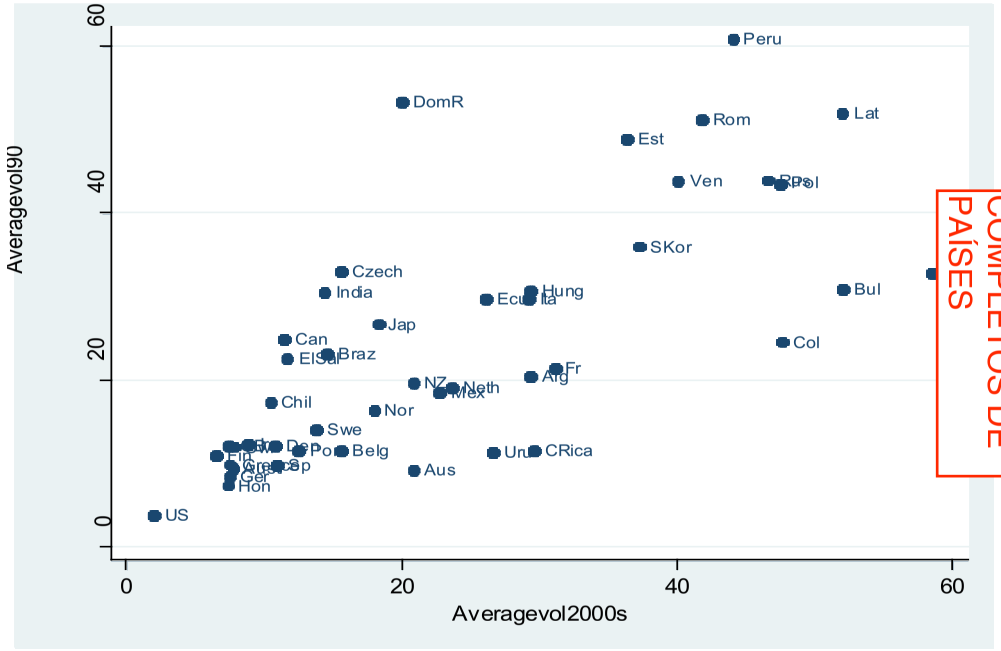
acumulando descontento, participando eventualmente en protestas y levantamientos masivos y, finalmente, retrayéndose. En esta sección desarrollo un argumento similar, aplicado a entender las dinámicas de los sistemas de partido de la región andina. Para ello, en primer lugar, presentaré algunas dimensiones usualmente relegadas a un segundo plano en el análisis del caso considerado como "modelo" por los estudios reseñados arriba. En función del análisis del caso chileno, argumentaré, en segundo lugar, que existe una tensión en la subregión entre los niveles de apertura y participación ciudadanas de los sistemas de partido y su institucionalización.

Según se argumenta en uno de los dos estudios de caso (véase Altman y Luna en este volumen), el sistema de partidos chileno se ubica entre los más estables de la región, con un promedio de volatilidad electoral (en las dos últimas elecciones) de aproximadamente 8%. Este indicador contrasta claramente con una media regional de 27% y particularmente con otros casos andinos con niveles de inestabilidad electoral (y por tanto de los apoyos electorales de los distintos partidos) de 28% en Ecuador, 39% en Colombia, 41% en Bolivia y Venezuela, y 48% en Perú. En este sentido, el resto de los países andinos presentan niveles de trasvase de los apoyos electorales (en muchos casos causados por la desaparición de partidos tradicionales y su reemplazo por nuevos referentes usualmente efímeros) sorprendentemente altos, incluso en una perspectiva cros-regional. En este sentido, el gráfico 1 muestra los promedios de volatilidad electoral observados durante las décadas de 1990 y 2000 en un conjunto amplio de casos pertenecientes a distintas regiones. Claramente, el caso chileno es una excepción en el ámbito regional, mientras que Perú, pero también Venezuela, Colombia y Bolivia presentan niveles muy altos de inestabilidad electoral. En los dos últimos casos, este fenómeno se profundiza en la medición más reciente, correspondiente al promedio observado en la década del 2000.

Sobre la base del concepto de institucionalización partidaria, sería dable esperar un mayor enraizamiento social del sistema de partidos chileno que el que presentan sus pares substancialmente más volátiles de la subregión. Si bien no existe consenso respecto de cómo caracterizar adecuadamente los grados de enraizamiento social de un sistema de partidos, distintos indicadores existentes

Gráfico 1

NIVELES COMPARADOS DE VOLATILIDAD ELECTORAL CROS-REGIONAL



NO SE ENTIENDE

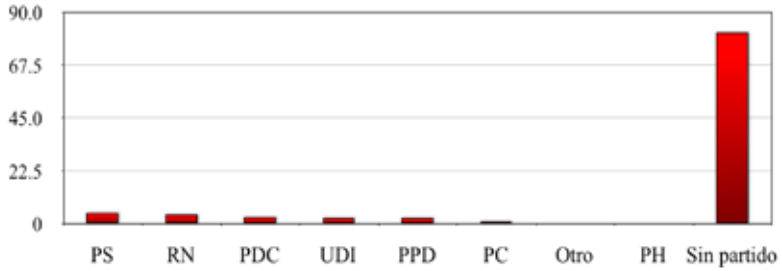
PEDIR ORIGINAL CON LOS NOMBRES COMPLETOS DE PAÍSES

Fuente: construcción propia sobre la base de Scott Mainwaring, Annabela España, Edurne Zoco y Carlos Gervasoni, *electoral volatility dataset* (versión obtenida en octubre del 2008).

sobre el caso chileno ponen en duda la presencia de un sistema con altos niveles de legitimidad, enraizamiento y capacidad de canalizar la representación y participación ciudadanas. Sólo a modo de ejemplo, los niveles de simpatía con los partidos políticos que se observan en Chile (aproximadamente 20% de la población declara simpatizar con un partido político), de acuerdo a la encuesta LAPOP 2008, son estadísticamente equivalentes a los hallados en Perú y Ecuador. Mientras tanto, en Bolivia, Colombia y especialmente Venezuela, una fracción significativamente mayor de la ciudadanía declara simpatizar con un partido político. Elocuentemente, según se observa en el gráfico 2, ninguno de los partidos políticos chilenos supera, en nivel de simpatía, el margen de error de la encuesta LAPOP 2008, obteniendo en todos los casos menos del 5% de las preferencias. Mientras tanto, según datos de LAPOP 2006, solo un 9% de los encuestados declara haber votado en la elección parlamentaria del 2005 en función de la afiliación partidaria del candidato. Más de un 90% de los encuestados declara haber seleccionado al candidato independientemente de su militancia partidista.

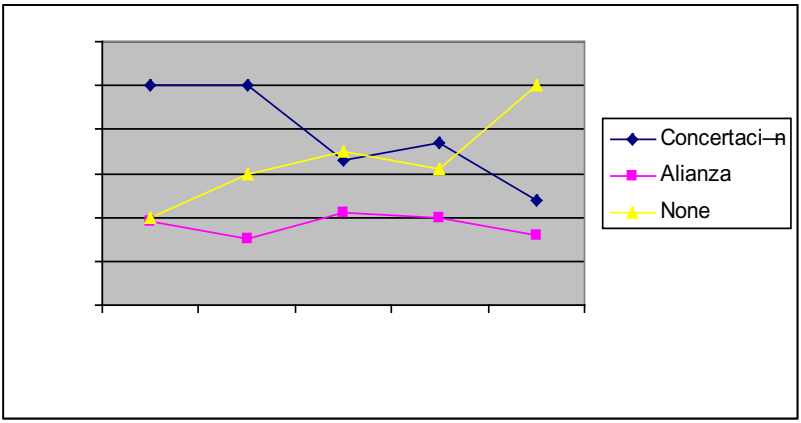
No obstante, en función de la lógica de coalición inducida por el sistema electoral binominal, podría argumentarse que en el caso de Chile las unidades relevantes no son los partidos sino las coaliciones o pactos electorales y en particular, la Concertación (centro-izquierda) y la Alianza por Chile (centro-derecha). El gráfico 3 presenta los niveles de identificación de la ciudadanía chilena con ambas coaliciones, entre 1991 y el 2008. Como allí se observa, en términos relativos, la identificación con coaliciones es más amplia que aquella observada en el caso de los partidos. No obstante, la identificación con la Concertación sufre una caída importante, especialmente en años recientes, ubicándose actualmente en el entorno de un 25% de los encuestados. Mientras tanto, la identificación con la Alianza por Chile se mantiene relativamente estable en el tiempo (denotando la incapacidad de este conglomerado para capitalizar el descontento con los gobiernos encabezados por la Concertación), alcanzando alrededor del 20% de los encuestados. Finalmente, quienes no se identifican con ninguno de los dos pactos crecen alrededor de 30% en el periodo, siendo actualmente, el bloque mayoritario (alrededor del 50% de la ciudadanía).

Gráfico 2
SIMPATÍA CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS CHILENOS EN EL 2008



Fuente: construcción propia sobre la base de LAPOP (2008).

Gráfico 3
IDENTIFICACIÓN CON LAS DOS COALICIONES PRINCIPALES (1991-2008)*



Fuente: construcción propia sobre la base de encuesta CEP en: <www.cepchile.cl>.
En paralelo con esta evolución, se registra en el caso chileno una caída exponencial en la participación electoral durante el periodo postransicional (Altman y Luna 2009). Esta caída en la participación electoral se encuentra por lo demás altamente estratificada según grupos etáreos, con las cohortes más jóvenes, siendo aquellas que menos declaran haber votado en la última elección (un 20% de quienes tienen menos de 35 años, comparado con aproximadamente un 80% en las cohortes superiores).
* Hasta 1994, los datos reflejan la suma de la identificación con los partidos integrantes de cada coalición. Desde 1994 se cuenta con la pregunta específica sobre coaliciones.

La tabla 2, nuevamente sobre la base de datos de LAPOP 2008, permite colocar al caso chileno en el contexto de la región andina. En la tabla se muestran las respuestas obtenidas en cada caso respecto de la forma más efectiva, según los entrevistados, para lograr cambios en el país. El caso chileno destaca especialmente por la proporción de encuestados que señala que no es posible generar cambios en el país a través del voto o de otras acciones e iniciativas de participación ciudadana, siendo junto con Colombia, el país de la región en el que los ciudadanos parecen percibir menos oportunidades para desafiar al status quo a través de dichas acciones políticas. En otros casos, o bien por el medio electoral (especialmente Venezuela), a través de la participación en movimientos de protesta (especialmente Ecuador o Perú), o bien por otros medios (Ecuador, Bolivia, y Perú), los ciudadanos perciben la posibilidad de presionar por un cambio.

Tabla 2
Formas de incidir para producir un cambio en el país…

	Colombia	Ecuador	Bolivia	Perú	Venezuela	Chile
Votar para elegir a los que defienden sus intereses	43	38	50	43	76	45
Participar en movimientos de protesta	14	21	13	18	9	8
Influir de otras maneras	15	25	19	24	10	16
No es posible influir para que las cosas cambien	28	15	18	15	5	31

Fuente: LAPOP (2008).

Volviendo a poner el foco en los partidos políticos, pero en este caso en su dinámica interna, la tabla 3 muestra el grado de centralización de las decisiones de campaña electoral percibido por un conjunto de observadores expertos en cada país. Si bien en la mayoría de los casos los niveles de "elitización" partidaria son altos (Colombia es la excepción a este respecto), el sistema de partidos chileno se encuentra entre los que presentan mayores niveles de centralización de las decisiones en manos de la élite partidaria nacional (*vís-à-vís* los liderazgos locales).

En síntesis, los niveles de estabilidad e institucionalización partidarios que distinguen a Chile en el contexto regional, no parecen coincidir con niveles también excepcionales de enraizamiento, legitimidad ciudadana y participación ciudadana. En realidad, parecen responder más bien a un sistema progresivamente apartado de una ciudadanía que se encuentra alejada de los referentes partidarios y que percibe al sistema como "cerrado". Dicho alejamiento ciudadano es en términos comparados de los mayores en el ámbito de la región andina.

En un contexto similar (aunque en presencia además de crisis económicas o sociales que han estado ausentes en el caso chileno), las élites políticas tradicionales de otros países andinos han "colapsado" (especialmente en Perú y Venezuela), o han optado (en Colombia, Bolivia y Ecuador) por introducir reformas constitucionales muy ambiciosas, buscando entre otras cosas, legitimidad (véase Tanaka 2005; Negretto 2008). Tanto en los casos en los que el colapso del sistema de partidos fue sucedido por la emergencia de un liderazgo presidencial personalista (y plenamente autoritario en el caso de Perú), como en aquellos en los que la reforma constitucional derivó en un reemplazo electoral de los liderazgos tradicionales por parte de fuerzas políticas desafiantes lideradas por *outsiders*, una amplia serie de mecanismos participativos y de descentralización política fueron integrados en los textos constitucionales. En este sentido, vale la pena citar el argumento de Tanaka (2005: 54) *in extenso*:

> [...] el proceso de regionalización política iniciado en Perú en 1988, la política de descentralización y el cambio del sistema electoral en Venezuela hecho efectivo en las elecciones de 1989; el proceso de

Tabla 3
Grado de centralización (líderes nacionales versus líderes locales) partidaria percibida

País (partidos)	Promedio ("Los líderes nacionales (vs. locales / distritales) del partido controlan estrategia electoral…")
Colombia (PLC, PC, P de la U, C. Radical, Polo Dem., Convergencia Ciud., Alas)	26%
Venezuela(MVR, PODEMOS, PPT, PCV, Tiempo Nuevo, Primero Justicia)	46%
Ecuador (PSC, ID, PRE, Pachacutik, PRIAN, PSC)	77%
Bolivia (MAS, PODEMOS, MNR, FUN)	82%
Chile (PRSD, UDI, PS, RN, PDC, PPD)	88%
Perú (APRA, UP, UN, Alianza por el Futuro, Frente de Centro)	90%

Fuente: "Encuesta de expertos", disponible en: <http://www.icp.puc.cl/daltman/index_archivos/Page375.htm>. En todos los casos se cuenta con al menos diez expertos por partido, a excepción de Tiempo Nuevo y Primero Justicia en Venezuela (tres expertos). Se reporta el promedio (no ponderado) para todos los partidos listados.

descentralización iniciado en la primera mitad de los años ochenta e impulsado con la Constitución de 1991 en Colombia, Constitución que contuvo normas que buscaban 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" (p. 32) […]

> El reformismo institucional ciertamente no resolvió los problemas que ofreció remediar, y tuvo muchas consecuencias no intencionales negativas; pero estas también abrieron de manera efectiva el sistema político, y fortalecieron nuevos actores sociales y políticos previamente relegados.

La "apertura" de los sistemas de partidos andinos, mediante la introducción de los nuevos mecanismos de participación y descentralización, contribuyó a producir durante la década de 1990 y principios de la del 2000, un debilitamiento y atomización crecientes de los sistemas de partidos (y de las instituciones de la "democracia representativa" en general), al tiempo que habilitó nuevas formas de participación política frecuentemente asociadas a sucesivas crisis de gobernabilidad (IDEA 2005; Mainwaring *et al.* 2006). En años recientes, y según consta en los informes correspondientes a los casos de Ecuador, Venezuela, Bolivia, y parcialmente Colombia, liderazgos presidenciales con fuerte vocación hegemónica, han logrado centralizar el poder y solucionar la crisis de gobernabilidad, combinando en ocasiones, políticas autoritarias en lo nacional, con prácticas participativas en lo local/regional, en un contexto general en el que los partidos políticos como instituciones (y por añadidura, los sistemas de partido) han seguido debilitándose.

En función del diagnóstico aquí presentado, propongo a continuación dos tipos ideales en los que ubicar a los sistemas de partidos andinos contemporáneos. Ambos tipos ideales se encuentran en tensión, y poseen, cada uno, características normativamente positivas y negativas. En este sentido, el caso chileno no se plantea como modelo a emular (en tanto ambos tipos ideales son subóptimos y poseen implicancias negativas respecto de la calidad de la democracia), sino como ilustración de uno de los dos tipos ideales en los que es posible colocar a los sistemas de partido andinos. En rigor, ambos tipos ideales son "rengos", en tanto carecen de uno de los dos componentes característicos de un sistema democrático.

La caracterización ideal-típica que se propone se basa en una extrapolación del ya clásico análisis de Robert Dahl (1971) sobre los dos componentes de la democracia (participación y conflicto / pluralismo institucionalizado), los que cuando se encuentran

simultáneamente presentes dan lugar a regímenes "poliárquicos" (representaciones realmente existentes del ideal democrático).

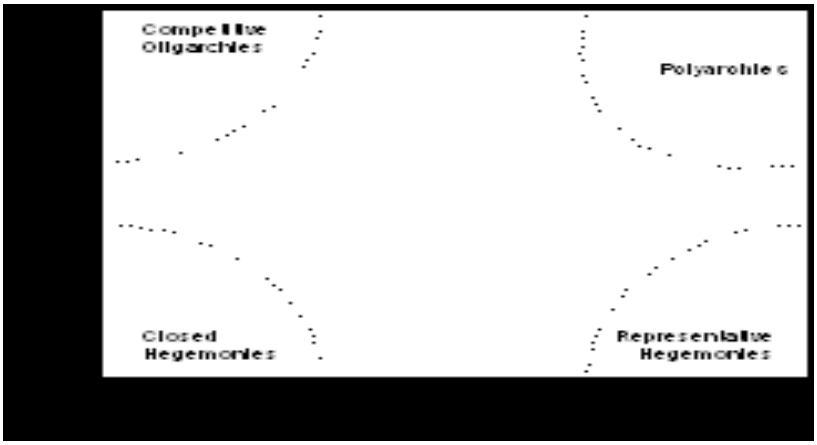
El gráfico 4 presenta el esquema de Dahl, distinguiendo entre hegemonías cerradas, hegemonías representativas, oligarquías competitivas y poliarquías. Las dos categorías que propongo recuperar, para situar a los sistemas de partidos andinos, son las de oligarquías competitivas y las de hegemonías representativas, a las que prefiero denominar hegemonías participativas.

Los sistemas partidarios de Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela han sufrido transformaciones muy relevantes en los últimos años, con posterioridad a la implementación de reformas que "abrieron" el sistema tradicional, buscando obtener legitimidad sobre la base de medidas proparticipativas y descentralizadoras (las que abarcan desde la inclusión de múltiples mecanismos de democracia directa, hasta la implementación de presupuestos participativos, pasando por instrumentos para la revocatoria popular de los mandatos y por una creciente devolución del poder central a los ámbitos regionales y locales). Al tiempo que estas nuevas medidas parecen haber puesto en jaque a los actores políticos tradicionales, a excepción del caso peruano (en el que conviven la debilidad de los partidos y liderazgos presidenciales con una atomización de la participación social), fuertes liderazgos presidenciales han centralizado crecientemente el poder, recomponiendo la hegemonía política (desde arriba, y en algunos casos, mediante fuertes mecanismos de cooptación de la sociedad civil organizada).

En otras palabras, en el contexto de una debilidad creciente de los partidos tradicionales y de una movilización social en aumento, aunque muy fragmentada y con fuertes rasgos de localización, liderazgos presidenciales crecientemente hegemónicos lograron solucionar la crisis de gobernabilidad precedente (esto es particularmente claro en los casos de Bolivia, Ecuador y Colombia), contando con la titularidad del poder estatal, durante un periodo pautado recientemente por el crecimiento económico bajo el denominado *commodity boom*.

La combinación de hegemonía presidencial y un contexto participativo en lo social y local, posee similitudes con el tipo-ideal de hegemonía participativa (representativa) propuesto por Dahl. En

Gráfico 4
El esquema de Dahl (1971)



estos casos, la competencia entre actores políticos nacionales con proyectos alternativos al hegemónico se encuentra obturada, en virtud de la fortaleza del liderazgo presidencial y de la capacidad que este posee de, aun en un marco social ampliamente participativo, inhabilitar el surgimiento de una oposición capaz de disputar dicha hegemonía. La fragmentación, localización y eventual cooptación de la sociedad civil organizada contribuyen a reforzar la hegemonía presidencial.

El caso de Chile, en tanto, refleja un escenario diferente, pautado por niveles altos de competencia interélite, a través de partidos estables, pero en un contexto de muy baja participación social y enfrentando crecientes niveles de alienación ciudadana e ilegitimidad. Se trata de un escenario cercano al tipo ideal de "oligarquía competitiva", y en términos comparativos, se asemeja al que caracterizaba a los pactos políticos que lograron estabilizar la institucionalidad democrática en otros países andinos, hasta la introducción de reformas en las dos décadas pasadas (considérese especialmente los casos del "frente nacional" en Colombia y del acuerdo de "punto fijo" en Venezuela, pero véase también el caso boliviano desde 1985).

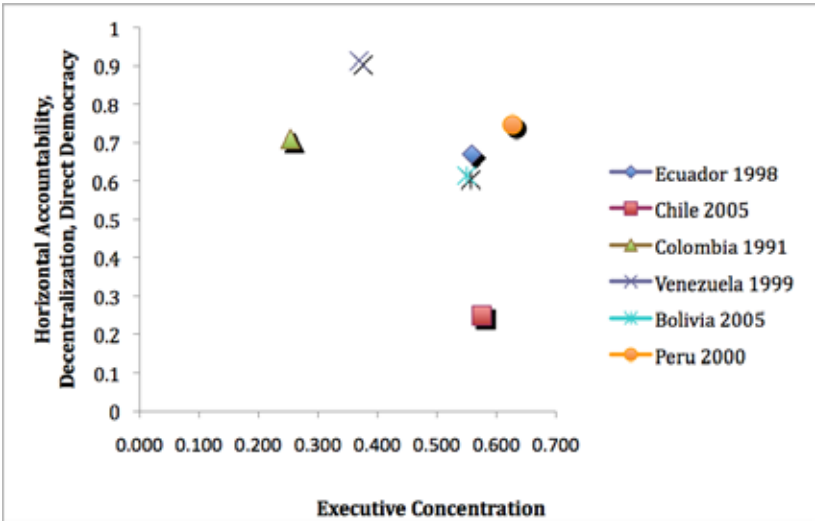
Desde esta perspectiva, en lugar de constituir un "ejemplo" para el resto de la región andina, el caso chileno refleja más bien la presencia de una tensión dilemática entre la institucionalización de un sistema de competencia interélite sobre la base de partidos estables y consolidados y la ampliación de la participación ciudadana. En otras palabras, más que como un caso "avanzado" u "excepcional", el chileno podría pensarse como un caso "atrasado" respecto de la región, en la que crecientemente las "oligarquías competitivas" del pasado fueron sustituidas, en un intento por abrir y legitimar el sistema democrático, por "hegemonías participativas". Estas últimas se consolidan con el ascenso de liderazgos fuertemente hegemónicos en un contexto de debilitamiento y desborde social de la institucionalidad previa, y en varios casos, sobre la base de un discurso "antipartido".

Esta caracterización no implica una teleología (o una predicción respecto del quiebre del equilibrio de "oligarquía competitiva" descrito para Chile), pero sí supone pensar el continuo que discurre entre oligarquías competitivas y hegemonías participativas como uno pautado por una fuerte tensión dilemática entre participación y pluralismo. Por esto mismo, tampoco es dable establecer preferencias normativas a favor de uno u otro tipo-ideal; ambos constituyen equilibrios subóptimos desde el punto de vista de la teoría democrática.

Con el propósito de evaluar preliminarmente el ajuste empírico de esta hipótesis, el gráfico 5 presenta una codificación de los textos constitucionales vigentes en los países de la subregión, de acuerdo a dos dimensiones: la concentración de poder en el Ejecutivo y la presencia de instituciones destinadas a introducir mecanismos participativos y de *accountability* horizontal (*checks and balances*) en la Constitución, junto con mayores grados de descentralización del poder político.[2] Como se observa en el gráfico, el caso de Chile es el único que combina simultáneamente niveles altos de concentración de poder en el Ejecutivo (solo superados por la Constitución

2. Obviamente, esta exploración solo tiene en cuenta la institucionalidad formal, cuya implementación es problemática y se encuentra mediada por la presencia de una fuerte institucionalidad informal (véase Helmke y Levitsky 2003).

Gráfico 5
CONCENTRACIÓN DE PODER EN EL EJECUTIVO Y MECANISMOS DE DIFUSIÓN DE PODER Y *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES VIGENTES EN LOS PAÍSES ANDINOS



Fuente: base de datos proporcionada por Jonathan Hartlyn (2009).

peruana) y muy bajos niveles de instituciones destinadas a descentralizar el poder, promover la participación y fortalecer el *accountability* horizontal. En todos los casos restantes, niveles similares de concentración de poder en el Ejecutivo se verifican en contextos institucionales "participativos".

Este análisis comparado del caso chileno también pone en cuestión las recetas de política pública usualmente sugeridas para la región, al menos implícitamente asociadas al modelo chileno. A modo de ejemplo, el texto del IADB (2006) asocia la presencia de un sistema de incentivos institucionales (por ejemplo, reglas electorales relativamente restrictivas) con la obtención de un sistema de partidos institucionalizado (estable y poco volátil) y con una mayor capacidad de restringir los puntos de veto en el proceso de

formulación de decisiones (pocos *veto-points* y pocos *veto-players*). Estas restricciones se asocian, a su vez, con procesos virtuosos (de acuerdo a criterios de racionalidad tecnocrática) de formulación de política pública, especialmente en las áreas presupuestal y macroeconómica. En el caso chileno, de acuerdo a este enfoque, *all good things go together*. Como contrapartida, en los restantes países de la subregión, y especialmente en aquellos con crisis recientes de gobernabilidad *all bad things go together*.

Este tipo de formulación resulta inadecuado por al menos dos razones. En primer lugar, y como señalan Mainwaring et al. (2006), el foco institucionalista de las prescripciones de política pública desconoce la presencia de factores estructurales (debilidad del Estado, condiciones sociales, etc.) que vuelven inocuos los intentos de (re)ingeniería institucional. No se trataría entonces de encontrar las instituciones correctas para la región y de esperar que discurra un tiempo razonable para que los actores "aprendan" a jugar con las nuevas reglas. El caso chileno demuestra, sin duda, que las instituciones pueden contener los procesos de desinstitucionalización, especialmente en un contexto de prosperidad económica. No obstante, dicha contención no es virtuosa y tiene el costo de una caída significativa en la participación y legitimidad del sistema de partidos. Por otra parte, las mismas instituciones que otorgan estabilidad al sistema, introducen incentivos de corto plazo que militan contra la estabilidad del sistema a largo plazo, contribuyendo a la esclerosis partidaria y a la erosión de sus bases sociales.

En segundo lugar, este tipo de prescripción de política pública desconoce la dificultad (constatada en los casos andinos) de combinar exitosamente altos niveles de participación política y de conflicto institucionalizado. La tensión dilemática existente entre ambos componentes dahlianos vuelve muy compleja la transición desde "hegemonías representativas" (o participativas) hacía "poliarquías", en virtud de las dificultades que estos sistemas poseen para institucionalizar el conflicto entre gobierno y oposición. Es posible que exista alternancia en el Ejecutivo, a partir de la ruptura de la hegemonía previa, pero dicho reemplazo posee incentivos (y en un contexto de prosperidad económica, también cuenta con las capacidades) para construir una nueva hegemonía.

No obstante, los casos de Colombia, Venezuela y Bolivia, en particular, ilustran lo difícil que resulta el tránsito desde "oligarquías competitivas" hacía "poliarquías". En estos casos, la apertura del sistema político tradicional deriva en un equilibrio que tiende hacia la conformación de "hegemonías representativas", mediante una ampliación de la participación que trae aparejada una caída del pluralismo.

Sí la caracterización presentada aquí es adecuada, resulta necesario abordar dos preguntas adicionales: ¿por qué resulta tan problemático y dificultoso combinar en la región altos niveles de participación y pluralismo institucionalizado?, ¿qué implicancias de política pública alternativas a las del consenso dominante es posible derivar, con el propósito de orientar la acción de agentes interesados en mejorar la calidad de la democracia en la región? En espera de investigación sistemática sobre las distintas dimensiones de la problemática andina, las próximas dos secciones concluyen este trabajo presentando algunas respuestas tentativas y provisorias a ambas preguntas.

La participación y el pluralismo institucionalizados: ¿es posible combinar ambas dimensiones?, ¿qué factores inhiben un equilibrio "poliárquico" en la región andina?

Pensar en la combinación de ambos componentes requiere, en primer lugar, analizar cuáles son las consecuencias de cada uno en el ámbito individual. En el caso de la participación, gran parte de las reformas introducidas en la región andina involucran grados crecientes de descentralización política y de devolución de poder a los ámbitos regionales y locales. A su vez, estas reformas institucionales han sido acompañadas por la introducción de procesos de decisión participativos, sea mediante institutos de democracia directa, o bien mediante la introducción de otros elementos, como la decisión de adoptar presupuestos participativos y procesos de revocatorias de mandato. La evidencia con que contamos respecto de estas instituciones y sus efectos es fragmentada y en muchos casos posee sesgos normativos fuertes a favor de su introducción. A falta de un análisis más sistemático de las distintas prácticas

participativas y de sus efectos sobre el sistema de partidos, resulta necesario al menos hacer foco en una consecuencia que parece particularmente significativa.

Especialmente en el contexto de sociedades altamente desiguales y fuertemente segregadas en términos territoriales (sobre este punto véase particularmente Kaztman 1999), los procesos de descentralización y devolución suponen la fragmentación y localización del conflicto político. A su vez, es dable esperar que en sociedades pautadas por estos rasgos estructurales, la capacidad de la sociedad civil y de los agentes locales de apropiarse de los instrumentos de participación ciudadana incorporados a los textos constitucionales es asimétrica, y puede estratificarse de acuerdo a los contextos socioeconómicos divergentes superpuestos con la dimensión territorial.

En síntesis, la introducción de institutos participativos puede generar una fragmentación social y territorial de la propia participación, al tiempo que podría dar lugar al surgimiento de "microcosmos" político/partidarios fuertemente divergentes a través del territorio y la estructura social. En otras palabras, los mecanismos de participación introducen en el sistema presiones centrífugas.

En el caso del pluralismo institucionalizado, en cambio, lo que predominan son tendencias centrípetas. Si bien el pluralismo institucionalizado requiere (para ser plural) y admite la presencia de un número relativamente significativo de actores con vocación de poder, también restringe los márgenes de acción e interacción entre actores, tanto intertemporalmente (en tanto requiere un mínimo de estabilidad para institucionalizarse) como en términos de incorporación de la diversidad social. Tomando el caso chileno como ejemplo paradigmático de pluralismo institucionalizado, es posible observar cómo dicha institucionalización se obtiene mediante la exclusión política de ciertos actores y agendas (véase Altman y Luna en este volumen).

¿Cómo compensar entonces las presiones centrípetas y centrífugas que introducen la institucionalización y la participación, en contextos estructurales como los que caracterizan a las sociedades andinas? Un abordaje posible para esta pregunta es centrar la respuesta en torno a los mecanismos de agregación teóricamente

posibles, para contrarrestar las tendencias centrífugas que genera un aumento de la participación.

Ante la consolidación de "microcosmos" político / partidarios territorial y socialmente fragmentados, ¿cómo puede recomponerse una institucionalidad nacional funcional? Mientras los escenarios de "hegemonía participativa" y "oligarquía competitiva" no constituyen ejemplos de recomposición aceptables (en tanto integran uno de los dos componentes normativamente deseables pero a costa de suprimir el otro), el caso peruano ilustra según algunos observadores (véase Tanaka 2005; Grompone 2005) un proceso de recomposición fallido, en el que los agentes partidarios nacionales colapsan y/o son incapaces de recomponer, ante un escenario de extrema atomización y localización de los actores políticos, un sistema de agregación de intereses consistente en el ámbito nacional.

En términos teóricos, es posible pensar en dos escenarios de recomposición alternativos centrados en actores partidarios: una recomposición de clientelismo-pluralista y una recomposición mediante un sistema de partidos con un mínimo de movilización programática de conflictos sociales. En el primer caso, dos o más referentes partidarios nacionales podrían establecer vínculos no programáticos con los actores locales, dando lugar a coaliciones nacionales que les permitan competir y alternar con sus pares funcionales (otras coaliciones no programáticas que integren verticalmente referentes locales y regionales). Dada la centralidad de las transacciones no programáticas que se produce en este tipo de sistema, existen fuertes presiones oligopólicas (por ejemplo, son pocos los actores nacionales con capacidad de proveer bienes a su coalición local, para sostenerla) y es posible que se consolide con el tiempo un escenario de "hegemonía participativa", donde un solo referente nacional es capaz de integrar verticalmente a los actores locales desde el Estado. En términos institucionales, por tanto, podría pensarse que los sistemas federales (Brasil, Argentina, y México en la región), proveen mejores condiciones para la consolidación de un pluralismo competitivo entre referentes nacionales no programáticos, en tanto la mayor autonomía que otorga el federalismo respecto del gobierno central permitiría consolidar coaliciones no programáticas disidentes.

En el segundo caso, es posible pensar en la consolidación de referentes, también nacionales, pero estructurados en torno a prácticas de movilización programáticas. Esto es, con vocación de agregar y representar intereses en el ámbito nacional en función de plataformas ideológicas/programáticas diferenciadas entre partidos y relativamente consistentes en el interior de cada uno de los referentes individuales. De hecho, la evidencia disponible respecto de algunas instituciones participativas sugiere que estos componentes funcionan "mejor" (de acuerdo a ideales normativos consistentes con una visión poliárquica) cuando lo hacen en el contexto de sistemas nacionales con mayor estructuración programática (véase Altman 2009 sobre mecanismos de democracia directa y Goldfrank 2007 sobre instancias de presupuesto participativo en cuatro casos latinoamericanos). En este sentido, sí parece ser justa la afirmación que sostiene que *all good things go together*: los sistemas con mayor estructuración programática (lo que solo parcialmente coincide con niveles bajos de volatilidad electoral), tienden también a integrar mejor la institucionalidad participativa. Mientras tanto, la institucionalidad participativa, utilizada en contextos pautados por la debilidad del sistema de partidos, se vuelve en muchos casos funcional a liderazgos hegemónicos (Altman 2009).

Lamentablemente, la presencia de sistemas de partidos programáticos es sumamente escasa en la región, muy especialmente en el caso de la subregión andina (véase Luna y Zechmeister 2005; Kitschelt et al. 2010). Chile es una excepción a este respecto, pero la evidencia disponible apunta a un decaimiento progresivo de la estructuración programática del sistema (Luna 2008).

Si bien son pocos los casos disponibles para la región andina, la tabla 4 describe los niveles de estructuración programática hallados en un conjunto amplio de casos pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), Europa del Este y América Latina.[3] La tabla 5, por su parte, muestra los promedios regionales para las décadas de 1990 y 2000. Elocuentemente,

3. Véase Luna (en prensa) para detalles técnicos acerca del cálculo de este índice y sus correlatos.

los seis casos con más bajo nivel de estructuración programática de todos los incluidos en el análisis pertenecen a América Latina, ubicándose entre ellos los sistemas partidarios de Perú, Colombia y Venezuela. Como se observa en la tabla 5, en el ámbito regional, América Latina posee los más bajos niveles de estructuración programática observados en la muestra, al tiempo que sufre una caída entre las décadas de 1990 y 2000. Como referente comparativo es bueno considerar a los países de Europa del Este, los que partiendo de niveles similares en los años noventa, se aproximan a los observados en los países de la OECD en la década del 2000. En síntesis, esta debilidad parece afectar (no así la volatilidad electoral, como se observó más arriba) principalmente a los casos latinoamericanos y en particular, a los países andinos. La próxima sección explora las posibles causas de esta debilidad, y concluye con algunas implicancias de política pública.

Las implicancias de política pública: ¿es posible hacer algo?

Si la presencia de un sistema de partidos con grados razonables de estructuración programática constituye un antídoto capaz de neutralizar las tensiones centrífugas y centrípetas que introducen las dimensiones de pluralismo institucionalizado y participación, facilitando la consolidación de equilibrios más cercanos a los de una poliarquía, ¿qué condiciones se asocian con la presencia de un sistema con relativamente alta estructura programática? En esta sección se presenta una breve exploración de algunos determinantes probables de mayores grados de estructuración programática (los que parecen ser escasos en la región), explorando sus posibles implicancias para la formulación de políticas públicas.

Dos hipótesis resultan inadecuadas desde este punto de vista. La primera sostiene que los determinantes de la estructuración programática responden a dinámicas de larga duración. Así, por ejemplo, según la teoría desarrollada por Kitschelt *et al.* (2010), los niveles actuales de estructuración programática responden a la experiencia democrática de los países durante el siglo XX, su grado de desarrollo hacia los años sesenta, y el peso que poseía el gasto social en el momento de auge del modelo sustitutivo de importaciones.

Tabla 4

Estructuración programática en la década del 2000

País	Índice promedio de estructura programática (0=mínimo)	Región
Perú	.001	LA
Brasil	.011	LA
Colombia	.011	LA
Venezuela	.014	LA
Argentina	.018	LA
México	.019	LA
Canadá	.023	OECD
Latvia	.026	E&CE
Irlanda	.031	OECD
Estonia	.032	E&CE
Bélgica	.058	OECD
India	.067	Asia
Rumania	.068	E&CE
Austria	.07	OECD
Japón	.074	Asia
Australia	.078	OECD
EEUU	.092	OECD
Hungría	.092	E&CE
Inglaterra	.092	OECD
Rusia	.095	E&CE
Alemania	.1	OECD
Chile	.101	LA
Dinamarca	.111	OECD
Portugal	.114	OECD
Turquía	.115	E&CE
Polonia	.118	E&CE
Holanda	.126	OECD
Suiza	.132	OECD
Nueva Zelanda	.142	OECD
Finlandia	.157	OECD
Uruguay	.168	LA
Bulgaria	.171	E&CE
Grecia	.172	OECD
República Checa	.176	E&CE
Italia	.2	OECD
Francia	.248	OECD
Suecia	.248	OECD
España	.251	OECD
Promedio	.100	

Fuente: Luna (en prensa).

Tabla 5
Promedio y desviación estándar de la estructuración programática en las décadas de 1990 y 2000 según regiones

	Década de 1990	Década del 2000
Europa Central y del Este (n=8)	.065 (.04)	.097(.056)
Latinoamérica (n=8)	.057(.057)	.044(.058)
OECD (n=20)	.11(.058)	.126(.069)

Fuente: Luna (en prensa).

Esta teoría resulta inadecuada para derivar implicancias de política pública, en tanto supone un alto grado de determinismo histórico que deja poco margen para la intervención contingente.

La segunda hipótesis, también inadecuada (o más bien insuficiente), postula que los principales determinantes de la estructuración programática deben buscarse en las instituciones electorales. En términos de intervenciones de política pública, esta hipótesis alienta la ingeniería electoral. Como se observa en la tabla 6, controlando por el PBI de cada país, no parece existir una correlación sistemática entre la mayoría de las variables institucionales y los niveles de estructuración programática hallados en los países para los que se cuenta con información comparable. Tímidamente, algunos indicadores de descentralización presentan una correlación negativa con los niveles de estructuración programática. Al menos en función de esta evidencia, no es posible derivar implicancias claras para la orientación de políticas públicas orientadas tendientes a dotar a los sistemas de partido latinoamericanos de mayor estructuración programática.

La tabla 7, por su parte, reporta la correlación entre los niveles de estructuración programática y las variables de largo plazo y estructurales. En este caso sí se encuentran relaciones sistemáticas entre pares de variables. En primer lugar, las variables históricas (consistentes con el argumento de Kitschelt et al. 2010) resultan

Tabla 6
Correlatos institucionales de la estructuración programática
(década del 2000)

Variables	Coeficientes beta (n)
Representación proporcional=1	.11 (38)
Sistema mayoritario =1	-.09 (38)
Lista abierta=1	-.1 (38)
Magnitud de distrito promedio	.1 (31)
Tamaño de distritos (promedio de población por representante)	-.12 (38)
Número efectivo de partidos	.01 (37)
Sistema presidencialista	-.16 (38)
Índice de unitarianismo (Geering y Thatcker)	**.3#** (38)
Descentralización (Brancati)	-.25 (38)
Descentralización fiscal (gasto subnacional)	**-.29# (38)**
Descentralización política	-.02 (38)
Party system nationalization (solo Latinoamérica)	**.68#** (8)

Fuente: Luna (en prensa).
Nota: las entradas representan coeficientes beta en regresiones OLS, tomando a la estructuración programática como variable dependiente y a cada una de las variables como independiente, incorporando a la ecuación el PBI (2000) de cada país como variable de control. Los números entre paréntesis representan el N correspondiente a cada modelo. # .1, *.05, **.01.

significativas. No obstante, desde el punto de vista prescriptivo, su única virtud es alentar la prudencia. Los niveles de estructuración programática actualmente presentes en los sistemas analizados responden, en buena medida, a secuencias de largo plazo. Por tanto, la solución respecto del déficit de la región andina probablemente requiera de horizontes de largo plazo.

Tabla 7
Correlatos de largo plazo y estructurales
de la estructuración programática

Variables	Coeficientes beta (n)
GDP2000	.26 (38)
GDP75 (no controlado)	**.39* (33)**
GDP75	.47 (33)
Mortalidad infantil 2000	**-.38#** (38)
Núm. de elecciones entre 1945-1999	**-.4*** (38)
Gasto social como % de GDP en 1973 (solo América Latina)	**1.05* (8)**
Índice de reformas estructurales (solo América Latina)	.71 (8)
Fraccionalización étnica (lengua y religión)	**-.43**** (38)
Desigualdad (Gini 2002)	**-.46*** (34)
Gasto público social como % del GDO (solo OECD)	**.44#** (21)
Gasto en salud como % del PBI	**.68*** (38)
Gasto en pensiones como % del GDP en 1999 o 1995 (solo América Latina)	**.83#** (7)
Gasto en educación, salud y pensiones como % del PBI en 1999 o 1995 (solo América Latina)	**.86#** (7)

Fuente: Luna (en prensa).
Nota: las entradas representan coeficientes beta en regresiones OLS, tomando a la estructuración programática como variable dependiente y a cada una de las variables como independiente, incorporando a la ecuación el PBI (2000) de cada país como variable de control. Los números entre paréntesis representan el N correspondiente a cada modelo. # .1, *.05, **.01.

Además de los determinantes de larga duración (nivel histórico de desarrollo económico y gasto social, años de democracia en el periodo 1945-1999), tres variables estructurales resultan particularmente relevantes para la región andina: niveles altos de desigualdad social y fraccionalización étnica, y grados menores de provisión de política social a nivel agregado, correlacionan con niveles de estructuración programática inferiores. Obviamente, como sabemos, la correlación no es causalidad. ¿Qué mecanismos causales pueden explicar la relación observada entre estas variables y la estructuración programática de los sistemas de partido?

En el caso de la fraccionalización étnica, la hipótesis establecida sostiene que en sociedades con alta fraccionalización, existen mayores incentivos para la estructuración no programática de los sistemas de partido, en tanto los referentes étnico-partidarios estructurarían la representación de intereses sobre la base de la provisión de bienes privados (o de club) segmentados según el clivaje étnico (véase Kitschelt y Wilkinson 2007 para un desarrollo *in extenso*).

En cuanto a la desigualdad social, es posible argumentar que mayores niveles de desigualdad dificultan la estructuración por parte de los partidos políticos de ofertas programáticas. En sociedades fuertemente desiguales, la distribución de las preferencias de política pública no es unimodal (normal). A modo de ilustración, el gráfico 6 muestra, también sobre la base de datos del WVS, la distribución de las preferencias distributivas en una serie de países latinoamericanos y de la OECD. Muy brevemente, es posible observar que las distribuciones observadas en los países de la región tienden a no ser unimodales. En dicho contexto, equilibrios "downsianos" (en los que los partidos políticos compiten programáticamente, pero de forma moderada) son altamente improbables, dando lugar a la construcción de coaliciones-mínimo-ganadoras estructuralmente inestables (véase Luna en prensa, para una argumentación en este sentido).

Gráfico 6

PREFERENCIAS DISTRIBUTIVAS EN UN GRUPO DE PAÍSES SELECCIONADOS

Argentina	Brasil
Perú	México
Chile	Finlandia



VACÍO EN EL ORIGINAL

Alemania	Estados Unidos

Fuente: Luna (en prensa).

Finalmente, la relación positiva entre gasto social y estructuración programática (dejando los niveles de desarrollo socioeconómico constantes) sugiere, en línea con el argumento de Mainwaring *et al.* (2006) y Kitschelt *et al.* (2010), la posible importancia de los "bienes público-estatales" para facilitar la movilización programática de conflictos relevantes por parte de los partidos, especialmente si se trata de programas "universalistas" y no fuertemente focalizados / descentralizados (los que son fácilmente capturados por estructuras de clientelismo, tanto en el ámbito nacional como local).

La movilización programática tiene lugar cuando los partidos logran estructurar su competencia electoral en función de plataformas diversificadas en torno a la provisión de bienes públicos, usualmente a altos niveles de agregación de intereses (Verdier 1995). Los bienes públicos poseen dos características esenciales: generalmente son provistos a mayores niveles de agregación que los bienes privados o de club y el acceso a los mismos no se encuentra limitado (*non-excludability*). En las sociedades capitalistas posteriores a la segunda guerra mundial, la política social constituye, junto con el crecimiento económico y la estabilidad, el mejor ejemplo de un bien público provisto por el Estado.

Por otra parte, dadas sus características institucionales, la política social genera efectos de *lock-in* (véase Pierson 1994 y 2004; Huber y Stephens 2001), siendo que quienes se benefician actualmente de la misma poseen un interés en defender su provisión futura y constituyen un grupo de interés que puede ser electoralmente movilizado sobre esa base. Mientras tanto, quienes no se benefician de dicha provisión querrán, o bien restringir la política social (redistribuyendo el gasto público hacia otras prestaciones), o bien expandir la política social para incorporarse a la población cubierta por la misma. Cada uno de estos grupos, integrado por amplios segmentos sociales, provee condiciones ideales para que actores partidarios estratégicamente orientados estructuren la representación de intereses a altos niveles de agregación, es decir, en clave programática. Como contrapartida, la provisión de beneficios o políticas estatales fuertemente segmentadas y descentralizadas podría generar el efecto contrario, debilitando la capacidad del sistema de estructurarse a nivel agregado.

En función del análisis precedente, es posible extraer algunas conclusiones generales (y relativamente sombrías):

1. Los sistemas de partido de la región andina reflejan una tensión dilemática entre "institucionalización" y "participación".
2. La obtención simultánea de niveles satisfactorios en ambas dimensiones es problemática y empíricamente escasa, con los casos nacionales gravitando hacia equilibrios de "oligarquía competitiva" (Chile), "hegemonía participativa" (Colombia, Venezuela, Bolivia y Ecuador), u "atomización" (Perú).
3. La presencia de un sistema de partidos estructurado en torno a una movilización programática podría "solucionar" dicha tensión, proveyendo herramientas de integración vertical de intereses regionales/locales en el plano nacional.
4. No obstante, las condiciones usualmente asociadas a la presencia de sistemas de partidos con dichas características están ausentes en la región andina.
5. Dicha ausencia no es fácil de contrarrestar. Específicamente, la ingeniería electoral no parece sugerir implicancias de política pública claras. Por otra parte, la estructuración programática también parece depender de lógicas de largo plazo y de fenómenos estructurales poco usuales en la región.
6. Tal vez, de modo incremental, la articulación de un sistema de provisión de políticas sociales (o de otros bienes públicos) a altos niveles de agregación y de corte universalista, podría generar en el largo plazo, condiciones para una mayor estructuración programática de los sistemas de partido de la región.

Bibliografía

Agüero, Felipe

1998 "Conflicting assesments of democratization: exploring the fault lines". En Agüero, Felipe y Jeffrey Stark, *Fault lines of democracy in post-transition Latin America*. Miami: North-South Center Press.

Altman, David

2009 "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en américa latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?". En *Perfiles Latinoamericanos* 35: 1-26.

Barozet, Emmanuelle

2003 "Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno". En *Revista de Ciencia Política* XXIII, núm. 1 (2003): 39-54.

Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo

2004 "Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market". En *American Journal of Political Science* 48, núm. 4.

Carey, John

2002 "Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s". En Morgenstern, Scott y Benito Nacif, *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Coppedge, Michael

1999 "Latin American parties: political darwinism in the lost decade". En *Political parties and democracy*. South Bend: University of Notre Dame.

2001 "Party systems, governability, and the quality of democracy in Latin America". Ponencia presentada en el seminario Representation and Democratic Politics in Latin America, organizado por el Departamento de Humanidadess de la Universidad de San Andrés y el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburgh. Buenos Aires, 7-8 de junio del 2001.

Dahl, Robert
1971 *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.

Díaz, Diego, Pilar Gianini, Juan Pablo Luna y Rodrigo Nuñez
2006 "El secreto de mi éxito. Seis caminos para llegar y permanecer en Valparaíso". En *Revista de Ciencia Política* 26, núm. 1: 169-190.

García Guadilla, María Pilar
2002 "Democracy, decentralization, and clientelism. New relationships and old practices". En *Latin American Perspectives* 29, núm. 5.

Goldfrank, Benjamin
2007 "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio". En *Revista de Ciencia Política* 26, núm. 2: 3-28.

Grompone, Romeo
2005 *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: IEP.

Hagopian, Frances
1998 "Democracy and political representation in Latin America in the 1990s: pause, reorganization, or decline?". En Agüero, Felipe y Jeffrey Stark, *Fault lines of democracy in post-transitional Latin America*. North-South Center Press / University of Miami: Boulder.

Hawkins, Kirk y David Hansen
2006 "Dependent civil society: the círculos bolivarianos in Venezuela". En *Latin American Research Review* 41, núm. 1: 102-132.

Helmke, Gretchen y Steven Levitsky
2003 "Informal institutions and comparative politics: a research agenda". Ponencia presentada al Informal Institutions and Politics in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 24-25 de abril 2003.

Huber, Evelyne y John Stephens
1999 "The bourgeoisie and democracy: historical and contemporary perspectives". En *Social Research* 66, núm. 3: 759-788.

2001 *Development and crisis of the Welfare State. Parties and policies in global markets.* Chicago: Chicago University Press.

IADB
2006 *The politics of policies*. Washington DC: IADB.

IDEA
2004 *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International IDEA.

Kaztman, Rubén
1999 *Activos y estructura de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL-UNDP.

Kitschelt, Herbert, Kirk Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas y Elizabeth-Jean Zechmeister
2010 *Latin American party systems*. Nueva York: Cambridge University Press.

Luna, Juan Pablo
2007 "Representación política en América Latina: hacia una nueva agenda de investigación". En *Política y Gobierno* 14, núm. 2: 391-435.

2008 "Partidos políticos y sociedad en Chile: trayectoria histórica y mutaciones recientes". En Walter, I., A. Fontaine, J. Navarrete y C. Larroulet, eds., *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago de Chile: PNUD.

(en prensa) "The missing link: programmatic politics and inequality in Latin America". En Newman, Katherine, ed. *Income inequality and the middle class*. Nueva York: Oxford University Press.

Luna, Juan Pablo y Elizabeth-Jean Zechmeister
2005 "The quality of representation in Latin America". En *Comparative Political Studies* 38, mayo: 388-416.

Madrid, Raul
2008 The rise of ethnopopulism in Latin America". En *World Politics* 60, núm. 3: 475-508.

Magaloni, Beatriz
2005 *Voting for autocracy: hegemonic party survival and its demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott
1999 *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro
2006 *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully, eds.
1995 *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand
2002 *Democracies in development. Politics and reform in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank-International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Pierson, Paul
1994 *Dismantling the Welfare State?* Nueva York: Cambridge University Press.

PNUD
2004 *La democracia en América Latina: hacia un democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin
1999 *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Roberts, Kenneth
2002 "Social inequalities without class cleavages in Latin America's neoliberal era". En *SCID* 1, núm. 36: 3-33.

Schady, Norbert
2000 "The political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991–1995". En *American Political Science Review* 94, núm. 2: 289-304.

Stokes, Susan C.
2005 "Perverse accountability: a formal model of machine politics with evidence from Argentina". En *American Political Science Review* 99, núm. 3: 315-25.

Tanaka, Martín
2005 "Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional". En IDEA, *Democracia en la región andina. Los telones de fondo.* Lima: International IDEA.

Van Cott, Donna Lee
2005 *From movements to parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Verdier, Daniel
1995 "The politics of public aid to private industry: the role of policy networks". En *Comparative Political Studies* 28, núm. 1: 3-42.

Weyland, Kurt
2005 "The growing sustainability of Brazil's low quality democracy". En Mainwaring, Scott y Frances Hagopian, eds., *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Nueva York: Cambridge University Press.

Yashar, Deborah
2005 *Contesting citizenship in Latin America: the rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ejercicio de la representación y la participación políticas

Rafael Roncagliolo, Carlos Meléndez y Jorge Valladares[1]

Resumen

Este texto intenta explorar, tomando como base información empírica, dos dimensiones del Estado de la democracia en el Perú en la presente década: el rol representativo de los partidos políticos y el ejercicio de mecanismos de democracia participativa. Con ello se busca producir una explicación que identifique las complementariedades y tensiones entre la democracia representativa y participativa en el país. El diagnóstico que ofrecemos describe la debilidad del enraizamiento de los partidos en la sociedad (alta volatilidad, ausencia de enraizamiento regional, falta de cohesión y unidad parlamentarias) y el crecimiento de provisiones legales para fortalecer espacios de participación ciudadana que, hasta el momento, no alcanzan para cubrir los vacíos dejados por la crisis de la representación política.

---

1. Rafael Roncagliolo es jefe para los países andinos de International IDEA. Carlos Meléndez es estudiante de PhD en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). Jorge Valladares es estudiante de PhD en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex (Reino Unido).

Con dicho objetivo, dividimos el argumento en dos apartados. Por un lado, se trata de comparar el desempeño de los partidos a escala nacional con sus performances a escalas subnacionales (regionales y municipales), junto con la unidad de las bancadas parlamentarias. Lo que se busca con análisis como este es precisar los grados de solidez o fragilidad del vínculo representativo entre partidos y electores, mediante indicadores unívocos que atiendan a los resultados efectivos de la práctica política (y no solo a las normas o a las percepciones subjetivas e individuales).

Por el otro lado, se trata de evaluar la práctica de los mecanismos de democracia participativa en el país y la medida en la que estos han propiciado mejores bases de legitimación para el régimen democrático. Como lo señala la Carta Democrática Interamericana, la democracia participativa, más allá de las retóricas, es una dimensión crucial (por corresponder a la calidad y a los grados de inclusión) de la democracia representativa, no su antónimo. Avanzar en esta dirección permitirá tener diagnósticos más integrales del estado de la democracia.

El texto está organizado en cuatro secciones. La introducción explica y ubica las dimensiones representativa y participativa de la democracia. Esto lo hace además discutiendo aspectos tanto "universales" como "particulares" (del caso peruano) que se derivan de aquellas dimensiones. Asimismo, se presenta el cuestionario que ha servido de guía para esta investigación. La segunda sección presenta el rol representativo de los partidos políticos, a través principalmente de medidas de volatilidad electoral y enraizamiento de los partidos políticos hasta el ámbito subnacional, así como la medición de los niveles de unidad y disciplina de los partidos en el Parlamento. La tercera sección presenta los resultados relativos al desempeño de los mecanismos de democracia participativa en el Perú. Esta sección propone un índice de democracia participativa y la evaluación de las reformas dirigidas a promover la participación en la presente década. Finalmente, se concluye con una aproximación a los alcances y tensiones entre las instituciones representativas y participativas de la democracia peruana.

Introducción: lo "representativo" y "participativo" en el concepto de democracia

No tendría sentido limitarnos a la dimensión procedimental y minimalista de la democracia (en la tradición de Schumpeter, cuya inspiración puede remontarse a Weber),[2] sino que es necesario pensar en el estado de la democracia con una mirada más amplia e integral. Como lo ha advertido Bobbio, la democracia es dinámica y tiene la capacidad de reformularse a sí misma permanentemente. De hecho, "lo que hoy denominamos democracia representativa tiene sus orígenes en un sistema de instituciones (establecidas tras las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa) que en sus inicios, no se consideraba forma de democracia o de gobierno del pueblo" *(*Manin 2006: 11). Por lo tanto, no cabría reducir la democracia a los estándares occidentales conocidos, sino que hace falta aprehender, sin satanizarlos ni sacralizarlos, todos los esfuerzos de ampliación y refundación democráticas que se intentan, particularmente en democracias emergentes.

Esto obliga a incluir en el debate la idea de democracia participativa, como un desarrollo complementario (no exento de tensiones) a la democracia representativa. Al reivindicar la necesidad de evaluar esta dimensión participativa, no hacemos sino remontarnos al significado fundacional del ideal democrático (el de los griegos, los republicanos cívicos y Rousseau).[3] Precisamente, al analizar la historia de la democracia, la llamada Escuela de Cambridge (Pocock, Skinner, Dunn) ha reivindicado esta doble condición representativa y participativa del ideal democrático a pesar de que, al influjo del

---

2. La definición mínima de democracia, según Bobbio, es la siguiente: "Se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados" (Bobbio: 18).

3. Lo cual, a la larga, llevará a recuperar para el diagnóstico de la democracia todas las formas de vigilancia, control, sanción y obstrucción con las que la sociedad civil ejerce la función que Pierre Rosanvallon ha llamado de "contrademocracia": se tratará así de "ampliar el campo del análisis, tomando en cuenta de manera dinámica las reacciones de la sociedad a las disfuncionalidades originales de los regímenes representativos" (Rosanvallon: 22).

liberalismo, lo que ha predominado en la historia contemporánea es la democracia también llamada "liberal".[4]

Al mismo tiempo, ello exige mirar no solo al ejercicio individual de la ciudadanía sino también a los derechos que se ejercen en forma colectiva, precisamente porque la noción de participación resulta irreducible a los individuos aislados. Y, por supuesto, recuperar la noción de la democracia como ejercicio de ciudadanía. Estas consideraciones iniciales valen para el Perú tanto como para los otros cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela).

Lo general

Por cierto, muchos de los problemas que se perciben en el Perú y en el área andina son problemas universales o, por lo menos, que afectan a muchos otros países. La desafección frente a la política, el descrédito de las instituciones (en primer lugar partidos y parlamentos), la corrupción o la personalización de la política no son exclusivos de esta parte del mundo. La bibliografía al respecto es muy amplia.[5]

En general, se considera que la democracia moderna ha pasado por tres etapas sucesivas, cuyos tipos ideales son: la democracia parlamentaria, la democracia de partidos y la democracia "de audiencias" o "mediática" *(*Manin 2006; Vallespín 2000*)*. Sartori ha preferido llamar a esta última "videocracia" (1998). Es obvio que los tiempos de la democracia parlamentaria y la democracia de partidos han sido excedidos y los datos que se incluyen en este trabajo presentan tal evidencia para el Perú.

Numerosos autores han señalado fenómenos como la concentración de los medios de comunicación en pocas manos o la "espectacularización" de la política como característica (o aberraciones) de esta

---

4. "Es evidente que, de la manera en que ha triunfado como forma estatal durante determinados periodos desde 1776, la democracia ha sido más representativa que participativa" (Dunn: 301).

5. Por supuesto, coinciden en este diagnóstico todos los autores citados en estas páginas.

tercera etapa. Sin embargo, parece que la lógica misma del funcionamiento de los medios de comunicación comerciales plantea serios problemas a la vida democrática y que, por lo tanto, aunque el tema no forma parte de este trabajo, el análisis del papel de los medios ha pasado a ser un rubro crucial de cualquier diagnóstico del estado de la democracia. El Perú de Fujimori, donde todas las estaciones de televisión tomaron, en nombre de "su" libertad de expresión, la decisión unánime de no pasar en sus pantallas a ningún candidato presidencial (salvo para denigrarlos), ni siquiera pagando, es un caso extremo, ante el cual, como decía Ortega y Gasset, no basta con deplorar los abusos, sino que hay que revisar los usos que permiten tales abusos. En efecto, cuando los electores son tratados cada vez menos como ciudadanos (a los cuales hay que convencer) y más como consumidores (a seducir), cabe preguntarse hasta qué punto es posible una genuina democracia de ciudadanas y ciudadanos.

Lo peculiar peruano

El Perú, como todos los países del mundo, tiene sus peculiaridades. Es el único de los cinco países andinos que en la última ronda de elecciones presidenciales, realizadas entre diciembre del 2005 y diciembre del 2006, eligió como presidente de la república a un jefe de partido. Y es gobernado por el único de los cinco presidentes andinos que no ha propuesto ni logrado su propia reelección.

Cuando los militares peruanos se retiraron a sus cuarteles, en 1980, los partidos peruanos volvieron a ocupar la escena política. Salvo dos novedades: una fue la aparición de una fuerza política de izquierda con capacidad para disputar las elecciones, a través del frente llamado Izquierda Unida; la otra, el surgimiento del movimiento terrorista Sendero Luminoso. Obviamente, ambas novedades constituían fenómenos incompatibles y antagónicos, que se neutralizaron recíprocamente.

Para 1990, cuando parecía claro que ya ninguno de los partidos tradicionales estaba en condiciones de ganar la elección, quien terminó ganando no fue la izquierda, para entonces dividida, sino un verdadero *outsider*: Alberto Fujimori. Este, a poco andar, disolvió el Congreso y dio inicio a un régimen autoritario que había de

prolongarse durante toda la década y concluyó, de manera abrupta y en medio de escándalos de corrupción, en el 2000.

Desde entonces, se han celebrado elecciones generales y locales limpias, y transferido el gobierno mediante métodos democráticos "normales" en dos oportunidades, de Paniagua (Presidente transitorio) a Toledo (Perú Posible), y de Toledo a García (APRA). Estos tres gobiernos y sus respectivos parlamentos han hecho un número de reformas e intentado (re)institucionalizar algunas prácticas en las dos áreas sobre las que este informe quiere ocuparse. El cuestionario diseñado para explorar el periodo posautoritario se pregunta más por los efectos de las reformas o el funcionamiento de dichas prácticas que por el solo contenido de los cambios.

Cuestionario aplicado para el informe complementario

El texto consiste en un díptico. Las secciones 2 y 3 responden, cada una, a un conjunto de preguntas, respectivamente. Este cuestionario que sirve de guía es sencillo y fue elaborado con el objeto de complementar la evaluación peruana con una descripción profunda, con datos de primera fuente, de las dimensiones representativa y participativa de la democracia. Se ha procurado conceptualizaciones fácilmente compartibles o que "puedan viajar" de un contexto a otro, de utilización bastante extendida en el análisis comparado. De hecho, como se demuestra luego en la presentación de los resultados, estas conceptualizaciones y sus indicadores permiten adelantar algunas comparaciones en este mismo texto.

La dimensión representativa: volatilidad, territorialidad y cohesión en el sistema de partidos del Perú

Distintas evaluaciones del sistema de partidos coinciden en que, desde su quiebre de mediados de la década del noventa, no ha conseguido reinstitucionalizarse (Tanaka 1998; Kenney 2003; Levitsky y Cameron 2001; Meléndez y Roncagliolo 2007). La expresión más clara de esta baja institucionalización es la continua y breve aparición de nuevos partidos con éxito en la arena electoral.

Evaluación de la democracia en el Perú. Cuestionario aplicado para el informe complementario

1. Dimensión representativa
   - ¿Los partidos en el Perú representan las preferencias de los ciudadanos?
   - ¿Los partidos consiguen apoyos electorales estables en el Perú? ¿Este apoyo es homogéneo en todo el país?
   - ¿Los partidos nacionales hacen política en todo el territorio?
   - ¿Los partidos sostienen posiciones unitarias en el Parlamento? ¿Cuáles son los factores asociados a la unidad en el Parlamento?
2. Dimensión participativa
   - ¿El incremento de los mecanismos de democracia participativa en el Perú ha generado canales efectivos de participación ciudadana?
   - ¿Cuáles han sido las reformas proparticipación desde el 2001?
   - ¿Cuán efectivos son los mecanismos de democracia participativa para canalizar las demandas sociales?
   - ¿Cuál es la relación entre los mecanismos de participación ciudadana y los conflictos sociales?
   - ¿Cuál es la relación entre crecimiento económico y conflictos sociales?

Esta sección analiza si los partidos en el Perú representan las preferencias de los ciudadanos desde tres perspectivas. Una primera combina las dimensiones temporal y espacial, y consiste en la evaluación de la estabilidad del apoyo electoral que reciben los partidos en elecciones legislativas en las tres últimas elecciones y en las 25 circunscripciones electorales. En segundo lugar, se mide

el enraizamiento territorial de los partidos políticos a través de su capacidad de presentar candidaturas subnacionales y su desempeño electoral. En tercer lugar, se evalúa el desempeño de los partidos con representación legislativa (o "partidos del sistema" para efectos de esta evaluación), y como medida de desempeño del apoyo logrado, se evalúa la unidad mostrada por los partidos (o sus coaliciones) en la arena parlamentaria.

Para medir la estabilidad temporal, se utilizará el índice Pedersen de volatilidad.[6] Las evaluaciones referidas antes utilizan este índice como principal indicador de baja institucionalización, hasta el momento solo disponible a escala nacional, evidencia insuficiente si se quiere conocer variaciones que ayuden a explicar el fenómeno. Como interesa conocer el desempeño de los partidos a lo largo del territorio, este documento innovará su cálculo reproduciéndolo en el ámbito de las circunscripciones que sirven para elegir a los congresistas peruanos. La dimensión territorial del voto por los partidos se complementará con indicadores sobre su presencia y desempeño en elecciones subnacionales, como lo ha propuesto Meléndez. En cuanto a los grados de unidad, se utilizará una adaptación del índice Rice[7] para medir la cohesión de los grupos parlamentarios en las votaciones realizadas en el Congreso peruano entre julio del 2006 y diciembre del 2007. Este análisis constituye una innovación en el estudio del Legislativo en el Perú.

La volatilidad electoral en el Perú: ¿los partidos consiguen apoyos electorales estables en el Perú?

No. La literatura sobre los partidos encuentra en los altos niveles de renovación (muertes y nacimientos) de sus actores y en la irregularidad en los apoyos electorales los rasgos distintivos de la

6. Media de las variaciones netas de votos recibidos por los partidos en dos elecciones sucesivas.

7. El índice Rice de cohesión calcula la diferencia neta entre las posiciones por el "sí" y "no" en el interior de un bloque legislativo. El índice citado en este estudio introduce las abstenciones en el cálculo.

desinstitucionalización. La volatilidad no es un fenómeno reciente en el Perú. Incluso durante el periodo 1978-1992, cuando el Partido Aprista Peruano, Acción Popular, el Partido Popular Cristiano e Izquierda Unida —los partidos portadores de los principales legados ideológicos de la primera mitad del siglo XX— mostraron cierta estabilidad en sus interacciones, la variación de sus apoyos electorales fue también alta.

Tabla 1
Volatilidad en elecciones presidenciales. Perú, 1980-2006

Periodos	Tasa
1980 - 1985	42.4
1985 - 1990	42.4
1990 - 1995	62.3
1995 - 2000	40.2
2000 - 2001	58.3
2001 - 2006	46.0
Media	48.6

Fuente: adaptación de Roncagliolo y Meléndez (2007).

Las variaciones netas en las votaciones presidenciales entre 1980 y el 2006 siempre han superado el 40% (ver tabla 1). Los resultados para las elecciones parlamentarias no difieren mucho de las presidenciales. En el periodo 1978-2002, el Perú registra una volatilidad de 51.9 que, según Mainwaring, es una de las tasas más altas del mundo (2006: 16). La tabla 2 muestra este aparente récord.

La volatilidad departamental en las elecciones legislativas 2000-2006

Para conocer las características de la volatilidad en el Perú, debe responderse si se trata de un fenómeno observable sistemáticamente

Tabla 2
Volatilidad media en elecciones legislativas de nueve países latinoamericanos y Estados Unidos de América (Cámara Baja o Cámara Única)

País	Tasa	Periodo
Estados Unidos	3.2	1978-2002
Chile	10.0	1980-1997
Argentina	13.2	1980-1997
México	14.8	1980-1997
Colombia	22.1	1978-2002
Brasil	27.7	1980-1997
Venezuela	31.3	1978-2002
Ecuador	36.4	1978-2002
Bolivia	39.8	1978-2002
Perú	51.9	1978-2002

Fuente: Mainwaring (2006) para los países andinos y Estados Unidos, y Morgenstern (2002) para el resto.

en todo el territorio y en cada una de las circunscripciones electorales donde se elige a los parlamentarios o, si por el contrario, las medias nacionales expresan fuertes desviaciones de algunas zonas del país en particular. La tabla 3 muestra los estimados del índice de volatilidad en las 25 circunscripciones electorales en los periodos 2000-2001 y 2001-2006. Han sido calculados sobre la base de las votaciones de partidos que obtuvieron representación parlamentaria en cada elección.

Los periodos bajo análisis tiene la particularidad adicional de que experimentaron tres cambios sustanciales en el sistema electoral. El primero tuvo lugar en el 2001 y consistió en la modificación del tamaño de los distritos, reemplazando un sistema de representación proporcional en un solo distrito, de ámbito nacional, de 120 escaños, a uno de representación proporcional en 24 distritos plurinominales y uno de representación mayoritaria uninominal (Madre

de Dios, por efecto del tamaño poblacional). En este caso, se calculó el resultado departamental de la elección del 2000 para hacer posible la comparación. Los otros dos cambios tuvieron lugar antes de la elección del 2006. Como consecuencia de la entonces nueva ley de partidos, primero se incrementaron los requisitos para inscribir partidos[8] y el último consistió en la introducción de una barrera electoral[9] como requisito para obtener representación. Esta última tuvo un efecto directamente observable. De no haber existido tal norma, la volatilidad media nacional hubiera crecido en aproximadamente un punto.

Las medias departamentales indican que ha habido una disminución general de aproximadamente siete puntos en el índice de volatilidad. Esta mayor estabilidad se observa claramente en los cuatro departamentos que registran tasas moderadas (menores a 30%) en el periodo 2001-2006, cuando ninguno había alcanzado esos niveles en el periodo anterior. Sin embargo, esta ligera mejoría en el segundo periodo ha sido acompañada por un pequeño crecimiento en la heterogeneidad entre los departamentos,[10] lo que significa que la mejoría en los niveles bajos no se reproduce con igual intensidad en los niveles altos. De hecho, tres de los cuatro departamentos con volatilidad mayor a 50% en el 2006 (Arequipa, Huancavelica y Ayacucho) han visto todos incrementada su volatilidad en más de 10% respecto del 2001.

La relación entre bienestar económico y volatilidad en las elecciones legislativas

La relativa heterogeneidad de la volatilidad departamental nos lleva a preguntarnos sobre sus determinantes. Con una preocupación

8. Aunque, como ya se adelantó, la tasa de nuevas apariciones creció de todos modos hasta 85%, puede presumirse que hubiera sido mayor de mantener los requisitos vigentes en el 2001.

9. La superación de este umbral era posible si se alcanzaba más del 4% de los votos en el ámbito nacional o representación en al menos dos circunscripciones.

10. El 2001 registra desv. media=7.74 y desv. est.= 9.59; en el 2006 los valores son 8.13 y 9.90, respectivamente.

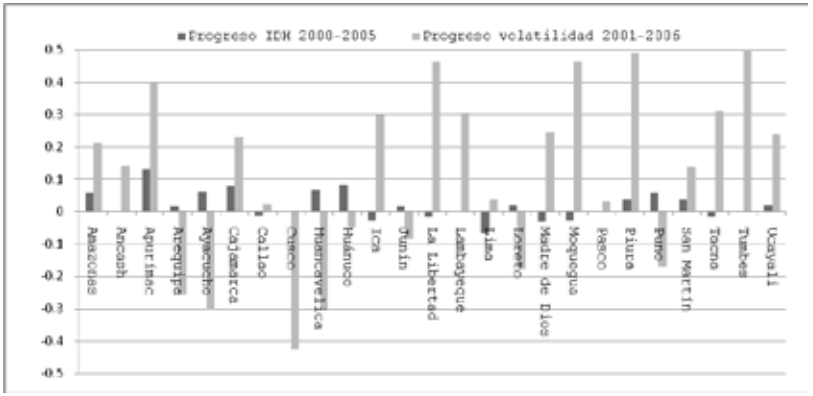
Tabla 3

Volatilidad en elecciones legislativas por distrito electoral (departamentos). Perú, 2000-2006

Rango	Departamento	2000-2001	Departamento	2001-2006
Menor de 30			La Libertad	24.59
			Moquegua	26.55
			Tumbes	29.14
			Lambayeque	29.44
Entre 30 y 40	Loreto	31.90	Ica	32.42
	Cusco	33.56	Lima	33.58
	Lima	34.86	Piura	33.70
	Callao	38.10	Ancash	33.97
	Ancash	39.60	Apurímac	35.38
			Callao	37.27
			Loreto	37.56
Entre 40 y 50	Puno	40.62	Amazonas	41.99
	Arequipa	42.16	Tacna	42.49
	Lambayeque	42.36	Ucayali	45.67
	Huánuco	45.42	Cajamarca	45.95
	La Libertad	45.89	Madre de Dios	46.65
	Huancavelica	46.15	Pasco	46.73
	Ica	46.26	Huánuco	47.51
	Ayacucho	47.63	Puno	47.56
	Pasco	48.31	Cusco	47.83
	Moquegua	49.44	San Martín	48.50
	Junín	49.82		
Entre 50 y 60	Amazonas	53.44	Arequipa	53.06
	San Martín	56.40	Junín	54.04
	Apurímac	58.66		
	Cajamarca	59.62		
Mayor de 60	Ucayali	60.17	Huancavelica	60.01
	Tumbes	60.38	Ayacucho	62.12
	Tacna	61.77		
	Madre de Dios	61.88		
	Piura	66.23		
Media departamental		48.83		41.75

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Gráfico 1
Comparación entre el progreso del índice de desarrollo humano (IDH) y la volatilidad por departamento (proporciones)



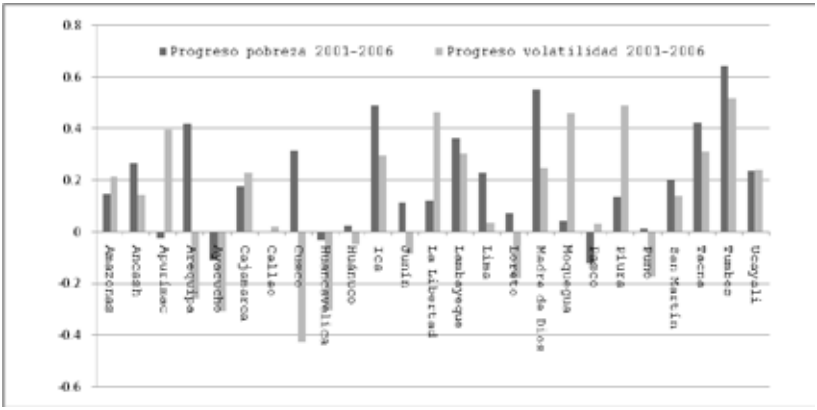
Fuente: ONPE y PNUD (2002 y 2006). Elaboración propia.

similar, pero en un análisis sobre la crisis de representación democrática en los países de la región andina, Scott Mainwaring es quizás quien ha intentado una respuesta con mayor precisión. En el examen de los factores que mejor explican los bajos niveles de satisfacción con las instituciones de la democracia, él encuentra en las *deficiencias estatales* una respuesta (2006: 20).[11] Guiados por esto, se examina la relación que existe entre la evolución de la volatilidad de un lado, y el progreso en materia de pobreza y desarrollo humano por el otro, en ambos casos estimados en el ámbito departamental entre el 2000 y el 2006.

No obstante que el número de observaciones a evaluar es reducido y es presumible que los resultados electorales en cada circunscripción pudieron haber estado influenciados por un número indeterminado de hechos —sistemáticos o no— que no es posible

11. Esta perspectiva, que combina factores institucionales formales e informales, así como factores socioeconómicos, ha sido ampliamente fundamentada en Mainwaring *et al.*, citado en la bibliografía.

Gráfico 2
Comparación entre el progreso de incidencia de pobreza y la volatilidad por departamento (proporciones)



Fuente: ONPE y PNUD (2002 y 2006).

investigar en este informe, se evalúa estos dos indicadores porque desarrollan un argumento ya explorado y con consistencia lógica con el conjunto de este informe: cómo es que la dimensión política de la ciudadanía interactúa con las económicas y sociales.

Los gráficos 1 y 2 muestran la comparación de las proporciones del progreso en volatilidad con el progreso en el índice de desarrollo humano (IDH) y en incidencia de la pobreza por departamentos, respectivamente. Es preciso advertir que ambas variables tienen una fuerte dependencia entre sí, dado que la medición de la pobreza está contenida en la del desarrollo humano, que a su vez contiene otras (como escolaridad, mortalidad, etc.). Por lo tanto, ambas resultan mutuamente excluyentes. La expectativa es que en circunstancias de deterioro de la calidad de vida, los ciudadanos castiguen a los partidos en el ejercicio de la representación cambiando sus preferencias electorales. Si esta conducta fuera observada sistemáticamente, las columnas que expresan el progreso en ambos terrenos deberían proyectarse en el mismo sentido. Es decir, a mayor

progreso en desarrollo humano o pobreza, mayor progreso en volatilidad. Por *progreso* se entiende aquí el éxito en la reducción de la pobreza, aumento del IDH y disminución de la volatilidad.

Las expectativas se cumplen solo parcialmente. La asociación no se cumple en 14 casos con el IDH y en siete respecto de la pobreza. La pobreza parece estar más asociada con la volatilidad en la dirección esperada: a menor pobreza, menor volatilidad. Sin embargo, casos como los de Arequipa, Junín, Cusco y Loreto se desvían fuertemente de esta asociación al registrar reducción discreta o considerable de la pobreza —según el caso—, pero aumento significativo de la volatilidad.

¿Los partidos nacionales hacen política en todo el territorio?

Además de la estabilidad de los apoyos electorales que reciben a través del tiempo, otro aspecto relevante a evaluar de los partidos del sistema peruano es su desempeño en otras arenas de competencia. Producto de reformas descentralizadoras, las municipalidades y en particular los gobiernos regionales han adquirido nuevas competencias de gobierno y por lo tanto, relevancia política. De hecho, no pocos parlamentarios han expresado su deseo de convertirse en presidentes regionales o alcaldes. De otro lado, la subdivisión del país (25 regiones, 195 provincias y casi dos mil distritos) convierte a las elecciones subnacionales en una prueba de esfuerzo que mide los grados de penetración en el territorio de estas organizaciones. Por último, su desempeño en estos niveles podría contribuir a fortalecer o debilitar su reputación. Sin embargo, como ya Vergara (2007) y Meléndez (2008) han hecho notar, los partidos nacionales con representación en el Congreso han disminuido drásticamente su participación en elecciones regionales y municipales entre las elecciones del 2002 y el 2006.

Meléndez ha analizado el desempeño de los partidos del sistema en el terreno municipal en el ámbito provincial. Él formula y calcula índices de enraizamiento territorial y de éxito relativo. El primero mide la capacidad del partido para presentar candidaturas, y el segundo el éxito obtenido en esas circunscripciones en términos de elecciones ganadas. La tabla 4 presenta una ampliación de

Tabla 4

ÍNDICES DE ENRAIZAMIENTO TERRITORIAL Y ÉXITO RELATIVO DE PARTIDOS EN EL CONGRESO EN ELECCIONES MUNICIPALES PROVINCIALES

	ELECCIONES MUNICIPALES 2002			ELECCIONES MUNICIPALES 2006		
PARTIDO	ENRAIZAMIENTO (% CANDIDATURAS)	ÉXITO (ELECCIONES GANADAS)	VOTOS	ENRAIZAMIENTO	ÉXITO	VOTOS
Partido Aprista Peruano	0.93	0.20	18.6	0.95	0.10	14.2
Unidad Nacional	0.84	0.10	20.3	0.33	0.05	29.0
Somos Perú	0.63	0.10	16.8	0.32	0.15	8.4
Acción Popular	0.79	0.07	8.6	0.54	0.08	4.6
Perú Posible	0.93	0.06	8.2	0.12	0.08	3.9
Frente Independiente Moralizador	0.12	0.03	12.5			
Fujimorismo				0.36	0.03	3.9
Partido Nacionalista Peruano				0.80	0.08	6.3
Media	0.71	0.09	14.17	0.49	0.08	10.04
Total de votos por partidos en el Congreso			58.7			46.7

Fuente: adaptación de Meléndez (2008). Elaboración propia con datos de ONPE.

estos índices para los partidos con representación parlamentaria más importantes de cada periodo, incorporando al cálculo la proporción de votos efectivamente obtenidos en las circunscripciones en que estos compiten. Este añadido no es más que el éxito relativo medido en votos, que simplemente muestra cuánto apoyo recibieron los partidos, al margen de si ganaron o no.

En lo avanzado de esta década, los partidos del sistema individualmente considerados no consiguen resultados municipales positivos y sus tasas de victoria no superan el 10%. Pero el apoyo medio que reciben es de 15%. El conjunto de ellos aún recibe un importante porcentaje de preferencias de los ciudadanos (alrededor del 50% en ambas elecciones).

Estas mismas deficiencias se observan en la esfera regional, de creciente importancia política. Sus elecciones, que se disputan en las mismas circunscripciones donde los partidos del sistema pelean sus escaños parlamentarios, han puesto a prueba el verdadero alcance nacional de los últimos, que deben enfrentar a un creciente número de movimientos regionales cuyos liderazgos alcanzan proyección nacional, cosa que raramente ocurre con los liderazgos provinciales. Los movimientos fueron reconocidos por la ley de partidos, aunque con menos obligaciones en cuanto, por ejemplo, a la democracia interna y la rendición de cuentas. Esta apertura de la participación regional, sostienen los autores arriba citados, ha erosionado el desempeño de los partidos nacionales en la arena regional.

Aunque las regionales del 2002 reforzaron el optimismo, y se pensó en el renacimiento de un sistema de partidos surgido en las elecciones generales del año anterior, la lectura de la tabla 5 no confirma la vigorización regional de los partidos nacionales, sino exactamente lo contrario: la creciente importancia nacional de los movimientos regionales. Como Vergara ha hecho notar, los resultados de dichas elecciones beneficiaron básicamente a movimientos regionales, que han pasado de obtener tan solo el 35% de los gobiernos regionales en el 2002 al 72% cuatro años después (2007).

No obstante, la tabla 5 también añade un elemento adicional que modera el pesimismo sobre el desempeño regional de los partidos representados en el Congreso. Si bien solo obtuvieron siete

Tabla 5
Impacto regional de los partidos nacionales, 2002-2006

	2002	2006
Movimientos por región	2.08	3.32
Movimientos regionales	21.90	42.50
Partidos nacionales (% votos obtenidos)	78.10	57.50
Partidos con representación en El Congreso (% votos obtenidos)	66.50	47.10

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

de 25 de gobiernos regionales, alcanzaron el 47.10% de los votos válidos, un porcentaje aun mayor al obtenido por los movimientos regionales (42.5%). Ciertamente representa la pérdida de hasta el 20% de respaldo electoral respecto de las regionales del 2002, pero el real peso regional de los partidos del Congreso continúa en alrededor de la mitad del electorado nacional. Esta disminución puede explicarse tanto por el incremento de la tasa media de participación de movimientos regionales (en 1.24 por región) como por la disminución de la participación de importantes partidos nacionales, en particular de Acción Popular, Somos Perú y la alianza Unidad Nacional (tabla 6), que presentaron en conjunto 39 candidaturas menos.

¿Los partidos sostienen posiciones unitarias en el Parlamento?

Otro indicador del desempeño de los partidos es el grado de homogeneidad o unidad de sus representaciones parlamentarias en las votaciones. Los datos hasta ahora presentados en esta evaluación podrían hacer presumir pobres niveles de unidad en el Perú, sobre todo cuando por razones prácticas, los partidos se organizan en grupos parlamentarios que en muchos casos corresponden a coaliciones específicas de partidos y en otros casos solo de individuos sin partido. Sin embargo, en general estos grupos presentan crecientes niveles moderados de cohesión.

Tabla 6
Participación de partidos del Congreso en elecciones regionales 2002 y 2006

Partido	Regiones donde participó	
	2002	2006
Acción Popular	18	10
APRA	23	25
Somos Perú	20	3
Sí Cumple	-	12
Unión por el Perú	13	16
Partido Nacionalista Peruano	-	25
Unidad Nacional	22	8
Restauración Nacional	-	10

Fuente: Vergara (2007).
Nota: solo partidos y alianzas con representación parlamentaria en el 2006.

No existen estudios sistemáticos de la unidad parlamentaria en el Perú,[12] razón por la cual esta sección se servirá de un informe preparado por International IDEA con el análisis de más de 700 votaciones parlamentarias realizadas entre julio del 2006 y diciembre del 2007. Esta limitación temporal impide evaluar el desempeño del sistema de partidos durante el resto de la década, pero sus hallazgos son de todos modos ilustrativos del momento actual.

El estudio de la unidad partidaria en el Parlamento es importante por varias razones. En primer lugar, el Parlamento es escenario donde ideas y programas se convierten en decisiones que influyen en el gobierno. En segundo lugar, la unidad de las bancadas es una expresión de la institucionalización del sistema de partidos, pues dota de predictibilidad y estabilidad sus interacciones. Si los partidos se muestran generalmente cohesionados al momento de producir políticas, se puede decir que están cumpliendo con agregar y

12. Además del trabajo de Carey sobre el Congreso peruano (2000 y 2009), solo la peruana Campos ha investigado la unidad en el Legislativo (su trabajo no ha sido publicado a la fecha de elaboración de este artículo).

racionalizar intereses sociales en lugar de reproducir su dispersión "natural". Finalmente, esta eficiente agregación de intereses puede ser considerada como expresión de unidad programática, desfavoreciendo la construcción de vínculos clientelistas o carismáticos que usualmente erosionan las bases del sistema político y la misma estabilidad de los apoyos electorales.

La media de unidad[13] para el periodo comprendido entre julio del 2006 y diciembre del 2007 es de 0.90 (tabla 7). Esto significa que aproximadamente el 5% de los miembros de cada grupo parlamentario votó sistemáticamente en contra del restante 95%. Como media general indica que no existió una marcada división en el interior de los grupos. Sin embargo, las diferencias entre ellos son amplias: la distancia entre el más cohesionado (PAP: 0.97) y el menos cohesionado (UPP: 0.70) es de 17 puntos. Si se atiende a la evolución a través del tiempo y a los temas de baja cohesión, se podrá observar variaciones aún más significativas.

La tabla 7 muestra la variación temporal de los grupos a través de las legislaturas. Los datos indican que mientras tres partidos incrementaron de manera sostenida su cohesión (Partido Aprista en 0.02; Alianza Parlamentaria en 0.4; y el Partido Nacionalista en 0.14), la del Grupo Fujimorista disminuyó fuertemente (en 0.08). Los cambios más fuertes se registran entre la segunda y la tercera legislaturas y corresponden al aumento del Partido Nacionalista (0.10) y a la disminución del Grupo Fujimorista (0.06).

La mejora del Partido Nacionalista coincidió con la disolución de la alianza Partido Nacionalista – Unión por el Perú, formada

13. El índice usado en este estudio es una modificación del índice Rice que incorpora las abstenciones en el cálculo, dado que representan el 11% de los votos en ausencia de unanimidad entre los grupos. Para no establecer ninguna equivalencia *a priori* entre los sentidos del voto, el índice se calcula con relación a la posición mayoritaria del grupo. Se asume que la posición mayoritaria es simplemente aquella que obtuvo la pluralidad (mayoría) de las preferencias entre las tres opciones posibles (a favor, en contra y abstención). Su valor en cada caso (que se presentan en 1.b) estará entre cero (ninguna unidad) y uno (unidad total). Adicionalmente, se quitaron del cálculo las votaciones con unanimidad (la mayoría de todos los grupos votan en el mismo sentido), lo que dejó la base del cálculo en 405 votaciones.

desde la elección general del 2006. Unión por el Perú, el otro partido integrante de esta alianza, es en cambio el más estable pero también el menos cohesionado. El análisis de las variaciones producto de la ruptura de la alianza parecería apuntar a que esta benefició al Partido Nacionalista (tabla 8). Sin embargo, tratándose de un partido nuevo, también puede presumirse que esto pudo ser consecuencia de la maduración de la identidad del grupo a través del tiempo, dado que el incremento del PNP ya se registraba desde la segunda mitad de la primera legislatura.

Tabla 7
Evolución de la unidad por grupo parlamentario y por legislatura. Perú, julio 2006-diciembre 2007

Grupo parlamentario	1ª Legislatura		2ª Legislatura		3a Legislatura		Julio 2006-diciembre 2008 N=405
	1a mitad	2a mitad	1a mitad	2a mitad	1a mitad	2a mitad	
Partido Aprista Peruano	0.96	0.97	0.98	0.96	0.98	0.98	0.97
Unidad Nacional	0.93	0.95	0.89	0.89	0.90	0.95	0.92
Alianza Parlamentaria	0.85	0.87	0.89	0.91	0.94	0.89	0.90
Especial Demócrata	0.15	0.93	1.00	1.00	1.00	0.47	0.89
Partido Nacionalista	0.79	0.78	0.79	0.89	0.92	0.92	0.86
Grupo Fujimorista	0.79	0.93	0.95	0.82	0.84	0.79	0.85
Unión por el Perú	0.67	0.68	0.77	0.68	0.75	0.75	0.70

Fuente: International IDEA (2008).
Nota: Alianza Parlamentaria, al momento del análisis, era la coalición de Perú Posible, Restauración Nacional, Somos Perú y Acción Popular. En julio del 2008 Restauración Nacional abandonó el grupo.

Tabla 8
Unidad de la Alianza PNP-UPP por legislatura. Perú, julio 2006-diciembre 2007

	1ª y 2ª legislaturas	3ª legislatura
Cohesión Alianza PNP-UPP	0.73	-.-
Cohesión PNP	0.83	0.92
Cohesión UPP	0.70	0.70

Fuente: International IDEA (2008).

Las razones para la débil unidad

Se puede considerar débil la unidad registrada en votaciones donde hubo un disenso del orden entre el 25% y el 50%, es decir con índice entre 0 y 0.50. Al examinar los factores asociados, se encuentra que los temas "económicos" (votaciones con implicaciones de política económica y financiera) registran sistemáticamente el mayor disenso en todos los grupos —con la única excepción del APRA. En los casos de PNP y Unión por el Perú, este nivel de disenso alcanza el 7.5% y el 12.5% del total de las votaciones sin unanimidad, y alrededor de la mitad de sus casos de baja cohesión. Adicionalmente, solo ambos grupos se dividen fuertemente en temas de seguridad nacional (principalmente autorizaciones para el ingreso de militares extranjeros al país).

También se suele atribuir la baja cohesión de los grupos parlamentarios a una tensión entre dos tipos de lealtades, la lealtad *a* los electores del representante de un lado y la lealtad *al* partido del otro, que usualmente se resuelve a favor de la primera. Se estima que este es un efecto del tipo de vínculo que nace de la personalización del voto (o voto preferencial en listas abiertas, como el caso peruano). Sin embargo, en la evaluación del presente Congreso no se observa una relación fuerte entre el beneficio por el voto preferencial (los congresistas cuya elección no hubiera sido posible de no haber sido por el sistema) y la unidad del grupo. Por el contrario, si se examina la relación entre la tasa de congresistas provincianos y

el nivel de cohesión, se observa una influencia negativa y moderada de la primera sobre la segunda. Sin embargo, si se excluye al APRA del cálculo (tercero con menos limeños), *r* aumenta hasta *-.79*. Si se hace lo mismo con Unidad Nacional y el Fujimorismo (los aliados más frecuentes del PAP), r se incrementa hasta *-.89*. Este dato, sumado al hecho de que el partido más cohesionado es el segundo más beneficiado con el voto preferencial, lleva el análisis a considerar otros dos factores: la antigüedad del partido y el control sobre el Ejecutivo (oposición-gobierno).

En efecto, a más oposición, menor unidad (*r= -.69*). Los grupos con mayor oposición al APRA (Nacionalista y Unión por el Perú) son también los partidos con menor edad promedio (tres y 13 años, respectivamente) y registran dos de los tres menores índices de unidad (ver tabla 9). Esto sugiere además dificultades para construir oposición al partido de gobierno.

Tabla 9
Factores asociados a la cohesión

Factores	Asociación con tasa de cohesión – r de Pearson (N=120)
Tasa de electos fuera de Lima	-0.48
Tasa de oposición al PAP	-0.64
Tasa de beneficio con el voto preferencial	0.51

Fuente: adaptación de International IDEA (2008a).

La importancia de la disciplina en la unidad

Finalmente, queda por explorar si los niveles de cohesión reflejan una natural afinidad programática o si, por el contrario, es el resultado de la coordinación en el interior de los grupos. Tomando las respuestas a 14 preguntas sobre posiciones programáticas de una

encuesta aplicada a 99 congresistas entre mayo y julio del 2008, la tabla 10 permite comparar la afinidad programática entre los miembros de los grupos parlamentarios y la unidad que muestran al momento de las votaciones (IDEA 2008b).

Se observa que en todos los grupos existen movimientos importantes entre afinidad y cohesión. A esa diferencia se le puede llamar disciplina, si se entiende a esta como la voluntad de los parlamentarios de abandonar sus posiciones individuales para apoyar posiciones grupales. Además, como también se deduce del orden en que están presentados, existe una asociación entre cohesión, afinidad y disciplina que indica que la disciplina es mayor ahí donde la afinidad es menor. Es muy importante notar que el APRA es el partido cuyos miembros muestran menos afinidad, pero también mayor cohesión. Le siguen los grupos Unidad Nacional, el Fujimorismo y el Partido Nacionalista Peruano. El orden en que se presentan los grupos muestra que, con la excepción de AP, hay una positiva correlación entre unidad en las votaciones y disciplina. Estos hallazgos son indicios, sólidos, sobre la importancia e influencia que tienen las bancadas o los partidos sobre sus miembros.

La evidencia empírica recopilada muestra que la dimensión representativa de la democracia en el país tiene rasgos contradictorios. Por un lado, los hallazgos grafican un sistema político altamente volátil, tanto en el ámbito nacional como regional (aunque esa volatilidad parece obedecer solo parcialmente al desempeño estatal en materia de alivio a la pobreza) y partidos sin enraizamiento territorial. Pero por otro lado, el análisis del Parlamento muestra crecientes niveles de cohesión de los grupos parlamentarios. Las deficiencias de la representación política están ligadas a los vínculos electorales volátiles y débilmente enraizados en el territorio. Pero una vez establecidos los representantes —por lo menos en el ámbito del Parlamento—, los indicadores de unidad parlamentaria no son tan desalentadores. Sin embargo, dado que el vínculo electoral está distorsionado, la unidad de los grupos en el Parlamento no alivia la desafección ciudadana con los partidos. Una alternativa a esta debilidad institucional son los mecanismos de participación ciudadana. A continuación analizaremos si son eficientes para cubrir los vacíos dejados por las instituciones representativas.

Tabla 10
Disciplina programática

Grupo parlamentario	(A) Cohesión posiciones programáticas (2008)	(B) Cohesión votaciones (2006-2007)	(B-A) Disciplina
PAP	0.38	0.97	0.59
UN	0.39	0.92	0.53
FUJ	0.33	0.85	0.52
PNP	0.37	0.86	0.49
AP	0.43	0.90	0.47
UPP2	0.39	0.70	0.40
UPP	0.57	0.70	0.13

Fuente: adaptación de International IDEA (2008b).
Nota: las posiciones de UPP2 son comparadas con la bancada de UPP que funcionó hasta julio del 2008. No se consideran otros cambios posteriores en la composición de las bancadas.

La dimensión participativa: ¿el incremento de los mecanismos de democracia participativa en el Perú ha generado canales efectivos de participación ciudadana?

La caída del gobierno de Alberto Fujimori (2000) marcó el inicio del último proceso democratizador en el Perú. Diversos indicadores de medición de la democracia dan cuenta del cambio que se produce en el 2001 (Polity IV y Freedom House, por ejemplo), tanto con respecto a los niveles de democracia como a los de libertades civiles y derechos políticos.

Notoriamente, las mediciones de democracia son muy sensibles a los cambios del sistema político, sobre todo concebidos como reglas de juego que respetan las libertades civiles y los derechos políticos de la ciudadanía. Sin embargo, una evaluación consistente

y abarcadora del sistema democrático no debería limitarse a los cánones establecidos por la tradición liberal (como lo justificamos en la introducción), concentrada en la participación electoral de los ciudadanos y los niveles de competencia política. En los últimos años, se ha puesto en cuestionamiento precisamente las formas de participación ciudadana limitadas a la elección de autoridades, y en muchos países —sobre todo de la región andina— se ha dado impulso al establecimiento de mecanismos de "democracia participativa" que, en teoría, otorgan amplias y diversas modalidades de participación ciudadana. El objetivo de esta sección es presentar un indicador de "democracia participativa" y dar cuenta del desarrollo de los canales de participación ciudadana. Consideramos que un índice de democracia participativa (IDP) es un buen complemento para medir aspectos del proceso de democratización más allá de las instituciones representativas, y puede permitirnos tener un entendimiento más completo de la situación de la democracia en el Perú.

El índice de democracia participativa (IDP)

Para la construcción del IDP hemos considerado la codificación de los marcos legales respectivos (constituciones, enmiendas constitucionales, leyes nacionales) que regulan mecanismos de participación ciudadana en los ámbitos nacional, intermedio y local. Al respecto, es necesario hacer tres precisiones. En primer lugar, los marcos normativos en el Perú y en otros países de la región son sujetos de amplia variación. Reformas constitucionales, cambios significativos en los marcos legales e inclusive la legislación de nuevas cartas magnas son materia corriente en los países andinos; por lo tanto, asumir el marco legal participativo como una variable es pertinente. En segundo lugar, lo que pretendemos medir con este índice son las provisiones legales en materia de participación ciudadana. Nos interesa saber la disposición y el alcance, teórico, de los dispositivos que permiten la canalización de las demandas ciudadanas. Un análisis más detallado y posterior contemplará la práctica efectiva de este marco legal. No existen datos disponibles para producir un índice que incluya la práctica efectiva de estos mecanismos. Sin embargo, incluiremos el uso de algunas de estas

provisiones legales en cuanto sea posible. Finalmente, excluimos de esta operacionalización la dimensión de "acceso a la información" por dificultades en el acceso a la evolución de esta normatividad. Esperamos que futuras investigaciones puedan dar cuenta de esta tercera dimensión. De cualquier manera, consideramos que las dos primeras dimensiones dan cuenta de manera significativa del concepto que nos interesa medir.

Proponemos, entonces, la siguiente operacionalización del IDP considerando las dimensiones de regulación y rendición de cuentas. La dimensión "regulación" se basa en mecanismos que canalizan la participación de los ciudadanos en la regulación de asuntos públicos. Diferenciamos los mecanismos de acuerdo con su alcance geográfico (nacional e intermedio o regional). La dimensión "rendición de cuentas" incluye los mecanismos de *accountability* entre periodos no electorales (en el ámbito nacional), consultas populares, elecciones subnacionales y locales, y la disposición de consejos o cabildos abiertos para informar sobre el desempeño de las administraciones regionales y locales.

Regulación	Rendición de cuentas
Nivel nacional	*Nivel nacional*
Referéndum iniciativa presidencial	Revocatoria presidencial
Referéndum iniciativa ciudadana	Revocatoria parlamentaria
Iniciativa legislativa	Nivel intermedio
Nivel intermedio	Elecciones
Referéndum mandatorio	Revocatoria
Referéndum abrogatorio	Consejos rendición de cuentas
Iniciativa legislativa	Nivel local
Consejos locales vinculantes	Elecciones
Consejos locales no vinculantes	Revocatoria
Presupuesto participativo	Consejos rendición de cuentas

Dado que asignamos "pesos iguales" a cada uno de los mecanismos de participación ciudadana, seleccionamos la escala Gutmman[14] como el formato más apropiado para la construcción del índice. Asimismo, se realizó una evaluación previa del desempeño de cada mecanismo para identificar los más apropiados, y una medición de consistencia interna de los mismos. Para obtener los puntajes del IDP, las dimensiones de "regulación" y "rendición de cuentas" (o subíndices) son marcadas separadamente año por año. Luego, se obtiene un promedio estandarizado por cada dimensión. Finalmente, se promedian ambas dimensiones y se obtiene el IDP, en el que los puntajes más cercanos a 1 son los de mayor disposición de mecanismos de participación ciudadana. Los resultados anuales para el periodo 1980-2007, de los subíndices estandarizados y del IDP, se presentan en la tabla 11.

Como se puede apreciar en las cifras, desde la vuelta a la democracia en 1980, los mecanismos de democracia participativa se han ido implementando paulatinamente, de modo que en los últimos años han alcanzado niveles muy altos. Durante la década del ochenta (cuando existía un sistema de partidos medianamente funcional), las provisiones legales para la participación ciudadana no eran abundantes. El proceso de regionalización hacia finales del gobierno aprista (1988) permite crear más espacios de intervención ciudadana a través de la política regional; sin embargo, esta dinámica se ve interrumpida por el autogolpe de 1992.

La Constitución Política de 1993 es asumida, por muchos analistas, como un giro importante en la provisión de mecanismos de democracia directa, reconociendo de ese modo algunos méritos al gobierno de Alberto Fujimori. Sin embargo, lo que se puede apreciar sobre la base del análisis de las cifras es que el "paquete participativo" de Fujimori no imprime, en promedio, un incremento en los niveles de democracia participativa con respecto al marco legal que

14. La escala Guttmann consiste en un conjunto unidimensional de elementos ranqueados en orden de dificultad, del extremo inferior al superior. Una característica importante de esta escala es que, debido a que su modelo es determinístico, el conjunto de respuestas de una persona puede ser inferido de la acumulación de sus puntajes.

Tabla 11
Puntajes del IDP (y subíndices). Perú, 1980-2007

Año	Regulación	Rendición de cuentas	IDP
1980	0.22	0.00	0.11
1981	0.22	0.14	0.18
1982	0.22	0.14	0.18
1983	0.22	0.14	0.18
1984	0.22	0.14	0.18
1985	0.22	0.14	0.18
1986	0.22	0.14	0.18
1987	0.22	0.14	0.18
1988	0.22	0.14	0.18
1989	0.33	0.29	0.31
1990	0.33	0.29	0.31
1991	0.33	0.29	0.31
1992	0.33	0.29	0.31
1993	0.11	0.14	0.13
1994	0.33	0.14	0.24
1995	0.33	0.14	0.24
1996	0.33	0.14	0.24
1997	0.33	0.14	0.24
1998	0.33	0.14	0.24
1999	0.33	0.29	0.31
2000	0.33	0.29	0.31
2001	0.33	0.29	0.31
2002	0.33	0.43	0.38
2003	0.89	0.71	0.80
2004	1.00	0.71	0.86
2005	1.00	0.71	0.86
2006	1.00	0.71	0.86
2007	1.00	0.71	0.86

Fuente: elaboración propia.

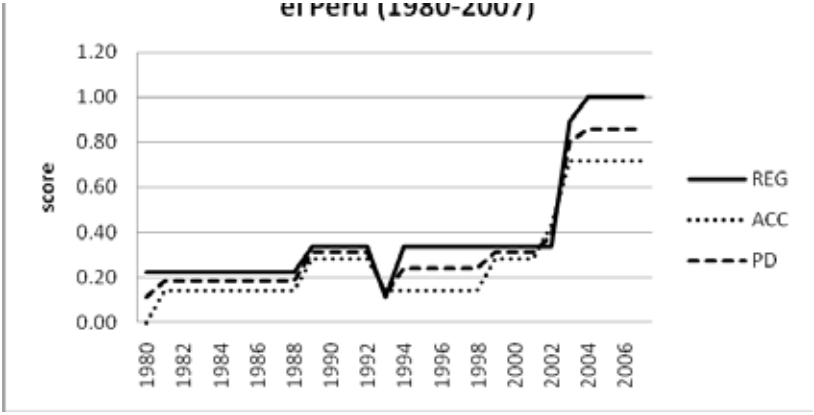
interrumpió en 1992. Los espacios de participación que se abrieron con la regionalización no fueron recuperados, y por el contrario, se propusieron prácticas participativas totalmente distintas. Si antes del autogolpe de 1992, los subíndices de regulación y "accountability" seguían un mismo patrón, con la reforma fujimorista se privilegia la participación de los ciudadanos en la regulación de ciertos temas de la agenda pública, pero se reprimen los mecanismos de rendición de cuentas.

Es a partir del gobierno transitorio de Valentín Paniagua y el periodo gubernamental de Alejandro Toledo (2001-2006) que se ejecuta una significativa reforma participativa, la más importante desde la vuelta a la democracia en 1980. La vuelta al proceso de descentralización (con inéditos componentes de participación ciudadana) y la ley de presupuesto participativo son dos pilares importantes para ese cambio. Sin embargo, vale precisar que se mantiene el patrón de participación del fujimorismo: se privilegia la participación ciudadana en la regulación de asuntos públicos, pero no del mismo modo en la rendición de cuentas. Si bien es cierto que el gobierno transitorio había impreso reformas que buscaban recortar esta brecha, las reformas del gobierno de Perú Posible la vuelve a ampliar. Este análisis se puede apreciar gráficamente en el gráfico 3.

Para una comprensión más exhaustiva de los avances en democracia participativa en el Perú, es pertinente ver su progresión en comparación con otros países de la región andina. Como se puede apreciar en el gráfico 4, en su conjunto, los cinco países andinos han realizado importantes reformas participativas que han elevado la disposición de estos mecanismos de manera significativa. Este proceso se inicia en los años ochenta y no debe ser interpretado como parte de las reformas promovidas por gobiernos de izquierda, cuyo impacto es reciente y no existe aún literatura ni evidencia que las evalúe.

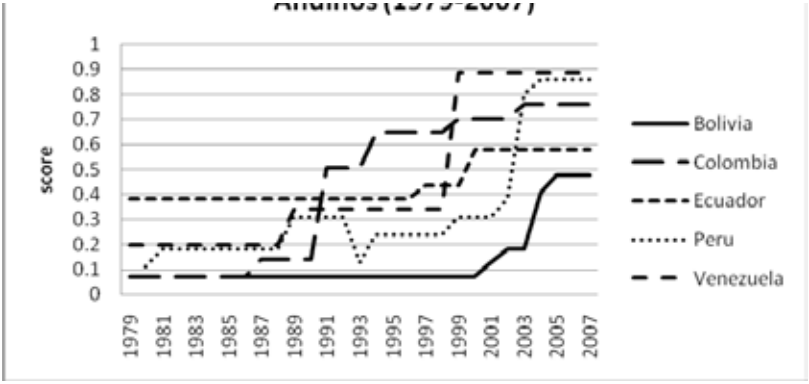
La evidencia de los países andinos pone matices a aquellas posturas que caracterizan a esta región como en "crisis de representación política" (Mainwaring et al. 2006) o que simplemente señalan los retrocesos dentro del contexto de consolidación de la democracia luego de la tercera ola (Hagopian y Mainwaring 2004). Precisamente en este último texto, se refieren a los casos de Venezuela

Gráfico 3
Índice de democracia participativa en el Perú (1980-2007)



Nota: PD Index (índice de democracia participativa); REG (subíndice de regulación); ACC (subíndice de rendición de cuentas o *accountability*).
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4
Índice de democracia participativa en los países andinos (1979-2007)



Fuente: elaboración propia.

y Perú como aquellos sistemas políticos donde se concentran las mayores debilidades para el fortalecimiento de la democracia en Sudamérica. Sin embargo, si estudiamos el componente "participativo" de estas democracias, podemos llegar a conclusiones distintas. No obstante, son Venezuela y Perú, en ese orden, los países con marcos legales más inclusivos y participativos. Los cuestionamientos y las "crisis" en la dimensión representativa de la democracia parecen haber procurado un avance importante en reformas legales que promuevan una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, alentada por gobiernos de diferente signo político (tanto por "socialismos del nuevo siglo" como por regímenes más conservadores).

En conclusión, la reforma participativa de los últimos años en el Perú no ha sido un producto inmediato de la apertura de la competencia política luego de la caída de Fujimori. Se pudo haber incrementado los niveles de competencia política, sin crear mecanismos de democracia participativa para la sociedad civil. Es por ello que la reforma no fue inmediata al fin del periodo autoritario, sino un proceso paulatino, que recién en el 2005, y al final del gobierno de Toledo, se estabiliza. Mientras se hace referencia a una democracia sin partidos (Tanaka 2006), a los límites de la democracia representativa y sus crisis (Mainwaring et al. 2006), el sistema político peruano ha promovido en este último periodo democrático una reforma legal que, en teoría, promovería una "democracia de ciudadanos". Si bien es cierto que estamos frente a marcos legales y que existe una brecha significativa entre la teoría y la práctica, la misma disposición de dicha legalidad es un elemento importante para considerar. Por otro lado, en las siguientes secciones analizaremos cómo se han puesto en práctica los elementos más significativos de esta reforma.

¿Cómo se practican los mecanismos de democracia participativa en el país?

En esta sección analizaremos el funcionamiento de los principales mecanismos de democracia participativa que contempla el marco legal peruano. En los tres primeros acápites, evaluaremos el uso de

los mecanismos previstos por la ley 26300, concentrándonos básicamente en el referéndum, la iniciativa legislativa y las revocatorias. En los dos últimos puntos indicaremos algunos elementos de análisis sobre la reforma participativa establecida después del fin del periodo autoritario. Sin embargo, con respecto a este último punto no existe evidencia empírica que nos permita hacer una evaluación exhaustiva. Esta es una limitación que trataremos de medir indirectamente en la última sección del documento.

El referéndum

La Constitución de 1993 y la ley 26300 de los derechos de participación y control ciudadanos de 1994 constituyen la base legal para la participación de la ciudadanía en consultas populares e iniciativas legislativas. De acuerdo con las normas señaladas, tanto el presidente de la república como la ciudadanía pueden ejercer el derecho de convocar a un referéndum sobre materias relacionadas con la reforma parcial o total de la Constitución, la aprobación de leyes regionales y municipales, y la desaprobación de decretos de urgencia y decretos legislativos. Solo en dos ocasiones el presidente de la república hizo efectivo su prerrogativa de convocar a referéndum. Para la aprobación de la Carta Magna de 1993, Alberto Fujimori convocó a un referéndum, que terminó sellando la legalidad de la nueva Constitución. Desde entonces, este mecanismo plebiscitario no fue ejercido más por dicho Presidente. En el 2005, el presidente Alejandro Toledo convocó a un referéndum para la conformación de macrorregiones a partir de la unión de dos o más jurisdicciones departamentales. En aquella oportunidad, la ciudadanía se pronunció en contra de este plan integrador.

El referéndum como iniciativa ciudadana requiere la recolección del 10% de firmas del electorado nacional (artículo 38, ley 26300). Sin embargo, esta norma fue modificada posteriormente por el Congreso durante el gobierno fujimorista, exigiendo un nuevo requisito (la aprobación de 2/3 del Congreso para la realización de la consulta). Si bien es cierto que se abrió la oportunidad para la participación ciudadana, también se restringió severamente este derecho al exigir el viso del Parlamento. De este modo, la iniciativa

Tabla 12
Iniciativas de referéndum

N°	Texto del referéndum
1	"Referéndum para la aprobación del proyecto de devolución de dinero del FONAVI"
2	"La nueva Constitución debe ser hecha por una nueva Asamblea Constituyente"
3	"La improcedencia de la suscripción por parte del Perú del tratado de libre comercio TLC, con los Estados Unidos de Norteamérica"
4	"Por la desaprobación de la entrega en concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado de la prov. de Huancayo"
5	"Sí a la concesión de los servicios de saneamiento en la prov. de Huancayo"
6	"Ley que modifica la ley de regalía minera"

Fuente: ONPE

de un grupo de ciudadanos para convocar a un referéndum sobre legalidad de la tercera reelección de Alberto Fujimori fue vetada por el Congreso en 1998, a la sazón de mayoría fujimorista.

En el periodo posterior al gobierno de transición, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) registra la venta de seis kits de planillones para iniciativas ciudadanas de referéndum (ver tabla 12). Desde el año 2002 en adelante (con la excepción del año electoral 2006) se ha iniciado al menos una iniciativa de referéndum, de las cuales dos han sido de alcance regional (números 4 y 5). Las restantes tienen que ver con asuntos de envergadura nacional, como la devolución del dinero del FONAVI (fondo de vivienda) a los trabajadores que aportaron para ese fondo, la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la improcedencia del tratado de libre comercio con Estados Unidos y recientemente una iniciativa para modificar la ley de regalías mineras. De estas iniciativas, solo la primera ha cumplido con los requisitos establecidos y se llevará a cabo en el 2010. Será la primera vez en la historia del Perú que una iniciativa ciudadana termine en una consulta nacional.

La iniciativa legislativa

De acuerdo con el artículo 11 de la ley 26300, la iniciativa legislativa de uno o más proyectos de ley debe estar acompañada del 0.3% de firmas de la población electoral nacional. El proyecto deberá ser presentado ante la comisión congresal pertinente y, de ser aprobado, sometido a votación en el Pleno. Una iniciativa denegada podrá ser incluso sometida a iniciativa de referéndum por sus promotores. Como se puede apreciar en el cuadro 3, han sido los colegios profesionales los que han recurrido a esta norma para presentar proyectos de ley ante el Congreso de la República. Durante el periodo correspondiente al gobierno de Alberto Fujimori, se ve una clara participación del Colegio de Abogados que presentó y sustentó 15 proyectos de ley.

Tabla 13
Proyectos de ley presentados por colegios profesionales e iniciativas legislativas

Proponente	1995-2000	2000-2001	2001-2006	2006-2008
Colegio de Abogados	15	0	0	0
Colegios profesionales	20	2	52	26
Iniciativa ciudadana	0	1	11	2

Fuente: Congreso de la República.

Tabla 14
Kits de iniciativa legislativa comprados ante la ONPE

Iniciativa ciudadana	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kits de iniciativa comprados	17	23	9	16	13	9	18

Fuente: ONPE.
Nota: entre 1994 y 2001 la venta estuvo a cargo del JNE. No se dispone de esa información.

A partir del gobierno de transición, se registran ochenta iniciativas legislativas presentadas por diversos colegios profesionales, y 14 iniciativas de grupos civiles no asociados. Sin embargo, aunque solo se han presentado ante el Congreso 14 iniciativas ciudadanas, la ONPE registra la compra de 107 kits de iniciativa ciudadana comprados desde el 2001 (ver tablas 13 y 14). Es decir, el 13% de iniciativas legislativas que iniciaron este proceso, lograron presentar los proyectos de ley y sustentarlos ante el Congreso de la República. Aunque la práctica de iniciativa legislativa ha aumentado significativamente en el periodo democrático, ninguno de estos proyectos ha logrado convertirse en ley.

La revocatoria

Una de las prácticas de participación ciudadana más utilizadas por la ciudadanía ha sido la revocatoria de autoridades ediles (alcaldes provinciales y distritales, y consejos provinciales y distritales). De acuerdo con el artículo 22 de la ley 26300, se requiere el 25% de las firmas de los ciudadanos de determinada circunscripción electoral para solicitar ante el Jurado Nacional de Elecciones la consulta de revocatoria. Para que la revocatoria proceda, se requiere la mitad más uno de los votos válidamente emitidos, bajo la premisa de una participación electoral de más de la mitad del registro de electores.

En el año 1997 se inició la compra de kits electorales para iniciar los procesos de revocatorias en el país. Salvo en los años electorales y en el primer año del mandato de las autoridades ediles, en los que está prohibido la revocatoria (1998, 1999, 2002, 2003, 2006 y 2007), en todos los demás se ha llevado a cabo este tipo de consultas. De acuerdo con la tabla 15, se registra un uso creciente de este mecanismo. En los años 2001 y 2004, 175 y 188 consultas fueron admitidas, respectivamente. En el año 2008, el número se incrementó significativamente a 245. Precisamente este último año registra el récord de autoridades sometidas a consulta (1,246 en todo el territorio). Sin embargo, el nivel de efectividad ha variado. Precisamente en el año 2005, cuando fueron admitidas solo 21 solicitudes, el nivel de efectividad de autoridades revocadas sobre las consultadas fue de 56%.

Tabla 15
Consolidado de kits adquiridos y solicitudes admitidas para revocatorias

Año	Kits adquiridos	Solicitudes admitidas	Solicitudes frente a kits adquiridos	Autoridades sometidas a consulta	Autoridades revocadas	Aut. revocadas frente a consultadas
1997	1,538	61	0.04	190	135	71.05
2001	5,087	175	0.03	628	38	6.05
2004	738	188	0.25	878	138	15.72
2005	63	21	0.33	94	53	56.38
2008	1,511	245	0.16	1,246		

Fuente: ONPE.
Nota: para el periodo 2002-2006 se vendieron kits en el 2004 y el 2005.

Tabla 16
Consolidado de alcaldes electos, en consulta y revocados

Año	Alcaldes electos	Alcaldes en consulta	Alcaldes revocados	Circunscripciones comprometidas
1997	1,813	61	42	61
2001	1,819	166	11	173
2004	1,828	187	29	188
2005	1,828	19	11	21
2008	1,834	242	N.D.	245

Fuente: ONPE.

Si nos concentramos en el nivel de efectividad de revocatoria de alcaldes distritales y provinciales, vemos que el número de alcaldes revocados es muy ínfimo en comparación con el número total de alcaldes electos. En ningún caso ha sido mayor al 4%. Este año se realizará la consulta de revocatoria que involucra al mayor número de alcaldes (242) y que compromete a 245 jurisdicciones, es decir al 13% del total de alcaldes electos (tabla 16). De este modo, la revocatoria se consolida como un mecanismo de participación muy efectivo, sobre todo porque su uso se ha concentrado en localidades rurales y de bajos niveles de desarrollo.

La reforma participativa posautoritarismo

Como se ha mencionado, a partir del gobierno de transición de Valentín Paniagua se ingresa a un periodo de paulatina reforma estatal participativa basado en la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en la gestión local y regional, lo cual se agrega a las instancias de democracia directa que se han señalado anteriormente. Esta reforma se concretó a través de la promulgación y modificación de distintas leyes: ley marco de las mesas de lucha contra la pobreza (abril 2001); ley de bases de descentralización (julio 2002); ley orgánica de municipalidades (mayo 2003); ley marco del presupuesto participativo (agosto 2003). De este modo, se elaboró un marco normativo para configurar legalmente instancias de participación y concertación entre representantes de la sociedad civil, funcionarios estatales y autoridades públicas, en la mayoría de casos para definir las prioridades en el uso de recursos públicos en los ámbitos distrital, provincial y regional, y de esta manera elaborar presupuestos anuales más conformes con las necesidades de la población, en cada uno de estos niveles. A partir del 2003, se ha puesto en aplicación todo este aparato legal "participativo" en las diferentes instancias de gobierno, resultando una verdadera transformación no solo en la administración pública, sino también en las relaciones Estado-sociedad en el Perú. Desde el año 2004, los presupuestos de los gobiernos locales han sido el resultado de una consulta plural y extensiva a las organizaciones sociales y la ciudadanía en general de sus respectivas jurisdicciones. Como parte

de este proceso, se han establecido consejos de coordinación local, instancias base para la elaboración, consulta y aprobación de los presupuestos participativos en todos los 1,800 distritos del país.

No existe la información consolidada como para hacer un balance exhaustivo de la aplicación de este marco legal. En teoría, todas las regiones, provincias y distritos (sin excepción) deben de ser administrados de acuerdo con estos requerimientos participativos, por lo que resulta importante comprender la calidad de dicha participación. Precisamente se requiere evidencia más en detalle para poder evaluar el efecto de estas prácticas.

Sin embargo, es necesario precisar que esta política participativa de Estado, en primer lugar, no surge de una propuesta coherente del gobierno, sino más bien de la capacidad de presión política de organizaciones progresistas de la sociedad civil. Por otro lado, se lleva a cabo en un contexto social caracterizado por la desconfianza a la clase política y al gobierno, en medio de un clima de protesta social volátil, pero de significativa influencia en la esfera pública, y en sectores sociales disímiles, donde la herencia del clientelismo fujimorista se mantiene latente. Finalmente, estos avances no se dan de la mano de un reconocimiento de derechos colectivos, ausentes en las reformas políticas recientes, más allá de la inclusión improvisada de una "ley de cuotas indígena" en el ámbito subnacional que no ha sido reglamentada efectivamente.

¿Cuán efectivos son los mecanismos de democracia participativa para canalizar las demandas sociales?

La democracia en el Perú enfrenta una paradoja: por un lado, se ha incrementado significativamente los mecanismos institucionalizados para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y, como se vio en la sección anterior, está siendo apropiado a través de la práctica concreta de estos; sin embargo, por otro lado, ha habido un alto crecimiento de la conflictividad social a través de protestas sociales. En teoría, la disponibilidad de mecanismos institucionalizados por ley permitiría canalizar las demandas sociales que están detrás de estos conflictos. Sin embargo, estos canales aparentemente son insuficientes o imprimen demasiados costos, de modo

que la protesta social termina siendo más "rentable" para una gran mayoría de ciudadanos.

No existe la evidencia empírica suficiente para poder hacer un análisis detallado de las relaciones entre mecanismos de participación y protestas sociales. No es tampoco el objetivo de este texto debatir las hipótesis que existen detrás de la conflictividad social. Sin embargo, a través de una descripción de las características de la protesta social en el país, podremos tener una primera impresión de los límites aún existentes para canalizar la insatisfacción social a través de las instancias que otorga la estatalidad en el Perú.

De acuerdo con Tanaka y Garay (2008), en el periodo comprendido entre 1995 y el 2004 se han registrado un total de 4,501 protestas, de las cuales 1,976 corresponden al periodo autoritario (1995-2000) y representan el 43.90% de las protestas en el ámbito nacional; mientras que las 2,525 restantes ocurrieron durante el periodo posterior a la caída del fujimorismo, y representan el 56.01%. En el gráfico 5 se observa que durante el gobierno autoritario de Fujimori, las protestas sociales en el país no eran tan frecuentes (185 en 1995, 153 en 1996), aunque a partir de 1997 se registra un incremento (340 en 1997, 348 en 1998). La dinámica de las protestas cambia a partir del año 2000 y se mantiene en un alto nivel durante el periodo democrático (720 en el 2000, 671 en el 2001, 797 en el 2002, 498 en el 2003 y 559 en el 2004). El gobierno autoritario reprimió severamente la expresión de demandas sociales, lo cual explica el relativo bajo nivel de conflictividad; sin embargo, el periodo democrático es ineficiente para canalizar a través de mecanismos institucionales (y a pesar de las reformas participativas) la emergencia de los conflictos sociales.

A partir del 2004, la Defensoría del Pueblo se ha focalizado en la observación de conflictos sociales en el país. Los reportes de conflictos de la Defensoría corroboran el incremento de la conflictividad social en el país. Como se aprecia en el cuadro 18, la instalación de la democracia en el país no parece evitar el incremento de los conflictos sociales. Hasta agosto del 2008 se habían registrado 189 conflictos, lo que significa más de los sucedidos en el 2006 y en el 2007.

Un análisis más detallado de la conflictividad social en el Perú nos permite precisar qué tipo de demanda motiva el nivel de pro-

Gráfico 5
Evolución de protestas (1995-2004)

Fuente: Tanaka y Garay (2008).

Tabla 17
Número de conflictos sociales reportados por la Defensoría del Pueblo (DP)

	2004	2005	2006	2007	2008 (oct.)
Conflictos reportados por DP	93	73	97	78	189

testas del país. En los últimos años, se ha visto un incremento de las protestas en el ámbito del gobierno local y en torno al sector minero. Inclusive los casos más conocidos, precisamente por el alto nivel de violencia, pertenecen a estos tipos de conflictos. El asesinato del alcalde de Ilave (Puno) en el 2004 por presuntos malos manejos administrativos; y las protestas en contra de la inversión minera en Quilish (Cajamarca) en el 2004, expresan de manera paradigmática el tipo de conflictividad que sufre el Perú en el periodo democrático.

Los datos de Tanaka y Garay (2008) corroboran esta impresión. Las protestas que competen al ámbito de los gobiernos locales

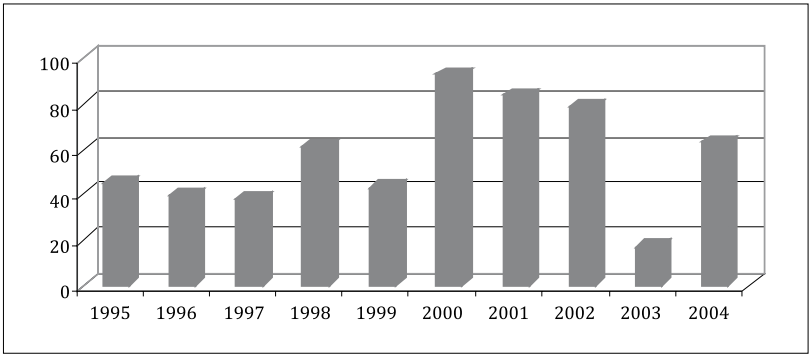
(municipalidades provinciales y distritales) suman un total de 508 casos en el periodo 1995-2004. El patrón de crecimiento de las protestas se repite: las protestas locales durante el periodo democrático duplican a las protestas que sucedieron durante el periodo autoritario (ver gráfico 6). De otro lado, se registran un total de 127 conflictos mineros para el periodo 1995-2004. Sin embargo, en los últimos cuatro años, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, los conflictos relacionados con este sector han sido los de mayor crecimiento. El patrón de conflictividad se repite: es durante el periodo democrático cuando sucede el mayor incremento de protestas relacionadas con la inversión minera en el país (ver gráfico 7).

Los conflictos relacionados con la gobernabilidad local y los conflictos "mineros" son los adecuados para debatir algunas hipótesis gruesas sobre el origen de la conflictividad social. En el primer caso, se ha insistido en que más que canalizar las demandas sociales, los mecanismos de participación ciudadana generan expectativas que desbordan sus capacidades, y así terminan cumpliendo una función opuesta. Por otro lado, se dice que el crecimiento económico también eleva las expectativas ciudadanas, y ante insuficientes mecanismos de redistribución, se genera la insatisfacción que está detrás de las protestas sociales. Con los datos disponibles, trataremos de abordar estas dos hipótesis.

¿Los mecanismos de participación ciudadana "causan" conflictos sociales?

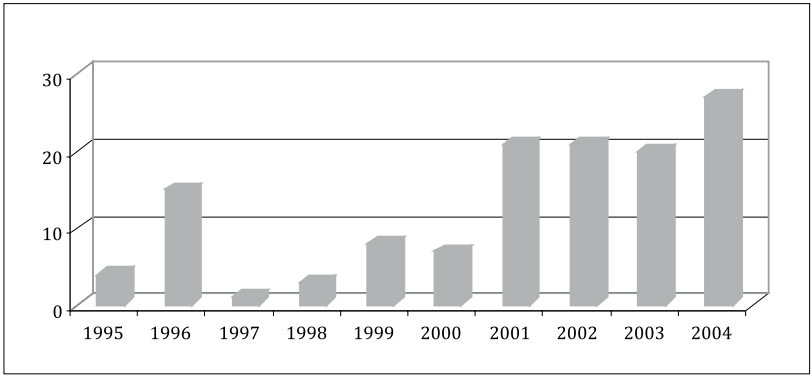
Sobre la base de la data del proyecto de conflictos sociales del IEP (en la que se basa el artículo de Tanaka y Garay), concentramos el análisis en las 495 protestas locales que van de 1995 al 2004. Para una mayor precisión sobre la naturaleza de los conflictos, los hemos clasificado en dos tipos: aquellos promovidos por demandas de bienes semipúblicos (es decir, los que atañen solo a organizaciones con intereses particulares, como asociaciones de comerciantes informales, trabajadores ediles, asociaciones de transportistas, etc.) y aquellos promovidos por demandas de bienes públicos (es decir, los que atañen a toda la ciudadanía de la jurisdicción analizada: demandas del tipo de rendición de cuentas, malversación de fondos,

Gráfico 6
Protestas en el gobierno local



Fuente: Tanaka y Garay (2008).

Gráfico 7
Protestas en el sector minero



Fuente: Tanaka y Garay (2008).

etc.). Dentro de este último tipo, distinguimos aquellas protestas que buscan directamente el cambio de las autoridades ediles. Los resultados de la clasificación se pueden apreciar en la tabla 18.

Lo que esta clasificación demuestra es que el mayor tipo de conflictividad social en el ámbito local es promovido por demandas de bienes "semipúblicos" que afectan a un determinado grupo social dentro de la jurisdicción, en la mayoría de las veces ya organizado en torno a asociaciones de interés. El 70% de las protestas sociales son promovidas por este tipo de reclamos. Por otro lado, menos de una tercera parte de las protestas locales involucran a la población en general, y solo el 11% de las protestas locales exigen el cambio de las autoridades ediles.

Esta distinción entre reclamos en torno a "bienes semipúblicos" y "bienes públicos" es importante porque los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local (desde los presupuestos participativos hasta las revocatorias) están dirigidos a este último tipo de demanda. Es decir, son mecanismos que involucran a la ciudadanía en general. Los mecanismos previstos por ley no están pensados para demandas semipúblicas. Por lo tanto, se expresan a través de protestas.

No es que los mecanismos de participación previstos por ley sean ineficientes, sino que el tipo de demandas que están causando la conflictividad en los espacios locales son de índole particularista, semipúblicas. No existe la evidencia suficiente para negar totalmente la hipótesis de que los mecanismos de participación ciudadana "causan" los conflictos en el ámbito local porque elevan las expectativas de los ciudadanos. Lo que queda claro es que la "causa" de estos conflictos es distinta y no tiene que ver con las expectativas generadas por el incremento de la participación. Sin embargo, es necesario seguir explorando. Durante el año 2004, 27 de los conflictos locales tuvieron que ver con el cuestionamiento de alcaldes. Si esta tendencia se repite en los años siguientes, sí se podría hablar de la ineficiencia de las revocatorias como mecanismos de rendición de cuentas, ya que la ciudadanía estaría prefiriendo salidas informales a las institucionalizadas. Esta es una pista que podría continuar para análisis futuros.

Tabla 18
Protestas locales diferenciadas por demandas concernientes a "bienes públicos" y "semipúblicos"

Año	Protesta social	Demandas concernientes a bienes semipúblicos	Demandas concernientes a bienes públicos	Protestas locales que buscan el cambio de autoridades
1995	43	34	9	3
1996	39	36	3	0
1997	34	25	9	0
1998	54	37	17	1
1999	39	32	7	0
2000	85	64	21	10
2001	63	41	22	12
2002	67	50	17	5
2003	15	11	4	0
2004	56	21	35	27

Fuente: Tanaka y Garay (2008). Elaboración propia.

¿El crecimiento económico "causa" los conflictos "mineros"?

Entre los años 2001 y 2005, la minería ha sido el sector de mayor crecimiento en la economía peruana. Aunque en los dos últimos años su tasa de crecimiento ha bajado considerablemente con respecto al promedio de los años anteriores, no ha detenido su incremento. El crecimiento general de la economía peruana, que bordea los nueve puntos anuales promedio en lo que va del periodo democrático, se debe en gran parte al boom del sector minero en el país (ver tabla 19).

Evidentemente, son las economías de las regiones mineras las que han aumentado su contribución al PBI nacional. En el caso de

Cajamarca, en los años noventa su economía contribuía en promedio en 2% al PBI nacional, y ahora esta cifra se ha elevado a 3%. En el caso de Ancash, el incremento ha pasado de un promedio de 2.4% en los años noventa a 3.7% en los últimos seis años. Estos porcentajes resultan importantes porque se trata de dos regiones tradicionalmente pobres y que ahora se encuentran entre las cinco regiones que más aportan al PBI nacional (ver tabla 20).

Tabla 19
Crecimiento de sectores

Sector	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Minería	9.9	12.0	5.5	5.3	8.4	1.4	2.7
Agropecuario	0.6	6.1	3.0	-1.4	5.4	8.4	3.3
Manufactura	0.7	5.7	3.6	7.4	7.5	7.5	10.8
Comercio	0.9	3.3	2.4	6.2	6.2	11.7	9.7
Otros servicios	-0.5	4.0	4.7	4.4	6.4	7.0	9.6

Fuente: INEI. Elaboración propia.

Tabla 20
Evolución de la contribución al PBI de las seis regiones con mayor aporte (1994-2006)

Región	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ancash	2.9	2.6	2.7	2.5	2.3	2.8	2.7	3.5	3.9	3.9	3.8	3.6	3.5
Arequipa	4.8	4.6	4.5	4.6	4.6	4.6	4.7	4.9	5.0	5.0	5.1	5.1	5.1
Cajamarca	2.2	2.2	2.2	2.3	2.5	2.5	2.5	2.9	3.1	3.2	3.1	3.1	2.9
La Libertad	4.0	4.0	4.2	4.0	4.1	4.0	4.1	4.0	4.1	4.2	4.0	4.1	4.4
Lima	45.6	46.2	46.7	47.5	47.7	47.4	47.3	46.4	45.8	45.7	45.6	45.6	45.8
Piura	4.2	3.9	4.1	3.9	3.7	3.6	3.8	3.7	3.6	3.6	3.7	3.7	3.8

Fuente: INEI. Elaboración propia.

Sin embargo, la contribución al PBI no implica necesariamente una mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos de estas regiones. Si tomamos como indicador el porcentaje de población con educación secundaria completa, vemos que precisamente en esas dos regiones, el porcentaje ha disminuido dramáticamente. En el 2001, el 77.4% de la población cajamarquina contaba con educación secundaria completa, y en el 2007 este porcentaje cayó al 64.5%. En el 2001, el 61.1% de la población de Ancash contaba con educación secundaria completa, y en el 2006, este porcentaje cayó veinte puntos porcentuales (ver tabla 21).

Estos datos ejemplifican las características de dos regiones que han visto crecer a sus economías (básicamente gracias a la reciente inversión minera), pero que a la vez han sufrido un declive en su calidad de vida. Esta combinación de rápido crecimiento y bajos estándares sociales puede resultar siendo el factor explicativo de los altos niveles de conflictividad sociales que encontramos en ambas regiones. De acuerdo con el último reporte de la Defensoría del Pueblo, Cajamarca es la región con más conflictos activos del país (18) y Ancash la sexta (8).

Los mecanismos de participación ciudadana previstos por ley no han sido diseñados para la emergencia de este tipo de demandas causadas por un crecimiento económico y una ampliación de la desigualdad. La institucionalidad participativa puede hacer poco al respecto. Por ejemplo, de las siete iniciativas de referéndum nacional que se han registrado, una tiene como objetivo modificar la regulación de las regalías mineras a favor de una mejor redistribución de estas. Pero la responsabilidad directa de estos conflictos recae en las decisiones de las autoridades regionales y estatales competentes. La participación de la ciudadanía en estos ámbitos pasa por la voluntad de las autoridades y no por el marco legal existente.

Esta sección muestra el incremento de los mecanismos formales de democracia participativa en el Perú. Con la evidencia disponible, es posible indicar que, sin embargo, las demandas sociales no logran ser canalizadas efectivamente a través de las instituciones previstas por ley. Se registra un uso extensivo y creciente de los instrumentos de participación ciudadana, pero estos parecen ser ineficaces (posiblemente por sus altos "costos") al momento de

Tabla 21
Porcentaje de la población con educación secundaria completa, por regiones

Departamento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ancash	61.1	55.5	56.1	53.3	48.4	42.0	42.6
Cajamarca	77.4	76.8	73.3	66.2	68.8	63.8	64.5
Perú	54.3	53.8	52.2	48.6	48.7	44.5	39.3

Fuente: INEI-ENAHO (1997-2007).
Elaboración propia.

expresar las demandas más sentidas, cuya insatisfacción las vuelve violentas.

Conclusiones sobre la representatividad de los partidos y la participación de los ciudadanos en el Perú (2000-2008)

En general, las respuestas desarrolladas para las ocho preguntas de nuestro cuestionario indican algunas aparentes contradicciones al evaluar la representación y la participación en el Perú. Aunque la evaluación no ha sido conjunta sino simultánea, se puede encontrar cierta familiaridad o afinidad en las conclusiones.

De un lado, los tres aspectos del desempeño del sistema de partidos evaluados indican la debilidad de estos para mantener niveles sostenidos de apoyo electoral, con altos niveles de volatilidad y con incapacidad para mantener presencia en todo el territorio nacional. El sistema representativo genera deficiencias desde el establecimiento del vínculo electoral. Por lo tanto, aunque la representación parlamentaria parece actuar de manera coordinada y anteponer posiciones grupales antes que personales, mostrando niveles de cohesión bastante aceptables, ello no logra permanecer o institucionalizarse debido al precario vínculo electoral. La evaluación diagnostica actores políticos inestables y volátiles, con débil enraizamiento en el interior del país.

El incremento de mecanismos de participación ciudadana podría de algún modo cubrir estas falencias, generando vínculos permanentes y extendidos en el territorio entre los ciudadanos y el sistema político. Aunque podemos registrar una reforma sustantiva en la provisión de instrumentos legales que facilitan la inclusión de los ciudadanos en procesos de toma de decisiones, el nivel de empleo es aún incipiente. Referéndums que solo se llevan a cabo por iniciativas presidenciales, iniciativas legislativas que no prosperan y revocatorias restringidas a poblaciones rurales, dan cuenta de los elevados costos que representan estos mecanismos. Del mismo modo, un análisis más detallado que vincule el actual nivel de conflictividad social con los mecanismos de participación, provee una primera evidencia de que estos últimos no han sido diseñados para resolver el tipo de demandas que movilizan a la ciudadanía. Elevados costos institucionales y mecanismos ciudadanos inapropiados evidencian las limitaciones de la dimensión participativa.

No cabe duda que la habilitación de los mecanismos de participación ciudadana ha sido un progreso importante en la democratización del sistema político, pero el diseño institucional no se elaboró en diálogo y de forma complementaria a las reformas ejecutadas en la dimensión representativa. Por lo tanto, los avances que se han identificado en cada una de estas dimensiones encuentran en el mediano plazo sus limitaciones. Para un mejoramiento de la calidad de la democracia en el Perú, resulta necesario proponer planes integrales que enlacen representación y participación como parte consustancial de la democratización del sistema político en su conjunto.

Bibliografía

Ames, Rolando; Enrique Bernales, Sinesio López y Rafael Roncagliolo
2001 *Situación de la democracia en el Perú (2000-2001).* Lima: PUCP.

Bobbio, Norberto
1997 *El futuro de la democracia*. México DF: FCE.

Dunn, John, director
1995 *Democracia, el viaje inacabado (508 a .C.-1993 d. C.)*. Barcelona: Tusquets.

Hagopian, Frances y Scott Mainwaring, eds.
2005 *The third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks.* Cambridge: Cambridge University Press.

Held, David
2006 *Models of democracy.* Tercera edición. Standford: Standford University Press.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
2000 "Encuesta nacional de hogares 2000". Disponible en: <www.inei.gob.pe>.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
2001 "Encuesta nacional de hogares 2001". Disponible en: <www.inei.gob.pe>.

2006 "Encuesta nacional de hogares 2006". Disponible en: <www.inei.gob.pe>.

International IDEA
2008a "Cohesión de los grupos parlamentarios en el Congreso de la República del Perú: julio 2006-diciembre 2007". Documento de trabajo preparado por Jorge Valladares para la Oficina Andina.

2008b "Estudio sobre el Parlamento peruano: las dimensiones programática, disciplinaria y representativa del desempeño parlamentario". Documento de trabajo preparado por Jorge Valladares para la Oficina Andina.

Kenney, C.
2003 "The death and rebirth of a party system, Peru 1978-2001". En *Comparative Political Studies* (36) 10: 1210-1239.

Levitsky, S. y M. Cameron
2001 "Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Perú". En *Latin American Politics and Society* (45) 3: 1-33.

Manin, Bernard
2006 *Los principios del gobierno representativo.* Madrid: Alianza Editorial.

Mainwaring, S.
2006 "State deficiencies, party competition, and confidence in democratic representation in the Andes". En Mainwaring, S., A. M. Bejarano y E. Pizarro, eds., *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.

Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro, eds.
2006 *The crisis of democratic representation in the Andes.* Standford: Standford University Press.

Mainwaring, S., Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro
2006 'The crisis of democratic representation in the Andes: an overview". En Mainwaring, S., A. M. Bejarano y E. Pizarro, eds., *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.

Meléndez, C.
2008 "Los efectos no esperados de la reforma política. Lecciones del caso peruano (2001-2006)". Documento presentado en el Primer Congreso de Ciencia Política, organizado en Bogotá por la Universidad de Los Andes (Colombia).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
2003 *Informe sobre desarrollo humano Perú 2002. Aprovechando las oportunidades.* Lima: PNUD.

2006 *Informe sobre desarrollo humano Perú 2005. Hagamos la competitividad una oportunidad para todos.* Lima: PNUD.

Roncagliolo, R. y C. Meléndez
2007 "Partidos y sistema de partidos en el Perú". En Roncagliolo, R. y C. Meléndez, eds., *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos.* Lima: International IDEA y Asociación Civil Transparencia.

Rosanvallon, Pierre
2006 *La contrademocracia, la política en la era de la desconfianza.* Buenos Aires: Manantial.

Sartori, G.
1998 *Homo Videns – La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.

Tanaka, M.
1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP.

Tanaka, Martín y Carolina Garay
2008 "Situación de las protestas sociales en el Perú (1995-2004)". Mimeo.

Vallespín, Fernando
2000 *El futuro de la política.* Madrid: Taurus.

Vergara, A.
2007 "El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato". Documento presentado para el panel "Contemporary developments in Peruvian politics: the 2006 elections and beyond", XXVI International Congress of the Latin American Studies Association, Montréal, 5-8 de septiembre 2007.

Nueva participación juvenil: la "revolución ciudadana" en Ecuador

Anne Gillman[1]

Introducción

En el contexto del proyecto de la Red de Investigación de la Democracia Andina (Andean Democracy Research Network) de evaluar el estado de la democracia en la región andina, el caso ecuatoriano refleja muchas de las tendencias actuales regionales, tanto los desafíos como las esperanzas que representa la democracia andina. Por un lado, Ecuador figura como un ejemplo notable de lo que algunos politólogos han denominado como una "crisis" de gobernabilidad en la región, con una historia de inestabilidad política y con los índices más bajos de apoyo a la democracia y de confianza hacia sus instituciones en el ámbito latinoamericano. Se observa en el Ecuador el círculo vicioso de un sistema representativo fracasado, una ciudadanía que ve a estas instituciones como ineficaces —o peor,

1. Anne Gillman es una investigadora independiente, con un M. A. en relaciones internacionales por la Universidad de Columbia. Ha trabajado con jóvenes en Brasil, Guatemala, México y Nueva York. Vivió en el Ecuador durante ocho meses gracias a una beca de la Fundación Fulbright.

irrelevantes— y un Poder Ejecutivo que aprovecha su popularidad para criticar a estas instituciones, resultando en medidas que aumentan su poder y debilitan a los otros poderes.

Al mismo tiempo, el caso ecuatoriano sirve como ejemplo de las nuevas demandas por parte de la ciudadanía para alcanzar una participación más amplia y activa, y el nuevo optimismo que se nota en muchos países de la región. En los dos últimos años, la "revolución ciudadana" de Rafael Correa, el Presidente con mayores cotas de popularidad en la historia de la democracia ecuatoriana,[2] promete una renovación de la democracia y ha generado nuevas esperanzas en los(as) ciudadanos(as) respecto de la capacidad del sistema político de responder realmente a sus necesidades. El Gobierno Correa está facilitando y exigiendo nuevas formas de participación de los ciudadanos ecuatorianos; como es el caso en otros países de la región, estos nuevos mecanismos de participación han sido plasmados en una nueva Constitución.

Al buscar contribuir al objetivo del Andean Democracy Research Network, examinando estas tendencias regionales en el contexto del caso ecuatoriano, este estudio toma una perspectiva diferente. Primero, en la relación entre el Estado y el pueblo, se centra en la perspectiva de los ciudadanos. Hilvanando los temas que se destacan en el marco teórico del proyecto, este artículo, en vez de evaluar al Estado —sus estructuras y las condiciones que se crean para la participación ciudadana—, evalúa las percepciones e interacciones de los ciudadanos *vis-à-vis* el Estado. Segundo, este estudio busca centrarse más en el futuro y en la juventud. Con un Presidente que ocupó el puesto con 43 años y que promueve una imagen de novedad, en el Ecuador la tendencia mencionada arriba de optimismo y demanda respecto de la participación ciudadana toma la forma de una movilización juvenil. Al mismo tiempo, se nota entre los jóvenes unos niveles más altos de desconfianza en las instituciones representativas, con un discurso que critica a "los viejos" políticos y partidos obteniendo popularidad entre los jóvenes por su significado no solo figurativo sino también literal, de quitar a los "viejos" del medio con el fin de crear espacios para la juventud.

2. El Comercio.

Si los jóvenes son "el futuro", como reza el adagio, el entender sus actitudes y actividades frente el sistema político nos da una idea de si en la próxima generación la democracia en el país seguirá siendo débil o se fortalecerá. Sin embargo, en la literatura andina hay pocas investigaciones sobre las opiniones y comportamientos políticos de la juventud, en comparación a las que se refieren a este grupo de edad en temas como la cultura, la violencia o la sexualidad. Este trabajo pretende llenar en parte este vacío, ocupándose de la participación de los jóvenes en Ecuador.

La hipótesis central del artículo es que Ecuador atraviesa un momento caracterizado por la participación e interés crecientes de los jóvenes en la política, que se relaciona con la presidencia de Rafael Correa. Se plantea que la "revolución ciudadana" ha provocado un cambio de actitud y comportamiento en la juventud, una ruptura que contrasta con las actitudes juveniles de rechazo y apatía frente a la política que se daban en el pasado —en la trayectoria de la democracia en el país—, representando así una oportunidad para que las nuevas generaciones reemplacen a la vieja clase dirigente, y por ende, revitalicen el resquebrajado sistema político. Las siguientes son las preguntas claves que siguen a esta hipótesis: ¿en qué terminará este proceso?; ¿cómo se canalizará este entusiasmo juvenil y qué resultados traerá para la democracia ecuatoriana?; ¿qué predice esta creciente participación de los jóvenes a la luz de los problemas de gobernabilidad que ponen en riesgo la democracia?; ¿qué formas de democracia están impulsando los nuevos jóvenes movilizados?

Las ideas presentadas en este artículo se basan en entrevistas en profundidad a 15 jóvenes dirigentes y a cinco adultos.[3] Los jóvenes participan en movimientos estudiantiles, sociales y culturales, en partidos y organizaciones políticas, y en procesos del gobierno actual; por su parte, los cinco adultos representan a dos partidos políticos oponentes, a dos ONG que trabajan con jóvenes en temas de democracia, y al sector del gobierno nacional responsable de la

3. Los nombres de los jóvenes entrevistados han sido cambiados para proteger su identidad. Los nombres de los adultos siguen igual.

integración de la juventud. La selección de los entrevistados jóvenes pretende cubrir el espectro de opiniones políticas de la juventud ecuatoriana, particularmente las referidas al gobierno actual, las formas de participación y las agendas que plantea. Es importante reconocer los límites del estudio: no se pretende obtener conclusiones sobre la juventud del Ecuador, sino que se busca identificar patrones y tendencias comunes en las ideas y opiniones que se desprenden de los testimonios de los diversos jóvenes.

El artículo empieza con una discusión sobre la crisis de las democracias en la región andina, retomando debates actuales sobre las formas de participación y del sistema representativo. Se describe también el momento político actual en el Ecuador, en el contexto de esta crisis y de la "revolución ciudadana", y se discuten las nuevas esperanzas y preocupaciones para la democracia que esta "revolución" ha propiciado. En segundo lugar, se explora el concepto de joven, primero desde una perspectiva general y luego en el contexto político del país, analizando esta identidad y presentando las diversas formas de participación juvenil que representan las personas entrevistadas. En tercer lugar, se examina la hipótesis según la cual actualmente en Ecuador se asiste a un momento de acrecentada intervención juvenil, expresado en un mayor interés en lo político y en nuevas formas de participación. El artículo concluye con una discusión sobre el significado de esta nueva participación, considerando cuestiones claves sobre la democracia que derivan del discurso de los jóvenes, como quién debe participar, qué intereses se debe representar y cómo hacerlo. Finalmente, se intenta vislumbrar qué traerá para el futuro democrático del Ecuador esta nueva movilización política de la juventud.

Un contexto de crisis en las democracias andinas

Mientras en los años setenta y ochenta la preocupación entre los politólogos en América Latina se centraba en la transición a la democracia, en las últimas décadas el interés se ha volcado en el tema de qué hacer para que las democracias latinoamericanas funcionen y, consecuentemente, se mantengan. Numerosos politólogos opinan que las democracias en América Latina, y en la región andina en

particular, están sufriendo una grave crisis que pone en riesgo su estabilidad como régimen político. En el corazón de esta crisis se encontraría la falla de las democracias al no generar mejores condiciones de vida para la mayoría de sus ciudadanos, sobre todo en términos económicos. Como anota el politólogo Felipe Burbano, se observa en Ecuador y en otros países de la región:

> [...] la permanencia de las instituciones democráticas a pesar de que su vigencia no se haya traducido en mejoras tangibles en el desarrollo, y particularmente en la disminución de la pobreza y de las injusticias redistributivas. Podría demostrarse que han provocado los efectos contrarios: generaron mayor pobreza y concentraron más los recursos.[4]

Si la función del sistema político democrático es mediar en el conflicto social valiéndose de instituciones normadas por reglas, con el objetivo de inmunizar los efectos perversos de la desigualdad de poderes en los sistemas económicos y sociales,[5] el sistema actual ha acrecentado, en vez de reducir, los conflictos sociales.[6]

Un resultado de esta crisis es la pérdida de confianza en la democracia como sistema político y el debilitamiento del compromiso democrático en muchos ciudadanos. Como observa un estudio de la democracia en América Latina hecho por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

> La creciente frustración por la falta de oportunidades y por los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social, se expresa en malestar, pérdida de confianza en el sistema político, acciones radicalizadas y crisis de gobernabilidad, hechos que ponen en riesgo la estabilidad del propio régimen democrático.[7]

Las encuestas muestran que el número de latinoamericanos que se consideran demócratas o que expresan un fuerte compromiso

4. Burbano (2003: 14).
5. Burbano (2003: 19).
6. Burbano (2003: 23).
7. PNUD (2004: 23).

con la democracia —como sistema de gobierno, a pesar de sus fracasos— es una minoría, frente a más de un 50% de personas que dicen estar dispuestas a aceptar un gobierno autoritario si este resolviera la situación económica.[8]

Lo fundamental en esta crisis es el fracaso del sistema de representación, o dicho de una forma más simple, el hecho de que los representantes no representan. Si la función del sistema político representativo es, según Simón Pachano, "agregar los intereses múltiples y contrapuestos que coexisten y que se enfrentan en la sociedad",[9] el sistema actual sirve más para favorecer a los intereses personales de quienes están en posiciones de poder. Como explica Luis Verdesoto, "los mecanismos concretos de la democracia representativa no se han convertido en un canal legítimo de participación permanente, pese a la alta participación electoral que se registra en todo el país".[10]

Motivada por esta falta de representación, la población ha buscado otras formas de incidir en la vida política a través de una participación directa, mediante la organización de movimientos sociales. Los movimientos indígenas en los años noventa ofrecen un ejemplo de cómo, a través de una organización social que no pertenece al ámbito estatal, se genera un poder capaz de influir en las decisiones del Estado —y en las políticas públicas de interés para estos sectores.[11] En esta década —en parte, respondiendo al poder de los movimientos sociales—, el Estado empieza a abrazar la idea de la participación como un mecanismo potencial para renovar y relegitimizar la democracia ante los ojos de sus ciudadanos. Tal como lo expresa Luis Enrique Cardoso, "en contextos de crisis democráticas [la participación ciudadana] se transforma en un elemento revitalizador de sus relaciones con los ciudadanos".[12] Empezando con Colombia en el año 1991, muchos países andinos han

8. PNUD (2004: 33).
9. Pachano (2003: 54).
10. Verdesoto (2003: 145).
11. Ortiz Crespo (2008: 14).
12. Cardoso (2006: 9).

incorporado en sus constituciones referencias a la participación. El caso más reciente es el de Bolivia, que en el año 2004 se declaró como una "democracia participativa". Por su parte, la Constitución de 1998 del Ecuador fue un importante primer paso en esta línea, al crear nuevos espacios de participación, incluso directa, y reconocer la legitimidad política de varios sectores sociales.[13]

Aunque hay consenso acerca de que la participación activa es fundamental para la gobernabilidad, hay disenso sobre el impacto de la ampliación de las formas de democracia participativa ante el fracaso del modelo representativo. Este proceso plantea la pregunta de si el cambio promete una nueva época de renovación de las democracias latinoamericanas o si más bien contribuye a fragmentar a la sociedad y a restarle legitimidad al sistema representativo. Al respecto, Simón Pachano comenta:

> En gran medida se pretende que la representación social sustituya a la política por medio de la presencia directa de organizaciones de la sociedad en el lugar que les corresponde a los partidos. No es casual, entonces, que de allí se desprendan afluentes que alimentan a la creciente corriente de la antipolítica, ya que encuentran el punto de confluencia en el rechazo de las formas de representación así como a las instancias y procedimientos propios del sistema político.[14]

Por su parte, Burbano se refiere a "un 'particularismo' de la acción social y política que impide reconocer espacios comunes para el procesamiento de las diferencias", situación que "expresa el retorno de la acción política a los actores individuales cuando el sistema de representación haya dejado de operar como elemento de mediación, negociación y cohesión social".[15] Sin el efecto de "filtro" de la representación, que establece agendas nacionales en vez de responder a necesidades particulares, grupos de identidad reclamarían derechos particulares en vez de derechos universales.

---

13. Ortiz Crespo (2008: 14).
14. Pachano (2003: 55).
15. Burbano (2003: 28).

Si la pregunta general sobre las democracias latinoamericanas en el momento actual es cómo hacerlas funcionar, la pregunta específica sería cuál es la mejor forma de democracia en América Latina para que esta sea gobernable. Los jóvenes de la generación anterior tuvieron un papel fundamental en impulsar la transición hacia la democracia en la región. Hoy en día miramos con especial atención cómo la juventud —que representa a la nueva generación de ciudadanos democráticos— va a enfrentar y liderar la crisis de la democracia, construyendo y fortaleciendo un sistema político que responda a las necesidades de sus ciudadanos.

¿Un momento de renovación en la democracia ecuatoriana?

Según varios índices, Ecuador sirve como un ejemplo extremo de la crisis democrática en la región, con uno de los mayores niveles de inestabilidad política y de desconfianza hacia el sistema político. Según una encuesta publicada en el año 2008, Ecuador se ubica entre los países con los menores índices de apoyo a la democracia[16] y de legitimidad de sus instituciones.[17] Los ecuatorianos también son los menos participativos políticamente de la región, con solo el 8% participando en una organización política. Es interesante advertir que los ecuatorianos también son los menos participativos en términos sociales, con solo un 10% de la población que reporta haber participado en algún tipo de organización social (un dato significativo frente al argumento de que la representación política está siendo sustituida por una representación social expresada en organizaciones y grupos de la sociedad civil). Del mismo modo, en la región, Ecuador tiene el mayor porcentaje de personas que reportan no haber pertenecido a una organización política o social (52%).[18]

Esta falta de participación política puede ser vista, al mismo tiempo, como causa y resultado de las fallas del sistema político ecuatoriano. Un estudio sobre la cultura política —que destaca el

16. Seligson (2008: 16).
17. Seligson (2008: 23).
18. Latinobarómetro (2007: 62).

gobierno local como el punto de mayor contacto entre ciudadanos y el Estado— observa que "es precisamente esta baja participación en las instituciones políticas locales y la consecuente resignación de los ciudadanos a autoabastecerse de servicios públicos, lo que podría estar contribuyendo a la volatilidad democrática en Ecuador".[19] Por otro lado, el hecho de que el sistema político haya estado plagado de manejos corruptos, y dominado por los intereses de las clases dominantes, propicia una fuerte desmotivación a participar en la sociedad en general. Al reunir comentarios de diversos ecuatorianos, un estudio concluye que "la desconexión, la distancia con los grupos de poder, con la política, con el Estado, es tan grande que los ciudadanos se sienten absolutamente impotentes, 'chiquititos', débiles, incapaces de poder influir, mucho peor, decidir o cambiar el rumbo de las cosas".[20]

Precisamente, los jóvenes se encuentran entre los más decepcionados con el sistema político del país. Según una encuesta a jóvenes de Quito y Guayaquil, para el 46,4% la política es "corrupción e injusticia", mientras que solo el 7,4% afirma que es "democracia, leyes".[21] Es también el sector que más desconfía en la democracia como sistema de gobierno. En Ecuador (como en Brasil, Paraguay y Perú), más del 80% de la juventud reporta sentirse insatisfecha con la democracia.[22] Merece destacar que según algunos índices, la juventud es uno de los sectores sociales que sufre de forma desproporciona los fracasos de la democracia en lo que tiene que ver con la generación de mejores condiciones de vida. Un estudio de la juventud iberoamericana realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea que "Los y las jóvenes viven hoy con mayor dramatismo que el resto de la población una serie de tensiones o paradojas", entre otras: "Más acceso a educación y menos acceso a empleo", alcanzando unos índices de desempleo que en el caso ecuatoriano dobla los índices de otros grupos

19. Seligson (2008).
20. Larrea (2007: 35).
21. Alcaldía Metropolitana de Quito (2007: 101).
22. El Comercio (a).

de edad; y "mejor provistos de salud pero menos reconocidos en su morbimortalidad específica", siendo el segmento de la población con la mayor participación de perpetradores y víctimas del crimen violento.[23]

No obstante, en este contexto general de crisis persistente hay indicadores de que el Ecuador está viviendo un momento de esperanza. En este ambiente de malestar y desconfianza surge la "revolución ciudadana", liderada por el presidente Rafael Correa, que promete revitalizar el quebrado sistema político condenando la "partidocracia" que ha dominado el escenario por décadas, "botando" a viejos diputados, reconstruyendo el sistema legislativo y creando una nueva Constitución —aprobada en septiembre del 2008. Esta "revolución" promueve una imagen de novedad y juventud representada por un Presidente que asumió el cargo a los 43 años.

Como parte de la "revolución ciudadana", el gobierno promueve fuertemente el concepto de la participación, sobre todo de forma "directa". A partir de la Constitución del 1998, la nueva Carta reconoce la incidencia de los ciudadanos como un "cuarto poder" de control social que, entre otras medidas, abre espacios de participación en actividades de planificación, reconoce la autonomía de la sociedad civil y su derecho a incidir en el Estado, y promueve el fortalecimiento de "la democracia directa" a partir de mecanismos como la consulta popular.[24] Además, cabe mencionar que el proceso de construir la nueva Constitución fue una experiencia de participación directa, con grupos de la sociedad civil presentando propuestas a la Asamblea Constituyente para ser finalmente aprobadas a través de referéndum popular.

Por un lado, la "revolución ciudadana" suscita en muchos ciudadanos una nueva esperanza hacia el gobierno, inclusivo entre los jóvenes. La última encuesta del estudio *Cultura política en el Ecuador* encuentra que casi se ha doblado el número de personas que reportan tener confianza en el gobierno nacional,[25] lo que se expresa en

23. CEPAL (2004: 17).

24. Ortiz Crespo (2008: 16).

25. Seligson (2008: 44).

una mayoría que cree que el gobierno está enfrentando los problemas económicos del país.[26] En una encuesta reciente,[27] el 60% de los jóvenes participantes dice que el país está mejorando (en cambio, solo el 7% indica que está empeorando). Cuando explican el por qué de dicha mejoría, el 36% hace referencia al Presidente o al gobierno actual, con comentarios como, "El Presidente está haciendo que el país mejore en todos sus aspectos económicos y sociales", o, "[El Ecuador] está mejorando porque el gobierno nos está ayudando, por ejemplo, dando el estudio gratis y los libros, para que todos estudiemos y nos preparemos para ser mejores y luchar por nuestros sueños". Los aspectos en los que más perciben mejorías son los de la educación, el respeto de los derechos y las oportunidades para los jóvenes.

Pero por otro lado, quienes son críticos de Correa y de su administración ven a la "revolución" como otro paso en el proceso de deslegitimización y desintegración total de la institucionalidad democrática y, sobre todo, del sistema representativo, con un discurso y agenda que debilitan más a los partidos políticos y al Poder Legislativo, concentrando el poder en el Ejecutivo. Muy a pesar de esta acrecentada confianza de la mayor parte de la sociedad en el gobierno nacional, no sucede igual con otras instituciones democráticas en general. Además, se nota que la administración contribuye a esta desconfianza en las instituciones de representación, en particular, atacando a los políticos y partidos para ganar popularidad.

Así las cosas, ¿cuál es el papel del joven en esta supuesta "revolución ciudadana"? En este contexto de crisis continua, por un lado, y de reforma y optimismo, por el otro, exploraremos las actitudes y comportamientos de los jóvenes ecuatorianos en lo que tiene que ver con su participación democrática. Consideraremos la hipótesis de que este momento "revolucionario" en la vida democrática del Ecuador ha provocado un nuevo interés y activismo por parte de

26. Seligson (2008: 84).

27. Estudio llevado a cabo por la autora, basado en grupos focales y encuestas con 186 jóvenes, entre 14 y 24 años de edad, en 19 diversas comunidades de las provincias de Pichincha y Manabí (pendiente de publicar).

la juventud, y examinaremos la naturaleza de esta creciente participación y su impacto potencial para el futuro de la democracia en el país.

¿Qué significa ser "joven" en la política ecuatoriana?

Es necesario empezar estableciendo lo que significa ser joven en el Ecuador. Aunque hoy en día a la juventud se le distingue plenamente como un grupo particular —con programas y políticas públicas focalizados para responder a este segmento—, el concepto de joven surgió como una identidad diferenciada de la adultez y la niñez hace relativamente poco tiempo. En su libro *Identidad y ciudadanía,* Simón Pachano describe la identidad como un proceso de "construcción colectiva intelectual" en el que un grupo se define al reconocer puntos de semblanza, frente a otros que no los tienen. Pachano nota que la construcción de identidades puede ser un proceso altamente subjetivo, que presenta problemas cuando la identidad adquiere significado en un contexto político.[28] En esta perspectiva, primero se discutirá una idea general de lo que significa ser joven explorando los elementos objetivos y subjetivos de esta identidad, y después, se discutirá la identidad joven en el contexto político, identificando dos conceptos de joven predominantes en la política ecuatoriana.

Un concepto general de la juventud

Joven en un contexto general puede entenderse, por un lado, como una identidad bastante objetiva, basada —como la identidad de género— en una característica biológica que es la edad. Se tiene 18 años o no. En un censo, es sencilla la pregunta "¿Cuántos años tiene?" en comparación, por ejemplo, con la de "¿A qué etnia pertenece?". Al mismo tiempo, la identidad joven es altamente subjetiva: ¿qué significa tener 18 años?, ¿qué tienen en común las personas de 18 años, o de diferente respecto de las que tienen, por ejemplo, 37? Esto es todavía más complejo en un ámbito de diversas identidades

28. Pachano (2003: 18).

fuertes como sucede en Ecuador, donde las identidades étnicas, socioeconómicas y regionales, entre otras, son extremamente significativas. Tal como se observa en un estudio de la CEPAL, se "hace difícil establecer límites analíticos claros y permanentes con respecto a la juventud. Más aún, no son igualmente válidos para todos los países ni grupos sociales, y no se puede hablar de una juventud homogénea".[29] Entre los jóvenes entrevistados, por ejemplo, unos se identificaron mucho más fuertemente con una identidad indígena o femenina que como jóvenes.

Sin embargo, la juventud no es una categoría sin sentido o utilidad. Alison Vásconez afirma que "definir la juventud de acuerdo al rango de edad permite contar con estadísticas sobre este grupo de la población, así como también establecer las necesidades prácticas que pueden comparar la situación de los jóvenes en diversos contextos".[30] Se pueden identificar en América Latina características y tendencias comunes en individuos entre 18 y 24 años. La juventud sobresale tanto en el número de víctimas primarias como de perpetradores de violencia en las Américas: Latinoamérica y el Caribe están experimentando los más altos niveles de homicidio juvenil en el mundo.[31] También se observa un mayor subempleo y desempleo en esta población: en Ecuador, el 20,6% de individuos entre 18 y 24 años de edad se encontraban desempleados en comparación con el 6,9% de la población entre 35 y 49 años de edad, según datos del 2003.[32] Este fenómeno contribuye con los altos índices de migración: los jóvenes entre 20 y 29 años constituyen la tercera parte de la población migrante del país en la década del noventa.[33] Por su parte, la CEPAL define a la juventud como "una etapa en que sus integrantes viven un proceso de cambio, en cuyo desarrollo se suceden etapas diferenciales en cuanto a las principales actividades que realizan (estudio *versus* trabajo); su grado de independencia y

29. CEPAL (2004: 17).
30. Vásconez (2006: 18).
31. Pinheiro (2007: 357).
32. Vásconez (2006: 23).
33. Vásconez (2006: 23).

autonomía (económica y afectiva), y al rol que ocupan en la estructura familiar (hijo, jefe de hogar o cónyuge)". Muchos de los jóvenes entrevistados describieron "la juventud" como un momento de alta energía, rebeldía o idealismo.

Lo "joven" en la política ecuatoriana

Más que definir en general un concepto de juventud, el interés de este artículo es problematizar su identidad en el campo político. Específicamente, ¿qué significa ser joven en la política ecuatoriana? En este contexto se pueden identificar dos conceptos predominantes de juventud. Por un lado, se reconoce el o la joven como sujeto de políticas públicas. Al respecto, Pachano explica que la función del Estado debe "contar con las disposiciones y con los mecanismos pertinentes para lograr que las condiciones o características que definen a cada una de [las identidades] encuentren caminos de expresión y de desarrollo".[34] En la medida en que el Estado identifique a la juventud como sujeto, con distintas características y distintos derechos para su desarrollo, el Estado construye la identidad joven. Un estudio de la CEPAL observa que:

> Si hace tres y cuatro décadas los jóvenes se redefinieron como protagonistas de la épica del gran cambio social, hoy la juventud se redefine, en la esfera del discurso público, como objeto de políticas sociales y sujeto de derechos. Sin embargo, este tránsito conduce a una construcción de lo juvenil en que ya no son los propios jóvenes quienes proyectan su identidad y sus anhelos al resto de la sociedad, sino que, por el contrario, ellos se ven proyectados en la opinión pública por pactos políticos, diseños programáticos o apreciaciones prejuiciadas.[35]

En el Ecuador, la ley de la juventud es un ejemplo de tal "diseño programático", al definir al joven como un sujeto entre los 18 y 29 años y al establecer políticas públicas para promover sus derechos particulares en las áreas de educación, salud, equidad, empleo y recreación.

---

34. Pachano (2003: 39).

35. CEPAL (2004: 20).

El otro concepto primordial de joven en la política ecuatoriana es como fuente de renovación para un resquebrajado sistema político. Joven en este ámbito significa nuevo, representa un potencial de innovación y renovación. La nueva generación reemplaza a una generación vieja y deslegitimada. Como explica Paula, una participante del Partido Social Cristiano (PSC), "somos limpios, hasta cierto punto [...] hay que aprovechar justamente esta limpieza de manos y de alma de los jóvenes, porque son ellos los llamados a hacer la nueva política". Esta interpretación de joven permite una ampliación del rango de edades. El Instituto Nacional Demócrata (NDI) —una ONG que promueve proyectos para fortalecer la democracia, seleccionando participantes para foros y capacitaciones— considera joven a una persona que tiene hasta 35 años de edad. Así, por ejemplo, el director de juventudes del PSC tiene 37 años.

Ser joven en la política ecuatoriana está actualmente de moda, con un Presidente que promete "botar" a los políticos viejos con un mensaje de cambio. Como anota Luis, del partido político Movimiento Uno, "lo que esta revolución ciudadana nos ha enseñado es que lo viejo ya no sirve, y nadie lo quiere, y lo viejo también es lo viejo de edad". Algunos candidatos de otros partidos intentan asimismo aprovechar la imagen del joven: por ejemplo, en los afiches de candidatos para alcalde y concejal del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) en una área de Pichincha, se lee "Juventud y competencia" y "Yo le apuesto a la juventud", aunque los candidatos no se ven siquiera un poco jóvenes.

Una característica de la juventud, relevante para los dos conceptos principales de joven en la política ecuatoriana, es que se trata de una identidad transitoria. En esta medida se distingue juventud de otras identidades en el contexto político. Esto sugiere un nuevo interrogante: ¿es posible crear una política desde la juventud cuando, por definición, esta es una etapa temporal del ciclo de la vida destinada a ser reemplazada por otras identidades más permanentes? O aún más: ¿el ser joven debe ser visto solo como un momento de preparación en el que se crean las bases para una futura participación activa y restablecer una relación con la política en otro momento de la vida? Algunos jóvenes entrevistados comentaron sobre el problema de establecer una política desde la juventud, particularmente

en el contexto universitario, haciendo una crítica sobre los líderes de movimientos estudiantiles que ocupan continuamente espacios políticos juveniles hasta llegar a una edad bastante avanzada, y cambiando de carreras para poder mantenerse en la universidad. Jorge, un dirigente del Frente Amplio de Universidades Particulares del Ecuador (FAUPE), reflexiona sobre cómo encontrar un nuevo espacio desde el cual intervenir en la política después de graduarse, considerando la posibilidad de establecer un nuevo grupo político con sus compañeros de universidad.

Los jóvenes entrevistados para este artículo tienen entre 22 y 35 años; muchos reclaman una identidad juvenil en un contexto político que cabe dentro de los dos conceptos discutidos arriba: o se identifican como un sector social con necesidades y derechos distintos, sujeto de políticas públicas; o se reconocen como renovadores del deteriorado sistema político. Se trata de nuevos participantes que incursionan con nuevas ideas. Pero cabe mencionar que algunos de los entrevistados se identificaron más con otras identidades. Es el caso de María, quien (aunque se ofreció ser entrevistada como representante joven) habló más de su posición como mujer indígena en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Algunos entrevistados, aunque se autoidentificaron como jóvenes, cuestionaron o negaron la validez de esta categoría en un contexto político. Dice Alicia (participante de la Coordinadora Nacional de Mujeres Negras – CONAMUNE): "Yo a mis 28 años no sé dónde ubicarme, si entre los jóvenes o entre los adultos". Refiriéndose a la ley de la juventud, Eduardo, asambleísta con 31 años, se pregunta "a los veintinueve años, legalmente, tú sigues siendo joven, pero ¿en qué te diferencia esta edad de los cuarenta, de los cuarenta y cinco? No existe ninguna diferencia".

Un mosaico de participación juvenil

Al escoger a jóvenes dirigentes para las entrevistas de este estudio, se pretende representar la variedad de formas de participación juvenil en el país. Los entrevistados participan en movimientos sociales, culturales y étnicos, como movimientos indígenas, de mujeres, de roqueros; en el gobierno actual o en procesos del gobierno,

como asambleístas y actores en la Asamblea Constituyente; en partidos políticos u organizaciones políticas, algunos bien establecidos como el Partido Social Cristiano (PSC), otros recién fundados como el Movimiento Paz y Reforma; y en movimientos estudiantiles, incluyendo colegiales y universitarios. Vienen de lugares distintos —de Tungurahua a Guayaquil—, tienen diferentes niveles de educación y socioeconómicos, son de distintas etnias y sus ocupaciones no son las mismas. También representan múltiples posiciones políticas, desde el comunista revolucionario hasta el capitalista con tendencias neoliberales, y sus actitudes frente al gobierno actual varían desde el desdén hasta la reverencia.

Se puede caracterizar la participación de los jóvenes entrevistados según el espectro en el que se ubiquen conforme a la forma de relacionarse con el Estado y sus instituciones democráticas. Así, por ejemplo, se encuentran personas como Eduardo, asambleísta y militante del partido Sociedad Patriótica, o como Fernando, dirigente del Frente Revolucionario de la Izquierda (FRIU). Fernando expresa que su organización está legalizada "frente a la masa, la población estudiantil. Eso nos da la legalidad y el funcionamiento, más que el Estado burgués". Él no busca estar en el Congreso, sino en las calles. En medio de estas posiciones se encuentra también a algunos jóvenes que participaron en la Asamblea Constituyente, sin pertenecer a un partido político, como el abogado Santiago, o jóvenes que, sintiéndose rechazados por las instituciones existentes, formaron sus propias organizaciones, como Simón, miembro de la organización cultural Diablo Huma. Él explica: "Las organizaciones de izquierda son muy tradicionales y son sumamente verticales e impiden la propuesta y la acción de los más jóvenes, o de la gente que trae propuestas distintas, entonces ese vacío propició que nosotros nos autoorganizáramos". De acuerdo con la naturaleza de su participación, los entrevistados también presentan diversas opiniones respecto del debate "representación versus participación directa", un tema que será discutido con mayor detalle abajo.

Los jóvenes entrevistados se han involucrado en lo político por cuatro razones principales: familia, carrera, trabajo social y por la apertura del gobierno actual. Casi la mitad de los jóvenes entrevistados tenían familiares profundamente involucrados en política,

como presidentes, delegados, gobernadores y fundadores de partidos políticos. Esta socialización de la política en el hogar conduce en algunos casos a una consistencia ideológica entre generaciones, como ocurre con Paula, quien continúa participando en el PSC, tal como lo hicieron sus antepasados. En otros casos se aprecia una ruptura intergeneracional, como sucede con Eduardo, quien defiende una política bastante más liberal que la de sus padres. Otra motivación común es un interés más técnico en lo político, como en el caso del abogado Santiago al describir su participación en la Asamblea Constituyente como "la oportunidad que no estaba esperando". Muchos llegaron a la política a través del trabajo social, empezando como voluntarios en sus comunidades y sirviendo a los más necesitados. Y finalmente, como se discute en la sección siguiente, varios(as) de los(as) jóvenes se empezaron a involucrar en la política porque sintieron que Ecuador está en un momento de cambio histórico.

La creciente participación democrática juvenil

Este artículo ha propuesto como hipótesis que en los últimos años, y en correspondencia con la administración de Rafael Correa y la "revolución ciudadana", se ha visto un creciente interés y activismo en la democracia ecuatoriana por parte de los jóvenes. En principio, todos los entrevistados están de acuerdo con esta afirmación, contrastando las actitudes y acciones actuales de sus pares con las de un pasado relativamente reciente.

Los nuevos intereses

En sus discursos, los jóvenes entrevistados describieron el momento actual como de ruptura, de un pasado de apatía y rechazo a un presente en el que los jóvenes se están interesando y movilizando para participar en la política. Al referirse a la actitud de los jóvenes frente a la historia política del Ecuador, Paula (PSC) explica que "la política está como satanizada. Es como un tabú, creen que la política es sucia y que por el hecho de participar, uno se va a ensuciar". En el imaginario de la juventud, los partidos políticos tradicionales se

han deslegitimado al ser incapaces de representar a los interés de la mayor parte de la sociedad. En el mismo sentido, se habló de la corrupción que caracterizaba al sistema político. Patricio, del Movimiento Paz y Reforma, observa que "como hemos vivido en el Ecuador a lo largo de estos últimos 25 años un gran legado de corrupción, de cosas malas que ha traído lo político para el país [...] la gente simplemente cuando escucha la palabra política la ve con malos ojos y *ciao*". Desde su posición política actual, los jóvenes están de acuerdo con que "lo viejo" no sirve y que este es un momento de cambio que requiere de la participación de la juventud.

En contraste con este pasado de apatía y rechazo, el momento actual pasa por la redefinición de la postura de los jóvenes frente a la política. Se aprecia ahora un despertar por parte de muchos jóvenes motivado por el gobierno actual, que ha resucitado, para bien o para mal, su interés en la política. Diego Ordóñez, uno de los adultos entrevistados y presidente actual del partido Unión Democrática Cristiana (UDC), dice:

> Yo he sentido un cambio muy importante entre los jóvenes, hablo de jóvenes universitarios, jóvenes entre 25 y 30 años, que estaban distantes de la política, mantenían una posición más bien crítica hacia la política, poca gente dispuesta a involucrarse en la política.

A esto añade que hoy en día "estos jóvenes se están interesando e involucrando". Hernando, un joven que participó en la Asamblea Constituyente, describe una ruptura de manera que una nueva generación movilizada por los cambios propuestos por el gobierno, reemplaza a los políticos tradicionales:

> Es un proceso radical de cambio, pero lo interesante de esto es que los jóvenes se empiezan a agrupar, unos en contra, otros a favor. Así pues, este proceso protagónico de los jóvenes, les conecta a través de la participación a la democracia logrando ocupar espacios pertenecientes a los anteriores políticos.

Algunos jóvenes explicaron cómo la frustración y el cansancio derivado de la política tradicional han impulsado una nueva

participación juvenil. Patricio dice, "al ver lo fatal que ha resultado que gente adulta [que] ha fracasado tanto en el manejo del Estado de la administración pública, el joven interesado en política se ha preocupado y ahora intenta participar". En la opinión de Paula, no es solo que los propios jóvenes se han despertado sino que la sociedad también desilusionada de la política tradicional, llama a los jóvenes a que impulsen el cambio. A la pregunta de si hoy en día los jóvenes participan en la democracia, ella responde: "Yo creo que sí, yo creo que [...] cada vez se va exigiendo más, no solo que se abran las puertas, sino que se exige la participación de los jóvenes".

Los nuevos espacios

Al tiempo que hay una apertura de los jóvenes frente la política, hay también una apertura de espacios de participación para los jóvenes, que se puede ver como parte de la causa, y tal vez en parte como resultado del creciente interés hacia ellos. Como anota Raúl, de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE):

> Son espacios que se van poco a poco abriendo, ¿no? Antes no existían estos espacios. Los políticos del Ecuador han tomado el nombre de la juventud simplemente para adherir votos, para ganar elecciones [...] Entonces ahora con este gobierno [...] hemos logrado alcanzar algunos ámbitos más amplios de la organización juvenil.

La reciente Asamblea Constituyente fue mencionada por muchos jóvenes como un espacio significativo de participación juvenil abierto por el gobierno, con jóvenes participando de forma representativa y directa en el proceso. Numerosos grupos juveniles prepararon y presentaron propuestas con varios temas en la Asamblea; entre los más notables está el Mandato Juvenil organizado por la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) a través de un proceso que involucra a cientos de jóvenes de todo el país y que fue mencionado en la página de web del gobierno, junto con la propuesta de la CONAE, como un modelo a seguir. Al mismo tiempo, la propia Asamblea Constituyente integró a numerosos jóvenes que actuaron como asambleístas, asesores, asistentes y secretarios de mesa,

entre otros papeles promovidos por una administración que bajó la edad mínima de 25 a 20 años para los candidatos asambleístas[36] y que, en un principio, pretendió que al menos la mitad de los asambleístas tuvieran menos de 45 años.[37] Andrés, de la Juventud 35, relata su experiencia como secretario de mesa:

> Ha habido gente joven, yo estimo que un 60% de los asistentes fueron gente joven. Que aportaron con nuevas ideas, que aportaron con propuestas, y que todas esas ideas y esas propuestas fueron plasmadas en la Constitución [...] Porque esta Constitución está hecha por jóvenes, para jóvenes y para todos los ecuatorianos.

Ya aprobada, la Constitución del 2008 no solo abre espacios de participación para la población en general, como ya se mencionó, sino que también incluye espacios específicos para la juventud, reconociéndola por primera vez como un grupo distinto y prioritario. Tal vez lo más controversial de estas medidas es el artículo que permite el sufragio voluntario para jóvenes entre 16 y 18 años de edad, cuestión que el movimiento estudiantil FESE considera como la principal victoria, resultado de sus presiones y campañas apoyadas por algunas candidatas a la Constituyente. La Constitución acorta también la edad mínima a 18 años para candidatos a cargos públicos, como concejales y vocales de las juntas parroquiales.

Las personas entrevistadas han notado el aumento de atención por parte de los medios hacia la opinión juvenil. Jaime, que participó como asesor en la Constituyente, observa que "los medios están muy abiertos a escuchar a los jóvenes; tanto periódicos como canales de televisión. Veo que muchos canales de televisión dejan a los jóvenes hablar, y medios que quieren que escriban y debatan". El levantamiento de los estudiantes en la Universidad Católica inspiró no menos de seis artículos en el periódico *El Comercio*. Unas de las críticas que realizaron algunos jóvenes que estaban a favor de la nueva Constitución es que los medios se ocuparon más de los

36. El Comercio (c).

37. El Comercio (e).

jóvenes que se oponen al proceso. Tal como lo reclama Hernando, que participó como asesor de un asambleísta:

> Tú ves cómo los medios de comunicación dieron cobertura a los jóvenes de la oposición, a los jóvenes que estaban protestando contra el gobierno. Lamentablemente, les dieron mucha más cobertura a ellos que a nosotros, que es lógico, porque los medios están en contra; pero dieron bastante cobertura a los jóvenes.

Sin embargo, se reconoce en general que los jóvenes hoy en día representan un grupo social significativo que merece ser citado por la prensa.

Cabe destacar que uno de los ambientes donde los jóvenes no notaron grandes cambios hacia ellos, salvo algunas excepciones, fue el de los partidos políticos tradicionales, que siguen siendo dominados por "los mismos de siempre", que dejan poco espacio a la juventud, salvo para cargar sus banderas. Javier Buendía, dirigente del partido Izquierda Democrática (ID), expresa que la falta de interés por parte de la nueva generación es un desafío del partido que fue originalmente fundado por jóvenes en la década del setenta. Por otro lado, Diego Ordóñez, del UDC, comentó que algunos jóvenes de la Universidad Católica de Guayaquil que habían participado en las protestas contra la nueva Constitución, le habían contactado para unirse al partido, al que veían como un espacio de participación continuo y estructurado. Frente a la persistente crisis del sistema de representación en la democracia ecuatoriana, cabe preguntarse en qué contribuirá este despertar político juvenil. ¿Los partidos abrirán nuevos espacios e integrarán a los jóvenes activistas? ¿El entusiasmo de los jóvenes será canalizado por los partidos políticos, resucitando a estas instituciones deslegitimizadas?

Una incorporación a la política diversa

Aunque se puede afirmar que en general hay una nueva incorporación de los jóvenes a la política, esta ha sido poca homogénea ya que sus motivaciones y formas varían. Por un lado, hay jóvenes que empiezan a participar porque sienten, por primera vez, una confianza

en el gobierno actual y en sus promesas de cambio, y porque piensan que ofrece oportunidades para acercarse a él. Simón, del grupo de roqueros Diablo Huma, expresa que "realmente ha mejorado la relación, al menos en nuestro colectivo, con la institucionalidad, ha mejorado mucho desde la entrada de este gobierno [...] Es distinta porque, en cualquier caso, el Estado no se entiende como enemigo. Y eso es una diferencia que yo puedo constatar de anteriores gobiernos". Fernando (FRIU) también observa una nueva actitud: "Los jóvenes entienden que la política no es mala. Lo que es malo son las personas que hacen la política". Algunos jóvenes sienten afinidad con Rafael Correa como persona; una confianza basada en una relación casi personal con el Presidente. Ana, de la Juventud 35, declara:

> A mí no me gustaba mucho la política, porque siempre estaba pensado en lo que ha pasado [...] con todos los presidentes anteriores que eran solo el beneficio para ellos mismos. Pero ahora con Rafael es diferente, porque él es un Presidente que es súper recto, y no solamente para el poder, sino para el pueblo [...] entonces eso nos motiva a todos los jóvenes para estar en este proceso.

Sin embargo, por otro lado, hay jóvenes que optan por involucrarse en la política porque ven al Gobierno Correa como una amenaza; se incorporan a la política para resistir en vez de para promover las propuestas radicales de la "revolución democrática". Ordóñez, de la UDC, expone: "En este último año, estos últimos ocho meses, toda esta avalancha de Correa, toda esta agresión de Correa, toda esta amenaza de Correa contra el sistema en el cual creemos, ha inducido a que muchos jóvenes empiecen a interesarse en la política". Varios de los jóvenes entrevistados de la "oposición" recordaron al grupo de jóvenes que protestó en la Universidad Católica y que hizo llegar sus demandas acerca del proceso de la nueva Constitución a la OEA, calificándolo como un grupo de "valientes y nobles". Este sector comparte el sentimiento, al igual que los que apoyan al gobierno, de que el sistema político está resquebrajado y debe transformarse —con urgencia e involucrando a la generación que va a vivir esos cambios—, pero no cree que el cambio venga por el camino que ha trazado Correa.

También se pueden notar diferencias en las formas de participación a través de las cuales los jóvenes se incorporan en la política y en las agendas que promueven. Estos dos temas serán discutidos en las siguientes secciones.

Las perspectivas críticas

Hay indicadores que señalan que, efectivamente, se asiste a un momento de mayor participación juvenil en la democracia ecuatoriana, pero también hay razones para dudarlo. Una pregunta clave sería: ¿hasta qué punto la participación de los jóvenes tiene un impacto real? Una cosa es que los jóvenes puedan dar su opinión, pero otra bien distinta es que esa opinión influya en las decisiones importantes para el país.

Mauricio, dirigente juvenil del PSC, levanta una fuerte crítica contra la supuesta participación juvenil promovida por el gobierno, planteando que ella es solo una estrategia para "enamorar" a los jóvenes: "[el gobierno actual] está engañado al joven, haciéndoles creer que les interesa, pero simplemente están poniéndolos en el último espacio". En este escenario, los jóvenes aportan solo su imagen —no sus ideas— a un gobierno que busca acumular poder, aprovechándose del apoyo de este importante segmento de la población que tiene menos de 30 años. Jaime dice que, aunque sus ideas fueron escuchadas en la Constituyente, no fueron incorporadas al texto: "Yo fui parte de una minoría cuyas opiniones no fueron tomadas en cuenta en el producto final [...] Sí se dialogó, pero al fin de cuentas no se tomó ninguna de las posturas". En este caso, él cree que dicha omisión no se debe a su condición de "joven", sino que simplemente no se admitieron las ideas contrarias al gobierno.

En contraste con esta crítica, varios de los jóvenes entrevistados sí se sintieron escuchados y opinan que sus ideas tuvieron peso en algunos debates en los que se tomaron decisiones trascendentales para el país. Belén Cárdenas, coordinadora del Mandato Juvenil, se sorprendió de cuántas propuestas del Mandato fueron plasmadas en la nueva Constitución. Merece destacarse que la mayoría de los jóvenes que se sintieron escuchados apoyaron la agenda de la administración de Correa. Incluso algunas personas en la oposición

valoraron este hecho, como Paula, del PSC, quien afirma que "este gobierno yo creo que, una de las cosas rescatables que ha tenido es escuchar nuevas ideas y creo que en eso a los jóvenes nos ha tomado mucho más en cuenta". El hecho de que algunos de los jóvenes que participaron en campañas o movimientos hace poco tiempo hayan ocupado puestos en el gobierno —algunos de ellos importantes—, sugiere que la nueva participación juvenil en Ecuador no es una cuestión superficial.

¿Hasta qué punto la participación actual de los jóvenes tendrá un impacto real en la política del país? ¿Se puede entender este entusiasmo y activismo juveniles como un fenómeno momentáneo generado por la intensa campaña de un gobierno provocativo, o se trata de la vía hacia una activa participación política de la generación futura? Estas son preguntas para seguir investigando y que solo se podrán contestar al repasar los resultados a futuro, evaluando por ejemplo, cuántos candidatos juveniles con propuestas distintas a las del gobierno llegan a posiciones de poder. Seguiremos con la hipótesis de que este es un momento de mayor interés político por parte de los jóvenes ecuatorianos y que han aumentado los espacios para su participación; se da por supuesto que esta participación juvenil no es solo transitoria ni superficial. Regresando al contexto de la crisis de la democracia que motivó este estudio, nos preguntamos: ¿qué predice esta creciente participación juvenil para el futuro de la democracia ecuatoriana?

El significado de una mayor participación juvenil

Al explorar la significativa participación de los jóvenes, surgen asuntos fundamentales en el debate sobre cuál es la mejor forma de democracia en América Latina para enfrentar los problemas de gobernabilidad que la ponen en riesgo. Se proponen tres preguntas claves: ¿quién debe participar?, ¿qué intereses se deben representar?, ¿cómo se debe participar? Sin tener la pretensión de resolver estas preguntas, sí que se mostrará cómo se manifiestan estos debates en el discurso y acciones de los jóvenes entrevistados.

¿Quién debe participar? ¿Deben hacerlo los jóvenes?

En la primera pregunta sobre quién debe participar, se advierte un desacuerdo entre quienes ven la introducción de los jóvenes en la escena política como un avance altamente positivo, y aquellos que la consideran sumamente riesgosa. En general, los jóvenes expresaron confianza en sus competencias en el ámbito político. Muchos perciben que finalmente la sociedad se está dando cuenta de las capacidades de la nueva generación, que anteriormente eran negadas por el "adultocentrismo". No obstante, entre los propios jóvenes no todos tienen esta confianza en la capacidad de sus pares para participar de forma productiva e inteligente en la toma de decisiones para el país. Al responder a la pregunta de si hay más espacios para la participación juvenil, Luis (del Movimiento Uno) afirma:

> "Totalmente", qué más ejemplo que este mismo gobierno. Una cantidad de jóvenes absolutamente inexpertos, pero que están ahí, metidos en el gobierno. No tienen idea de lo que están haciendo pero están metidos [...], de hecho, hay mucha participación en la política de los jóvenes ahora. Que es un peligro, porque no estamos capacitados para gobernar.

El tema de la falta de capacidad de los jóvenes y el riesgo que ello representa fue mencionado también por otros entrevistados, particularmente por quienes se definen como opuestos al Gobierno Correa. Este grupo expone su preocupación por la falta de preparación de los jóvenes e insiste en que es fundamental entender y conocer la política para poder participar en ella de forma constructiva; además, demanda capacitaciones para los jóvenes. Jaime comenta que:

> Efectivamente, la participación es buena, pero tienen que estar formados para hacer un buen cambio [...] El riesgo es [...] que la gente joven con muchas ilusiones entre, pero con ilusiones solamente no vas a cambiar las cosas. O sea, tienes que ser profesional, estar bien formado, tener los valores correctos y las ideas correctas en lo práctico.

Por su parte, Patricio (Movimiento Paz y Reforma) propone que los jóvenes tengan una formación especializada:

> Para poder participar en política hay que saber, tienes que conocer la política [...] y de ahí poder dar una opinión y poder participar correctamente y aportar. Porque hay gente que ha participado en la Asamblea Constituyente, en que participó todo el mundo, los cuales no tenían ideas. Y vemos los resultados [...] Nadie sabe nada. Entonces tiene que haber gente preparada para poder participar en política.

En estos comentarios, al sugerir que uno participa con "ideas correctas" o "correctamente", se desestima la participación de los jóvenes que no han tenido ni una formación ni una experiencia políticas. Según Luis, particularmente preocupante es la nueva política que permite el sufragio a "niños" de 16 años que, por su falta de madurez y formación, acaban siendo fácilmente manipulados por los políticos más populistas y carismáticos. Se ha dicho que ampliar el sufragio es una estrategia del Movimiento Partido Democrático (MPD), al cual se le considera vinculado a los movimientos estudiantiles de izquierda, para ganar votos entre los jóvenes.[38]

Las críticas sobre la falta de preparación de los jóvenes llevaron, en muchos casos, al discurso sobre la capacidad requerida para participar en política. Llamando la atención sobre que "incluso un analfabeto" puede llegar a ser Presidente si tiene más de 34 años, Eduardo propuso como requisito para poder ser candidato a cargos en el gobierno, tener un cierto nivel de educación (en vez de la edad), favoreciendo a aquellos candidatos que hayan pasado por la universidad y mejor aún si son posgraduados. Luis también argumenta que "la participación democrática tiene que tener filtros para que los mejores vayan", un discurso que cabe en el debate histórico de los demócratas, entre quienes creen que el ser humano común es capaz de gobernar y quienes opinan que se necesita de una élite para hacerlo. Este discurso también recuerda el actual debate sobre cultura política en el Ecuador y la necesidad de tener una cultura moderna y racional para que la democracia funcione, con jóvenes como ejemplos de la emotividad, ilusión e ingenuidad, todos elementos que caracterizan a una cultura política disfuncional.

---

38. El Comercio (c).

¿Qué intereses se deben representar?

Volviendo a la segunda pregunta sobre qué intereses se deben representar, es preciso recordar la discusión sobre lo que comprende una identidad juvenil. Retomando los conceptos de esa identidad en la política ecuatoriana, se puede advertir una división entre los jóvenes que participan como representantes de un sector social diferenciado e identificado como "la juventud", y aquellos que participan representando agendas "universales", muchas veces asumiendo la imagen positiva de lo "joven" como conductora de ideas renovadoras.

Los dirigentes de los movimientos estudiantiles exponen ejemplos en los que supuestamente se representan intereses juveniles. Tal como lo explica Fernando del FRIU, "los jóvenes de este país necesitan espacios de distracción públicos, [...] lugares de estudio frecuente, [...] salud, trabajo; son las necesidades que tenemos los jóvenes actualmente. [...]. Entonces esas cosas son por las que nosotros luchamos". Así escogieron la educación gratuita como la principal bandera en su campaña para la Constituyente, motivando y orientando a sus compañeros a apoyar a ciertos asambleístas y, después, a votar por la nueva Constitución en la que se incluyó esta propuesta.

La idea de representar a la juventud suscita el siguiente interrogante: ¿existe algo que se podría categorizar como "intereses de la juventud"? Mauricio, del Movimiento Paz y Reforma, dice que sí, y plantea como intereses comunes de los jóvenes, la calidad de la educación y el primer empleo. Pero tal vez merece comentarse que esa entrevista se llevó a cabo en la oficina de Suárez y Suárez, donde el Mauricio Suárez junior ya estaba trabajando antes de graduarse de la universidad. Al contrario, Fernando (FRIU) afirmó que "sabemos que son jóvenes igual que nosotros, pero no tenemos las mismas necesidades. Vivimos en condiciones diferentes de clase", señalando que las distinciones socioeconómicas causan que los jóvenes ricos y pobres tengan distintos intereses. Otros jóvenes entrevistados consideraron la identidad étnica como más importante que la identidad juvenil. Tal es el caso de Alicia, de la Coordinadora Nacional de Mujeres Negras (CONAMUNE), quien comenta que no se siente escuchada como joven sino como afrodescendiente.

Por otro lado, numerosos entrevistados rechazaron la idea de participar "como jóvenes" o de estar representando "intereses juveniles". "Ser joven por sí solo no es una virtud", asegura Jaime. El asambleísta Eduardo plantea que reclamar prioritariamente una identidad de joven refleja una vulnerabilidad en vez de una fortaleza y un potencial:

> Mientras sigues siendo un protegido, como son los jóvenes actualmente, no vas a tener poder de tomar decisiones, solamente de exigir, de gritar, de pelear, de participar en foros, de participar en convocatorios, para plantear soluciones. Pero no vas a ser parte de la toma de decisiones para esas soluciones.

Eduardo describe a los espacios supuestamente abiertos a la participación juvenil como una forma de confinamiento, porque implican que otros espacios no están abiertos a los menores de edades.

Este es un discurso que refleja bien la discusión académica sobre el reclamo de derechos por parte de algunos sectores sociales. Eduardo también critica el "particularismo" que resulta de un movimiento que promueve los derechos juveniles, ya que "los derechos ciudadanos deben ser universales". Si una mayor participación juvenil resulta en un mayor impulso a las políticas públicas que se dirigen específicamente a la población joven, surge la preocupación mencionada anteriormente sobre una "fragmentación social" que caracteriza a una sociedad dividida en sectores sociales, en la que cada cual defiende sus derechos particulares.

Como ya he anotado en la discusión de las identidades juveniles, lo "joven" en un contexto político puede también indicar innovación y renovación, una imagen que muchos candidatos hoy por hoy intentan aprovechar. Paula (PSC) observa que "ahora todos sabemos que la gente está cansada de las mismas caras de siempre, piden nuevas personas, nuevas ideas, ideas más frescas, tal vez que sean más acordes a la realidad actual [...] se exige la participación de los jóvenes". Esta afirmación presupone que la gente nueva viene con ideas nuevas, un presupuesto que muchos políticos han aprovechado en campañas que ponderan lo joven. Sin embargo, en el caso de los jóvenes que asumen esta identidad, se puede cuestionar cuán

novedosas son sus propuestas. ¿Son portadores de ideas realmente innovadoras y renovadoras que redefinen la agenda política, o son simplemente un reemplazo de la vieja clase política que mantiene los mismos paradigmas y prácticas que sus antecesores? Un estudio de Flavia Freidenberg muestra que aunque haya gente nueva en la Asamblea Constituyente, no se reconoce una renovación de ideas o valores.[39] Resolver esta cuestión queda fuera del alcance de este artículo, pero es un tema que merece mayor consideración y estudio.

¿Cómo se debe participar?

Una tercera pregunta relevante para los debates regionales sobre la democracia y relacionada con el tema de las identidades e intereses sectoriales es la de cómo se debe participar. En un ámbito de mayores espacios de participación directa y a la luz del fracaso del sistema representativo, ¿cómo buscan incidir los jóvenes en el sistema político?

Históricamente, los jóvenes han canalizado sus intereses a través de mecanismos más directos de participación y por fuera de la institucionalidad estatal. Tal es el caso, por ejemplo, de los movimientos estudiantiles, que han organizados marchas y protestas para conseguir la rebaja en el costo del transporte público para las personas con carné estudiantil. Aunque se sigue recurriendo a estos mecanismos —"somos los primeros en salir a las calles", dirá Raúl, de la FESE—, actualmente se advierte una "institucionalización" de la participación juvenil que va de la mano de la apertura de nuevos espacios de participación directa y del acercamiento de los jóvenes al actual gobierno. En este sentido, observa Andrés de la Juventud 35, "creíamos que era necesario la lucha en las calles [...] entonces el gobierno de la revolución ciudadana nos da un giro. Los jóvenes ya no van a la calle a reclamar. Nos sentaron a la mesa a proponer". Hasta algunos grupos con posturas tradicionalmente antisistema, como los roqueros, han colaborado en proyectos del gobierno. Tal vez el ejemplo más auténtico de esa institucionalización sea el

39. Freidenberg (2008: 1).

proyecto que se realiza en colaboración con el Ministerio de Inclusión Social y Económico para dar personería jurídica al grupo Latin Kings, reconociéndole, no como una pandilla peligrosa, sino como una asociación.

Por un lado, esta "institucionalización" de la participación juvenil puede ser vista como un avance positivo, reforzando la legitimidad del sistema político como un espacio de participación. No obstante, también hay jóvenes que expresaron su preocupación por la pérdida de independencia que ocurre cuando los grupos juveniles se integran a algún gobierno. Carlos, un joven que trabaja en la organización Ágora Democrática, se identificó con los jóvenes del grupo Ruptura de los 25, que algunos años atrás surgió con una agenda progresista como una fuerza juvenil bastante reconocida. Él lamenta la pérdida de este espacio autónomo de activismo juvenil debido a que algunos de sus dirigentes asumieron cargos en el gobierno. Desde esta perspectiva, la institucionalización también puede llevar a callar lo que en su momento fue una voz creativa, crítica y representativa de la juventud.

De otro lado, también hay jóvenes que buscan participar a través de instituciones tradicionales de representación, como candidatos al sistema legislativo o a través de partidos políticos. En la campaña del 2007, el coordinador nacional del partido Fuerza Ecuador (FE) estimó que el 95% de sus candidatos a asambleístas tenían menos de 35 años.[40] Algunos jóvenes entrevistados criticaron fuertemente la participación directa en vez de la representativa. Luis (Movimiento Uno) afirma que "esta Constitución está inventando cosas [...] que solo tiene que ver con temas electorales. La verdadera participación democrática está en los tres poderes [...] cualquiera puede ser candidato a diputado, pero bajos ciertas reglas que tienen que ser mejores".

En el libro *Participación ciudadana y democracia,* Romero Grompone observa que "Existe un extendido consenso que asocia, a mi criterio, de manera simplista, representación con percepciones elitistas y participación con profundización de la democracia",[41]

40. El Comercio (d).

41. Grompone (2005: 13).

una opinión que también aparece en el discurso de algunos jóvenes. Fernando (FRIU) encuentra una diferencia entre los conceptos de participación adoptados por los jóvenes "proletarios" y por los de la "élite":

> La democracia para nosotros es [...] que todos los sectores populares, amas de casa, trabajadores, obreros, estudiantes, jóvenes en general, niños, niñas, ancianos, que todo el mundo participe en la toma de decisiones de cualquier lugar o ente del Estado [...] Pero para la burguesía, principalmente en nuestro país, la democracia es ir a votaciones, sufragar, y ahí termina la democracia.

Entre los entrevistados que se identificaron como adeptos al gobierno se pudo observar un mismo patrón: la valoración positiva de la participación ampliada, que incluye la incidencia directa. Los "opositores", en cambio, identificaron el elegir y ser elegido, en una ciudadanía bien informada, como el aspecto fundamental de la participación democrática.

Al revisar la forma de participación juvenil que ha inspirado este momento político asoma la crítica mencionada en la primera sección de este artículo: una sustitución de la representación social por una participación directa. Es decir, una sustitución de aquella forma de representación política que en manos de los partidos políticos tradicionales ha contribuido a la crisis de las instituciones de representación. Surge así una preocupación y una paradoja: si el Gobierno Correa está promoviendo nuevos espacios de participación juvenil y está atrayendo a la juventud con un discurso que rechaza a los partidos políticos y sus mecanismos tradicionales de incidencia —lo cual puede cautivar mucho a los jóvenes—, al convocar a estos nuevos espacios de participación directa se asume el riesgo de propiciar un detrimento de las instituciones representativas, lo que a fin de cuentas debilita, en vez de fortalecer, a la democracia ecuatoriana.

Conclusión

Este estudio intenta vislumbrar —frente a la crisis de la democracia en el Ecuador y en la región andina, y observando los

comportamientos y las perspectivas de la nueva generación—cómo será el futuro de la democracia ecuatoriana. Se ha planteado que el país vive un momento de acrecentado optimismo e interés políticos por parte de los y las jóvenes, así como de una significativa apertura de espacios para encauzar esta tendencia. Esta idea se apoya en los índices de apoyo juvenil al gobierno actual y en los testimonios de diversos jóvenes que representan diferentes agendas y posiciones políticas. Estos testimonios hablan de un cambio de actitud por parte de una juventud que rechaza un pasado político de corrupción e incapacidad, lo que ha sido motivo para la apatía y la desilusión generalizadas, pero también para que esta juventud se interese en renovar el quebrantado sistema político. Este nuevo activismo juvenil se presenta de diversas formas, pero está directamente relacionado con la administración de Rafael Correa y con su "revolución ciudadana" que ha inspirado a los jóvenes a participar en la política, animados por las promesas de cambios radicales e históricos. Claro está, algunos jóvenes se involucran para apoyar este proceso, mientras que otros lo hacen para oponérsele.

¿Cómo se canalizará esta energía y cuáles serán los resultados para el sistema político futuro del Ecuador? ¿Qué predice esta participación juvenil a la luz de los problemas de gobernabilidad que ponen en riesgo la democracia? Frente a la afirmación inicial y reconociendo los límites de este estudio, se encuentra que tenemos que trabajar más con hipótesis que con conclusiones sobre lo que significará este entusiasmo juvenil para la democracia ecuatoriana.

Una de las hipótesis plantea un retorno al *status quo* e, incluso, un mayor debilitamiento de la democracia, después de una transición del momento de lucha política hacia uno de administración y gestión del Estado. La creciente participación juvenil se interpreta, según esta hipótesis, como un fenómeno momentáneo, inspirado por un joven líder en campaña y con un discurso atractivo, que solo busca incrementar el poder del Presidente, una situación que contribuye a la fractura del sistema representativo y a la desestabilización de la democracia ecuatoriana. En la misma línea, en la medida en que predice un retorno al *status quo*, hay otra hipótesis según la cual el nuevo activismo juvenil puede ser entendido como una convocatoria a la juventud, por parte de un gobierno que simpatiza con

los intereses de los jóvenes, para que ella ocupe nuevos espacios de participación directa que hagan posible reclamar sus derechos particulares. En este escenario, un resultado duradero para la democracia sería la ampliación de políticas públicas en beneficio de la población joven; no obstante, este continuo "particularismo" y "fragmentación social" van en contra de una ciudadanía universal y debilitarían el sistema político ecuatoriano.

Dejando a un lado estas hipótesis, que solo podrán corroborarse o rechazarse definitivamente en el futuro, este artículo ha presentado evidencia para defender la hipótesis según la cual el actual momento representa un cambio del *status quo*, y una ruptura en la trayectoria de la democracia ecuatoriana a partir de la entrada de nuevos actores dispuestos a reemplazar a una clase política desacreditada y con mucho potencial para relegitimizar el sistema político. En este escenario, se ve a Correa como un medio para el acercamiento entre la política y la juventud, y a este momento como el inicio de una ciudadanía más participativa que incluye a la nueva generación. No se puede reducir esta participación en la política a una expresión de cómo "la juventud" se incorpora en la democracia, sino que se tiene que reconocer el pluralismo de esta juventud, sus diversas motivaciones, agendas y maneras de incidir en la política. Al mismo tiempo, este artículo ha planteado que a pesar de su diversidad, la identidad "joven" tiene significado, y que se pueden encontrar patrones en las acciones y actitudes que actualmente despliega la juventud en el campo político ecuatoriano.

Este escenario, que reconoce a los jóvenes dirigentes actuales como sujetos principales en la construcción de una nueva democracia ecuatoriana, sugiere varios asuntos importantes para una mayor investigación: ¿el concepto que tienen los jóvenes acerca de la democracia es diferente al de los adultos?, ¿cómo establecerán una relación a largo plazo con la política después de esta etapa generacional?, ¿se integrarán a futuro en instituciones de representación tradicionales o contribuirán con una nueva institucionalidad que les posibilite incidir en la política?, ¿qué impacto tendrá esto para el sistema representativo?, ¿propondrán los jóvenes nuevas agendas innovadoras o aplicarán los paradigmas políticos anteriores? Este artículo termina suscitando más preguntas que respuestas,

que pueden servir como base de nuevos proyectos de investigación para la Red de Investigación de la Democracia Andina. Más allá del objetivo de la Red de evaluar el estado de la democracia andina, se espera generar información de calidad que pueda contribuir a los esfuerzos de fortalecer a la democracia en la región. Las investigaciones que se centren en entender mejor este fenómeno de movilización política de la juventud, ocupándose también de lo que ocurre con los jóvenes en otros países de la región, tienen la posibilidad de ser muy relevantes en la formulación de programas y políticas que busquen apoyar la construcción de democracias, no solo electorales, sino de ciudadanas y ciudadanos.

Bibliografía

Alcaldía Metropolitana de Quito
2007 *Estado de situación de los jóvenes en el distrito metropolitano de Quito*. Quito.

Burbano de Lara, Felipe
2003 "Democracia, cultura política y gobernabilidad. Los estudios políticos en los años noventas". En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO.

Cardoso, Luis Enrique
2006 *Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano*. Lima: Comisión Andina de Juristas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
2004 *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias.* Santiago*:* Naciones Unidas.

El Comercio
2007a "Jóvenes van tras sueño asambleísta", 14 de junio.

2007b "La consulta va al Congreso", 26 de enero.

2007c "Ocho características de la Asamblea Constituyente", 16 de febrero.

2008 "El joven redefine a la política", 3 de noviembre.

2009a "Correa va por su segundo mandato", 16 de abril.

2009b "Los chicos no quieren campaña en el aula", 23 de febrero.

Freidenberg, Flavia
2008 "¿Renovación o continuismo? Actitudes, valores y trayectoria de la clase política ecuatoriana". Documento de trabajo.

Giménez, Fernando Flores y Jorge Moreno Yanes
2004 *La participación política en Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Grompone, Romeo
2005 "Argumentos a favor de la participación y en contra de sus defensores". En Zárate, Patricia, ed., *Participación ciudadana y democracia*. Lima: IEP.

Larrea, Tatiana
2007 *¿En qué pensamos los ecuatorianos al hablar de la democracia?* Quito: Corporación Participación Ciudadana.

Latinobarómetro
2007 *Informe Latinobarómetro.*

Ortiz Crespo, Santiago
2008 "Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional". En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 32.

Pachano, Simón
2003 *Ciudadanía e identidad*. Quito: FLACSO.

Pinheiro, Paulo Sergio
2007 *World report on violence against children*. Organización de las Naciones Unidas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
2004 *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.

Seligson, Mitchell
2008 *Cultura política de la democracia en Ecuador*. Barómetro de las Américas.

Vásconez, Alison
2006 "Jóvenes y trabajo: entre la supervivencia y el mercado". En Martínez Valle, Luciano, ed., *Jóvenes y mercado de trabajo en el Ecuador*. Quito: FLACSO.

Verdesoto, Luis
2003 "Mestizaje y ciudadanía". En Burbano de Lara, Felipe, ed., *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO.

Jóvenes entrevistados, miembros de:

Asamblea Constituyente (secretarios de mesas y asesores de asambleístas)
Asamblea Nacional (asambleístas)
Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)
Coordinadora Nacional de Mujeres Negras del Ecuador (CONAMUNE)
Diablo Huma
Federación de Estudiantes Secundarias del Ecuador (FESE)
Frente Amplio de Universidades Particulares del Ecuador (FAUPE)
Frente Revolucionario Independiente Universitario (FRIU)
Juventud 35
Movimiento Paz y Reforma
Movimiento UNO
Partido Social Cristiano (PSC)

Anexo I. Marco teórico y metodológico[1]

Red de Investigación de la Democracia Andina

Introducción

Algunos hechos recientes en la subregión andina plantean desafíos a nuestra forma de entender el significado de la democracia.[2] Líderes políticos que consiguieron el cargo gracias a su capacidad para

---

1. Preparado por Maxwell A. Cameron. Un primer borrador de este marco para la investigación sobre el estado de la democracia en la región andina fue preparado para una reunión llevada a cabo en Lima, Perú, del 14 al 15 de diciembre del 2007, con la intención de iniciar una red de investigación en torno a este tema. La reunión fue patrocinada por la Fundación Martha Piper de la Universidad de Columbia Británica (UBC) y por el Programa Glyn Berry del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá. Gerry Munck, Mark Warren, Eric Hershberg y Jennifer McCoy hicieron comentarios útiles tanto en la reunión como en momentos posteriores. Agradezco a Ken Sharpe y a Rebecca McPartlin por sus comentarios y consejos y a Lesley Burns, Andrés Ruiz, Freddy Osorio-Ramírez y Francesca Lanata por su invaluable asistencia de investigación. La responsabilidad por el contenido del trabajo, incluyendo cualquier error u omisión, es exclusivamente del autor.

2. Esta metodología se propone para servir de plantilla para una investigación realizada bajo la rúbrica de un proyecto piloto sobre el estado de la democracia en la región andina. Las citas primarias para esta discusión incluyen la Carta Democrática Interamericana, el índice electoral PNUD, el marco de evaluación de la democracia de Internacional IDEA, y la auditoría de la democracia de Costa Rica (ver bibliografía).

ganar elecciones ocupan el poder desde Venezuela hasta Chile. Sin embargo, las elecciones no son suficientes para establecer una democracia, pues esta no es solo un sistema para elegir líderes sino un sistema de representación basado en un mínimo consenso político sobre las reglas constitucionales y la plena participación de los ciudadanos. Los retos de la democracia en la subregión andina tienen menos que ver con la legitimidad electoral de los presidentes —aun cuando existen problemas graves en el manejo electoral— que con su incapacidad o falta de voluntad para gobernar de una manera que refleje un respeto cabal de estas dimensiones de la democracia. Estos problemas están arraigados en la ausencia de estados democráticos coherentes, los cuales son el fundamento de las relaciones entre el Estado y la sociedad basadas en el concepto de ciudadanía. Una breve inspección de la región demuestra cambios muy rápidos que representan al mismo tiempo avances en la democratización y síntomas preocupantes:

a. El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, ganó un referéndum en febrero del 2009 que le permite postularse para la reelección de manera indefinida.
b. El presidente boliviano, Evo Morales, ganó un referéndum en enero del 2009 para aprobar una nueva Constitución, y ganó la reelección en diciembre del 2009.
c. En Ecuador, Rafael Correa de la Alianza País fue reelegido en abril del 2009, después de ganar un referéndum para aprobar una nueva Constitución en septiembre del año anterior.
d. En Colombia, el presidente Álvaro Uribe pierde un intento de convocar a un referéndum para cambiar la Constitución, de modo que permita su reelección. Esto en medio del escándalo de la "parapolítica" que demuestra la influencia de narcotraficantes en el Estado.
e. El conflicto en Bagua en junio del 2009 mostró el potencial para el conflicto violento en un país donde los mecanismos de participación existen, pero no son utilizados por el gobierno de Alan García y la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) del Perú.

f. Aun en Chile, que contrasta con los demás países de la región por su estabilidad electoral y política, hay indicios de un creciente desencanto con un sistema democrático poco participativo. En enero del 2010, la Concertación pierde las elecciones por primera vez desde la transición democrática.

Existe, por un lado, una crisis de representación y, por otro, fuertes demandas de parte de la ciudadanía por una participación más directa en la toma de decisiones. Las legislaturas, las Cortes y los partidos son débiles en casi toda la región. Estas instituciones están entre las menos prestigiosas, no solo por la percepción (acertada con frecuencia) de una corrupción endémica y favoritismo, sino también porque son consideradas como irrelevantes en el quehacer cotidiano. Además, no son muy productivas en la generación de buenas leyes ni se orientan hacia el interés público. Como es lógico, líderes fuertes en el Poder Ejecutivo han descubierto que atacar a los partidos tradicionales, políticos y jueces es políticamente rentable. Instituciones deliberantes son vulnerables no solo debido a políticos impacientes ante el equilibrio entre los poderes de gobierno, sino porque tales líderes pueden intentar pasar por encima de limitaciones institucionales gracias a la ausencia de un consenso social fuerte con respecto a la importancia de estas instituciones y a la creencia de que no sirven al bien público. En otras palabras, las instituciones democráticas son vulnerables cuando no son apoyadas por ciudadanos comprometidos con su funcionamiento.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, artículo 10: 36) dice que "Latinoamérica ha logrado una democracia electoral y las libertades básicas que conlleva. Ahora hay necesidad de progresar hacia una democracia del ciudadano". Los derechos de ciudadanía política —votar, postular para un puesto en el gobierno— son razonablemente seguros, pero los derechos sociales y civiles todavía son vulnerables. En una región con amplias desigualdades y hábitos arraigados de discriminación y exclusión, los derechos de ciudadanía civil y social pueden ser ignorados. Estas flagrantes desigualdades fomentan relaciones sociales de clientelismo, corrupción y particularismo que son desfavorables a la práctica de la democracia, precisamente porque corroen los derechos

civiles y sociales que sostienen la ciudadanía. Bajo estas circunstancias, resulta más difícil sostener mecanismos de representación, responsabilizar a los oficiales elegidos en elecciones o adquirir los hábitos de ciudadanía y las capacidades de deliberación necesarios para exigir la protección igualitaria bajo la ley.

El proyecto auspiciado por la Red de Investigación de la Democracia Andina (RIDA) se enfoca en las maneras de expandir y fortalecer la ciudadanía, ya sea al reforzar a las instituciones políticas que alientan y canalizan representación o al fortalecer la capacidad de la sociedad civil para alentar la responsabilidad social de los oficiales elegidos mediante elecciones. Importa, claro, cuando las instituciones deliberativas son debilitadas por Ejecutivos que el público califica como corruptos o, peor, irrelevantes. Instituciones débiles socavan la relación entre el Estado y la sociedad que es vital para la democracia. Cuando las vías de representación están bloqueadas o son inaccesibles para la ciudadanía, las presiones políticas adoptan otros caminos. Los movimientos sociales a menudo son una señal de la vitalidad de una sociedad civil, pero pueden volverse más radicales cuando las vías de participación democrática están bloqueadas. En algunos casos (Ecuador y Bolivia, en particular), las movilizaciones han desestabilizado a gobiernos impopulares, aunque elegidos democráticamente; sin embargo, instituciones más fuertes y más capaces de canalizar y representar a la sociedad civil pueden producir logros legislativos y políticos duraderos.

Otro efecto de la erosión de las instituciones deliberativas es el incremento de *outsiders* políticos dentro del sistema de partidos. Sistemas de partidos se han derrumbado o han sido erosionados en Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Líderes como Chávez, Morales, Correa y Humala han desafiado el *establishment* político tradicional, aprovechando una atmósfera de descontento con el rendimiento de gobiernos democráticos. Estos actores ofrecen vencer déficits democráticos al refundar el orden republicano en términos más igualitarios y participativos. Está lejos de ser claro que el camino hacia la igualdad, hacia la justicia y hacia los derechos y libertades de una sociedad democrática sea solo el de una mera reforma constitucional, pero el hecho de que esta sea la estrategia adoptada por tres de los seis países en la subregión es muy revelador.

El estado de la democracia

Evaluar el estado de la democracia en la región andina es una tarea difícil pero necesaria. Los líderes de las naciones democráticas, como las que componen el hemisferio occidental, a menudo prefieren trabajar con los líderes de otras democracias en vez de con los líderes de naciones no democráticas. Esta tendencia puede resultar en la formación de clubes democráticos o grupos de democracias. Un ejemplo de ello es la evolución reciente de la Organización de Estados Americanos (OEA), que adoptó la Carta Democrática Interamericana en el 2001 para defender y promover la democracia de manera colectiva.[3]

Si el hemisferio va a seguir siendo un club de democracias, debe haber un entendimiento compartido de qué significa la idea de democracia. El mayor propósito de crear una red de investigación para evaluar el estado de la democracia es trabajar en este entendimiento y proveer el tipo de evidencia que permitiría juzgar de manera razonable si estos países están profundizando y fortaleciendo sus prácticas e instituciones democráticas o, al menos, viviendo de acuerdo con sus compromisos bajo la Carta Democrática, así como sugerir y priorizar objetivos de reforma. Resulta asombroso que no exista algo similar, en especial si se considera el extenso esfuerzo de recoger y analizar datos alrededor de áreas análogas de política pública, como los derechos humanos, la seguridad humana o el desarrollo humano.

Esta falta de evidencia de análisis político se debe en parte a la naturaleza ambigua del concepto de democracia y a la sensibilidad política del tema. En gran medida, tal ambigüedad y sensibilidad son consecuencia de la tendencia de reducir la democracia a cier-

3. No es una violación de soberanía. En efecto, es el derecho soberano de cada nación de llevar a cabo sus asuntos exteriores de acuerdo con sus propios valores y preferencias. Ningún Estado está obligado de ser parte de un club, y todo lo que se puede hacer a los que no comparten los principios y las prácticas democráticos de la Carta Democrática es pedirles que se retiren. En un mundo donde la democracia disfruta de una legitimidad casi indiscutible como base de buen gobierno, sin embargo, el estigma de exclusión puede ser considerable.

tas instituciones particulares a través de las cuales se logran poner en práctica determinados principios. Por lo tanto, es importante distinguir entre principios generales e instituciones específicas. El capítulo 1, artículo 3, de la Carta Democrática, cita "la celebración de elecciones periódicas, libres y justas basadas en votaciones secretas y sufragio universal como expresión de la soberanía de la gente". Podemos preguntarnos, sin embargo, si tal institución particular está contribuyendo a la democracia, entendida en términos de "control popular sobre decisiones públicas y los que toman las decisiones; e igualdad entre ciudadanos en el ejercicio de ese control" (IDEA, artículo 9.2: 3; ver también Dahl 1982). Las instituciones necesarias para poner estos principios en práctica, sin embargo, son complejas y diversas. Tres temas son especialmente cruciales para entender el estado de la democracia en la región andina: elecciones, constituciones y ciudadanía.

La democracia electoral

La democracia electoral (poliarquía, de acuerdo con el término de Robert Dahl [1980: 10-11]) se refiere a un régimen democrático en el cual los ciudadanos pueden votar y postularse en elecciones competitivas. En democracias participativas de pequeña escala, las elecciones para elegir representantes pueden ser innecesarias: por ejemplo, los antiguos griegos usaban loterías para seleccionar a los líderes entre una comunidad de coetáneos. En el caso de los estados-nación de gran escala, en cambio, la elección de representantes es un rasgo indispensable de cualquier régimen democrático. Las elecciones contribuyen al control popular sobre quienes toman las decisiones dando la posibilidad a los votantes de sacar de manera periódica a sus líderes del poder. El principio de "una persona, un voto" garantiza la igualdad de los ciudadanos en por lo menos un aspecto del control sobre decisiones públicas. Las elecciones implican competencia, pero también se espera que produzcan acuerdos sobre los ganadores y perdedores: deben ser resoluciones decisivas (aunque temporarias) de competencia política.

Una de las ventajas de definir democracia en términos de elecciones es la facilidad para medir y cuantificar la dimensión electoral

de la democracia frente a conceptos más nebulosos como el "control popular sobre decisiones". El índice de democracia electoral (IDE) desarrollado por el PNUD da una imagen muy clara del estado de las instituciones democráticas en toda Latinoamérica. Este índice tiene cuatro aspectos: el derecho de votar está asegurado; las elecciones son limpias; las elecciones son seguras; y los oficiales públicos elegidos asumen el poder.

Unas elecciones libres y limpias requieren de listas de registro de los votantes que permiten ejercer el sufragio a todos los adultos elegibles. En muchos países de Latinoamérica hay importantes obstáculos administrativos para votar, como la necesidad de presentar documentos que solo se pueden conseguir a través de procedimientos caros y que llevan mucho tiempo. Esto es especialmente crítico para los campesinos pobres y para otros grupos que se encuentran sistemáticamente en desventaja en términos de acceso a la votación, como los trabajadores en industrias con alta movilidad, quienes a menudo no tienen documentos actualizados, los ciudadanos que residen en el exterior o los miembros de las fuerzas armadas que tienen que proporcionar seguridad el día de las elecciones. Se presenta una variación significativa en la calidad de las listas de registro de los votantes, así como problemas serios con la falta de oficiales y escrutadores entrenados, tanto los que son empleados por el Estado como los que son proporcionados por los partidos. Los oficiales a menudo no están dispuestos a proveer soluciones administrativas para aumentar la participación en las elecciones, tales como campañas de registro de los votantes, votaciones postales, urnas postales o urnas móviles.

Las elecciones son ingredientes esenciales de la democracia en cualquier comunidad política de gran escala. En el contexto del continente americano, las elecciones son reconocidas por la Carta Democrática Interamericana y reglamentadas por el manual de la OEA para la observación electoral (Munck 2007).[4] No celebrar elecciones que "coincidan con los estándares mínimos internacionales",

4. El capítulo 1, artículo 3, cita "la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo".

no "celebrar elecciones periódicas o [no] respetar los resultados electorales" (Carter 2005), son por lo general actos comprendidos como una violación de la Carta Democrática. Las elecciones libres y justas también forman parte del marco de evaluación de IDEA.

Hay un consenso fuerte y justificado sobre la importancia de la dimensión electoral de los regímenes democráticos. El incumplimiento de estas reglas básicas constituye una interrupción del orden democrático bajo casi cualquier concepto de democracia. Sin embargo, mientras las elecciones son una institución clave en las democracias modernas, no representan por fuerza el núcleo de los problemas que las democracias frágiles confrontan. En la región andina en particular, el desacuerdo sobre los elementos esenciales constitucionales es una fuente más importante de crisis democráticas. La medida de la democracia entendida como elecciones no da un sentido fidedigno de cuáles democracias se encuentran amenazadas por crisis constitucionales.

La democracia constitucional

La democracia constitucional plantea un requisito sobre "el control popular sobre decisiones públicas y los que toman las decisiones". En la mayoría de las democracias constitucionales, la gente gobierna de forma indirecta por medio de legisladores que crean las leyes en su nombre. Se presenta entonces una tensión entre el poder del pueblo y la autoridad de la ley. Este es un problema clásico de teoría política, cuyos orígenes se remontan a Aristóteles. En efecto, Aristóteles usaba el término "polis" en vez de democracia para referirse a un sistema en el cual la soberanía popular fue atenuada por el respeto a las leyes. Tal sistema se llamaría democracia constitucional en nuestra época; otros adoptarían el nombre de "república".

La tensión entre la voluntad de la gente y el imperio de la ley es hoy en día un problema crítico en la región andina. La democracia no solo es el control sobre quienes toman las decisiones, sino que también supone que el pueblo es un poder constituyente, la fuente original de la ley, incluyendo las leyes fundamentales (o constituciones). La idea de que las constituciones surgen de un acuerdo o contrato original es, como cualquier mito, una ficción. Siempre existe

una tensión inevitable entre las prácticas que llamamos democráticas en un régimen particular y el hecho de que estas prácticas son desarrolladas por instituciones y leyes heredadas del pasado y sobre las cuales tenemos poco control. Esta tensión puede ser tolerable en algunas circunstancias, pero cuando las instituciones democráticas están plagadas de injusticia, discriminación y exclusión, aparece el riesgo de que el régimen democrático, aun en su dimensión mínima y de procedimiento, sea visto como una farsa.

En los países andinos, las instituciones que tienden a ser criticadas con mayor severidad son los partidos, las legislaturas y las Cortes: las instituciones claves de cualquier orden constitucional. Estas instituciones merecen, por lo tanto, un análisis muy cuidadoso. Es necesario reflexionar sobre el estándar normativo al cual las instituciones deben atenerse y evaluar por qué no cumplen con tales requisitos. La tarea clave de la Legislatura es producir leyes de interés general, en vez de leyes con sustantivos propios. Con respecto a este tema, la definición de democracia de IDEA merece modificación, pues se refiere a las decisiones públicas y a quienes toman esas decisiones; sin embargo, la legislación es diferente a la toma de decisiones. La legislación implica la deliberación sobre asuntos de interés público y la producción de textos legales vinculantes para las autoridades y para los ciudadanos. El control público sobre la legislación requiere que las leyes sean hechas en público por representantes elegidos a quienes se les imputa la responsabilidad de sus acciones. La tarea de las legislaturas va más allá de la toma de decisiones; por ejemplo, pueden iniciar cierto tipo de investigación o tomar decisiones presupuestarias. No obstante, su principal función es monopolizar —aunque en algunos casos este monopolio es compartido con el Ejecutivo— la producción de textos legales dentro de un territorio.

La independencia judicial es otro rasgo de un Estado democrático constitucional. Una vez más, el estándar normativo para el Poder Judicial es la aplicación de las leyes de una manera justa, imparcial e igualitaria. Las Cortes son diseñadas para garantizar la igualdad ante la ley y su aplicación universal (la justicia implica que cada persona es igual ante la ley y que nadie está por encima de ella). Estas metas se incorporan en las instituciones judiciales de varias

maneras: afectan la forma en que se nombra a los jueces y cómo se les otorga ejercicio a largo plazo, la manera cómo construyen argumentos y sentencias, las reglas que regulan el comportamiento en la Corte, las garantías provistas para asegurar el debido proceso de la ley y la manera en que la Corte está protegida de las presiones del Ejecutivo, de la Legislatura, del ejército y de la opinión pública. El propósito de un sistema como este es garantizar que el Estado actúe dentro de la ley y que los ciudadanos queden protegidos contra el abuso de poder. Al limitar el poder del Estado, un sistema como este también impone límites sobre el poder del pueblo o cualquier grupo o individuo que pretenda gobernar en su nombre, debido a que las Cortes tienen el poder de determinar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por la Legislatura y por el Presidente. La construcción de las legislaturas y Cortes con jurisdicción sobre áreas específicas y con la capacidad de obligar a los demás poderes de gobierno a rendir cuentas es la esencia de la separación de poderes. Este ingrediente de constitucionalismo es confirmado en cada Constitución democrática en el mundo moderno (sea presidencial, parlamentario o mixto), y está consagrado en la Carta Democrática (capítulo 1, artículo 3). La separación de poderes no busca limitar el uso de poder del Estado para lograr metas sociales ni dificultar a los gobiernos el cumplimiento de sus responsabilidades, sino perseguir el ideal de que todas las acciones gubernamentales dentro de un orden constitucional se lleven a cabo respetando los principios de legalidad.

Por esta razón, la separación de poderes está conectada con la supremacía de los oficiales elegidos democráticamente sobre las fuerzas armadas. No es de extrañarse que las fuerzas armadas sean los opositores más feroces de la separación de poderes. En varios países andinos, las fuerzas armadas han insistido en Cortes y prerrogativas especiales, en el derecho de regular no solo sus propios asuntos, libres de supervisión y de escrutinio público, sino también los de los ciudadanos, exigiendo impunidad por los abusos de poder en la práctica de actividades contrainsurgentes. De este modo, la Carta Democrática también afirma que "la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las

entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia" (capítulo 1, artículo 4). Desafortunadamente, la Carta Democrática no especifica bajo cuáles condiciones las violaciones de la separación de poderes o la derogación de la supremacía de los ciudadanos contarían como una interrupción o alteración en el orden democrático.

Otros ingredientes esenciales para el orden constitucional es que los medios de comunicación sean libres y justos, así como el libre acceso a la información. En una sociedad de masas, la participación de los ciudadanos en la esfera pública requiere necesariamente el acceso a los medios de comunicación impresos y electrónicos. El abuso del control privado o público sobre los medios de comunicación para manipular la información o silenciar voces discrepantes impide el acceso a fuentes alternativas de información, que es una parte importante de la definición de democracia electoral. El daño ocasionado a la imparcialidad de las elecciones por tales abusos no es difícil de entender (punto 10 Internacional IDEA). Sin el acceso a una cobertura imparcial y veraz, así como a una amplia gama de puntos de vista, los ciudadanos no se enterarían de las opciones alternativas. Por otra parte, unos medios de comunicación informativos y equilibrados contribuyen al desarrollo de un público informado y atento entre elecciones y refuerzan en consecuencia la responsabilidad y transparencia de los oficiales públicos.

De acuerdo con la experiencia latinoamericana, entre las maneras en que la separación de poderes puede ser violada en una democracia, tres merecen particular atención. Siguiendo a Carter (2005; Centro Carter 2007), la democracia puede ser "afectada seriamente" (Carta Democrática Interamericana, capítulo 4, artículo 19) cuando cualquiera de las siguientes situaciones ocurre: "El cese inconstitucional del ejercicio de cualquier oficial elegido legalmente"; "La destitución o interferencia arbitraria o ilegal en el nombramiento o deliberación de los miembros de los consejos judiciales o electorales"; y "La interferencia de oficiales no elegidos, como oficiales militares, en la jurisdicción de los oficiales elegidos" (Carter 2005: 5).[5]

5. Temas relacionados figuran en los puntos 2 ("El imperio de la ley") y 8 ("El control civil sobre las fuerzas militares y policíacas") de Internacional IDEA.

Además, en un orden constitucional estable, quienes ocupan cargos públicos pueden ejercer el poder de acuerdo con la ley y sin interferencia por parte de oficiales que no han sido elegidos por el pueblo. Cabe señalar que la idea de que los oficiales elegidos deben cumplir su mandato está insinuada en el cuarto rasgo de la democracia electoral.

Por último, una gran prueba de la salud de la democracia constitucional se puede observar a través de las acciones de los oficiales públicos durante los estados de excepción. Las reglas se definen por cómo son usadas en circunstancias excepcionales, porque es cuando más difícil resulta respetarlas. Los estados de excepción en una democracia revelan dos cuestionamientos: ¿son legítimas las acciones de los oficiales públicos durante una crisis?; ¿realmente hay una crisis suficiente para justificar una desviación de las normas democráticas?

Las violaciones de las libertades civiles bajo estados de emergencia, incluyendo el uso de poderes más allá de lo permitido por la Constitución, sin que existan importantes razones para ello (guerra, levantamientos, desastres naturales) o para perseguir propósitos políticos, señalan el fracaso del orden constitucional. El "uso sistemático del cargo público para silenciar, acosar, o desbaratar las actividades legales y normales de los miembros de la oposición política" (Carter 2005: 5), así como los medios de comunicación y la sociedad civil, es incompatible con los derechos y libertades fundamentales, puesto que la oposición política es un requisito para la competitividad de las instituciones electorales, para imputar responsabilidad a los gobiernos y para garantizar que respondan a los votantes (punto 6, "Partidos políticos"; 7, "Eficacia y responsabilidad"; y 12, "Receptividad", de Internacional IDEA).

La discusión hasta ahora ha planteado los rasgos negativos y positivos de una democracia constitucional. La democracia constitucional *no es* un sistema en el cual los que tienen poder pueden alterar arbitrariamente los resultados democráticos, *pero sí es* un sistema en el cual las instituciones deliberativas cumplen con los propósitos para los cuales fueron explícitamente diseñadas: legislar y adjudicar de qué manera el poder del Estado es ejercido, en plena de sanción legal y de acuerdo con leyes promulgadas y conocidas

públicamente. La dimensión constitucional de la democracia no se interesa tanto en el acceso al poder como en la manera en que el poder es ejercido.

La democracia de ciudadanos

La democracia de ciudadanos (O'Donnell 2004; IDEA 2002; PNUD 2004) denota arreglos que dan a los ciudadanos oportunidades para participar de manera efectiva en deliberaciones colectivas y decisiones que les afectan. Detrás de esta idea hay una posición moral: las democracias son buenas porque maximizan el autogobierno de los ciudadanos, en los campos de la vida privada o de asuntos colectivos. Porque la democracia "trata de vida", como dice el PNUD, "es mucho más que simplemente un sistema de gobierno. Es más que solamente un medio de elegir y ser elegido. Su figura principal es el ciudadano en vez del votante" (PNUD 2004: 36).

La democracia en sí es deseable —el mismo acto de participación democrática es ennoblecedor—, pero su valor moral también se basa en la suposición que las democracias pueden lograr resultados que mejoran la vida de la gente. Las democracias generan gobiernos que son más responsables y más receptivos a los intereses de la gente. La mayoría de personas deben vivir mejor bajo una democracia que bajo otros regímenes, pero para que esto sea cierto, los gobiernos deben ejecutar ciertas tareas claves.

Es necesario un Estado constitucional robusto para mantener y garantizar los derechos fundamentales de ciudadanía civiles, políticos, sociales y económicos. Recurriendo al trabajo de Guillermo O'Donnell, el PNUD (2004) ha insistido en que los derechos de ciudadanía se han desarrollado de una manera dispareja en América Latina. Los estados latinoamericanos tienen una ciudadanía política avanzada pero no han institucionalizado derechos de ciudadanía civiles, sociales o económicos.

La institución básica que garantiza los derechos civiles es la Corte. Los derechos civiles significan que ciertos principios básicos de la ley civil —habeas corpus, la libertad de la detención arbitraria o de violencia, el debido proceso, un juicio justo, la libertad de conciencia— son reconocidos por los oficiales públicos y ejecutables en

la Corte, de manera que cualquier infracción de estos derechos puede ser castigado por la ley. Estos derechos se vuelven vulnerables en la ausencia de una judicatura independiente, de la separación de poderes y de la supremacía civil sobre las fuerzas armadas. Las judicaturas débiles son obstáculos para alcanzar los derechos civiles.

Los derechos políticos tienen que ser ejecutables en la Corte, pero también conciernen el desenvolvimiento de los ciudadanos en el proceso político: votar, hacer campaña, postular para un cargo en el gobierno, gobernar si se es elegido y ser parte de la oposición si no es así. Estos son derechos que suponen la existencia de ciertas instituciones representativas, como los partidos, las legislaturas y los cargos elegidos en el Ejecutivo (y a veces en la judicatura). La separación de poderes y la independencia de las ramas de gobierno son necesarias para asegurar que los derechos políticos son respetados.

Finalmente, los derechos sociales y económicos suponen la existencia de un Estado con la capacidad de asegurar que ciertas funciones de bienestar se cumplan, no como favores a cambio de votos sino como derechos ejecutables por una Corte. La educación, por ejemplo, es un derecho social que se debe dar a todos los niños en edad escolar sin excepciones. Ciertas reglas que incumben a la seguridad en el lugar de trabajo o a la responsabilidad social de la empresa, pueden ser incluidas como ejemplos de derechos sociales y económicos, siempre que los ciudadanos comunes tengan a dónde recurrir en caso de incumplimiento.

Donde los derechos civiles, políticos, sociales y económicos están seguros, la confianza en las instituciones públicas por lo general se incrementa. En Latinoamérica, en particular en los países andinos, no hay mucha confianza en las instituciones públicas. Esto desanima la preferencia por la democracia como sistema de gobierno. Estos bajos niveles de confianza alientan el rechazo hacia la clase política y pueden resultar en la elección de políticos que actúan en formas que debilitan más a las instituciones democráticas. El reto es romper el círculo que causa que *instituciones* democráticas de mala calidad generen decepción con respecto a los *principios* de la democracia.

Los países latinoamericanos con tradiciones democráticas más fuertes son los que han invertido tempranamente en la construcción

de una ciudadanía a través de políticas sociales, como salud y educación, en el desarrollo de fuertes instituciones cívicas, como el servicio público, y en la promoción de una cultura y literatura nacionales. La inversión en la ciudadanía es compensada al generar apoyo político para los bienes públicos que de otro modo son imposibles de lograr. Los sindicatos y otras organizaciones populares juegan un papel importante en exigir que los estados brinden estos bienes.

Dos de los obstáculos más grandes para lograr la ciudadanía son la pobreza y la desigualdad. La pobreza es importante porque debilita la capacidad para ejercer la ciudadanía y porque es un síntoma de descuido. Como ha dicho José Miguel Insulza, secretario general de la OEA, "la pobreza lastima a la democracia porque un Estado que acepta que una parte significativa de su población sufra pobreza, desigualdad y discriminación, no se puede llamar democrático".[6] La falta de atención a la exclusión social es un síntoma de la debilidad de la democracia y, por lo tanto, un mecanismo para la reproducción de una democracia de mala calidad. Los ciudadanos que no poseen las condiciones básicas para vivir con dignidad, no pueden dedicar el tiempo y los recursos necesarios para ejercer un poder político verdadero, mientras que la aceptación de la pobreza como una condición inevitable y natural apunta a hábitos arraigados de exclusión y discriminación. La democracia puede ser sostenida en países pobres y ricos, pero en una democracia que funciona apropiadamente debe haber continuas presiones para tratar las necesidades de los pobres.

Los apuntalamientos constitucionales de ciudadanía son necesarios pero insuficientes. Las zanjas legales que protegen al ciudadano en un régimen electoral constitucional no valen nada, a menos que una ciudadanía vigorosa tenga la capacidad de usarlas para luchar por la representación y la defensa de sus derechos legales y demandas sustantivas. La vitalidad de la sociedad civil está reflejada no solo en las competencias de partido y en la participación en elecciones, sino también en la fuerza de las organizaciones populares, movimientos de base y organizaciones no gubernamentales.

---

6. El marco de evaluación de IDEA Internacional incluye las dos categorías de derechos —civil y político y también social y económico— y articula con éxito los rasgos sustantivos de cada uno (puntos 3 y 4).

La igualdad legal en su mejor forma es una invitación para usar los derechos de ciudadanía para avanzar los intereses sustantivos y, en su peor expresión, se vuelve una ficción a menos que esté respaldada por un poder político verdadero.

Una nación de ciudadanos iguales comparte un interés común en suministrar bienes públicos, como salud, educación, seguridad, justicia y bienestar —las políticas que deben ser promocionadas por instituciones deliberativas actuando en el interés del público. La concentración de ingreso significa que más dinero está en manos de quienes pueden solventar tratamientos médicos caros y acudir a universidades de élite, de comunidades encerradas detrás de muros protegidos por guardias y de quienes pueden hacer que el sistema legal funcione en su beneficio a través de conexiones especiales o sobornos.

El concepto de ciudadanía puede parecer una ficción cuando es formalmente consagrado en los códigos y la ley pero invalidado en la práctica por condiciones cotidianas de pobreza y desigualdad. En efecto, cuando grupos particulares consiguen un cargo político de una manera que viola el principio de igualdad y control popular, la democracia puede adquirir una cualidad oligárquica inconfundible, como en el pacto de Punto Fijo en Venezuela. El problema es aún más agudo porque los países latinoamericanos son relativamente ricos en recursos naturales y otros atributos. Debido a esta riqueza natural, las condiciones subhumanas no pueden ser racionalizadas como el estado natural de las cosas.

La violencia anómica que ocurre en algunas partes de la Latinoamérica contemporánea sugiere la necesidad de incorporar la falta de acceso a los derechos y la falta de capacidades sociales para la solidaridad al pensar en los déficits de ciudadanía. La ciudadanía, entendida como la propiedad de ser miembro de una comunidad, consiste en derechos y obligaciones. A partir de esta perspectiva, los déficits de ciudadanía son evidentes, no solo en la violencia cotidiana sino también en la corrupción endémica y la evasión de impuestos. Estos déficits se reflejan en las acciones (y omisiones) de los ricos y los pobres.[7]

---

7. Gracias a Eric Hershberg por estas reflexiones.

Preguntas de investigación

Las cuestiones claves pueden ser resumidas en un decálogo.

La democracia electoral[8]

(1) Se respeta el derecho de votar

¿Todos los adultos elegibles en un país están registrados y pueden votar en una elección?

(2) Las elecciones son limpias

¿El voto se lleva a cabo sin irregularidades que podrían inhibir a los votantes para expresar su preferencia política de manera autónoma y con exactitud?

(3) Las elecciones son libres

¿Se le ofrece al electorado una gama de elecciones que no está constreñida por restricciones legales o asuntos prácticos?

(4) Los oficiales públicos son elegidos y se les permite gobernar

¿Las elecciones son el medio de acceso a cargos de gobierno (por ejemplo, los cargos políticos principales de los poderes Ejecutivo y Legislativo)?

La democracia constitucional[9]

(5) Independencia de las ramas Ejecutiva y Legislativa de gobierno

(i) ¿La Legislatura inicia y produce leyes considerando el interés público o, por el contrario, las acciones de los legisladores por lo general se limitan a ayudar a intereses particularistas? (Por ejemplo, ¿los traficantes de droga influyen en la Legislatura?; ¿se aprueban leyes hechas para beneficiar a individuos

8. Basado principalmente en PNUD (2004: 79).

9. Basado, en parte, en Carter (2005); el Centro Carter (2007); y OEA (2001 y 2007).

particulares, como en leyes con sustantivos propios?) ¿El proceso legislativo es transparente? ¿El proceso legislativo se interesa en que las otras ramas implementen y hagan respetar la ley? ¿La Legislatura usa poder adquisitivo o solicitudes públicas para asegurar que las otras ramas de gobierno lleven a cabo y hagan respetar la ley?

(ii) ¿El Ejecutivo obedece la ley y la Constitución? ¿Actúa con energía y firmeza sin invadir las otras ramas de gobierno?

(iii) ¿Algunas ramas de gobierno terminan inconstitucionalmente el cargo de cualquier otro oficial elegido de manera legal?

(iv) ¿Se le impide a los oficiales electos tener un puesto en el gobierno o cumplir con su mandato completo?

(v) ¿Se les impide cumplir con sus mandatos como resultado de la interferencia de otras ramas de gobierno?

(vi) ¿El Ejecutivo interfiere con el poder de hacer leyes de la Legislatura gobernando por decreto y sin autorización del Poder Legislativo? ¿Se puede acosar a la Legislatura para que conceda poderes a un Ejecutivo ambicioso?

(6) Independencia judicial y electoral del Ejecutivo y la Legislatura

(i) ¿El Poder Judicial es independiente? Es decir, ¿los jueces aplican e interpretan la ley de una manera justa, imparcial e igualitaria? ¿El Poder Judicial revoca legislaciones que violan la Constitución? ¿Controla las acciones ejecutivas que amenazan con violar la ley? ¿El Poder Judicial tiene los recursos necesarios para llevar a cabo los deberes y las responsabilidades que debe cumplir?

(ii) ¿Hay una usurpación o interferencia Ejecutiva o Legislativa en el Poder Judicial? ¿Ocurre alguna eliminación o interferencia arbitraria o legal en el nombramiento o deliberaciones de miembros de la judicatura o consejos electorales?

(7) Supremacía de ciudadanos sobre las fuerzas armadas, estados de excepción y los medios de comunicación

(i) ¿Hay alguna interferencia de oficiales que no han sido elegidos, como oficiales militares, en la jurisdicción de los oficiales

elegidos? ¿El ejército respeta el imperio de la ley y la Constitución? ¿Las cortes militares crean impunidad y protegen al ejército de la ley (por ejemplo, rechazando mandatos del habeas corpus)?

(ii) ¿Los oficiales elegidos son capaces de gobernar sin influencia de oficiales que no han sido elegidos por la ciudadanía?

(iii) ¿Los estados de emergencia son declarados de acuerdo con la ley y no se abusa de ellos para fines políticos partidarios, ni se los utiliza como un pretexto para violar con impunidad los derechos y las libertades fundamentales? ¿Son declarados sin el debido proceso o suficiente justificación? ¿Las garantías constitucionales no suspendidas se mantienen durante los estados de emergencia?

(iv) ¿Los votantes y los candidatos tienen acceso a información fidedigna y fuentes alternativas de opinión? ¿Hay acceso a la información que permite a los periodistas investigar las fechorías de los oficiales públicos? ¿Los partidos tienen acceso a los medios de comunicación y las finanzas de campaña son reguladas para asegurar equidad?

La democracia de ciudadanos[10]

(8) Los derechos civiles de ciudadanía

(i) ¿Los derechos civiles son igualmente garantizados para todos en la Corte?

(ii) ¿Hasta qué punto la gente se encuentra libre de violaciones físicas contra su persona y del temor de que estas se presenten? ¿Tienen derechos ejecutables contra el abuso físico?

(iii) ¿Qué tan eficaz y equitativa es la protección legal de las libertades de movimiento, expresión, asociación y reunión?

(iv) ¿Está asegurada la libertad para todos de practicar su propia religión, idioma o cultura?

---

10. Basado, en parte, en IDEA Internacional (ver Beetham 2003: 3.0 y 4.0); Carter (2005) y Centro Carter (2007).

(v) ¿Qué tan libres de acoso e intimidación se encuentran los individuos y grupos que trabajan para mejorar los derechos humanos?

(vi) ¿Cuáles medidas, si es que hay algunas, se toman para remediar las violaciones de las libertades civiles identificadas públicamente? ¿Qué grado de prioridad política y soporte público tienen? ¿Se pueden confirmar todas estas libertades civiles en la Corte?

(9) Derechos políticos de ciudadanía

(i) ¿Los derechos políticos fundamentales —el derecho de votar, a postularse para un cargo político, a hacer una campaña para un partido político— son impuestos por la Corte y respetados por las otras ramas de gobierno?

(ii) ¿Hay esfuerzos sistemáticos del Ejecutivo, las fuerzas armadas, u otros oficiales públicos y sus agentes para silenciar, acosar, sobornar o desbaratar las actividades normales y legales de los miembros de la oposición política, la sociedad civil o los medios de comunicación?

(iii) ¿Se usan prácticas de clientelismo o corruptas para influir en los resultados electorales? ¿Son los medios de comunicación, públicos y privados, justos e imparciales o son un agente partidario en la lucha política?

(10) Ciudadanía de derechos sociales y económicos

Ver IDEA (artículo 9.2: 4.0).

(i) ¿Las condiciones económicas y sociales son necesarias para el ejercicio de los derechos civiles y políticos garantizados por el Estado?

(ii) ¿Hasta qué punto es el acceso al trabajo o a la seguridad social accesible a todos sin discriminación?

(iii) ¿Cuán eficazmente están garantizadas las necesidades básicas de vida, incluyendo comida adecuada, refugio y agua potable?

(iv) ¿Qué tanto se protege la salud del pueblo, en todas las esferas y etapas de vida?

(v) ¿Qué tan extensivo e incluyente es el derecho a la educación, incluyendo la educación en los derechos y responsabilidades de ciudadanía?

(vi) ¿Los sindicatos y otras asociaciones relacionadas con el trabajo son libres de organizar y representar los intereses de sus miembros?

(vii) ¿Cuán rigorosas y transparentes son las reglas de gobierno empresarial y qué tan eficaces son las regulaciones de las corporaciones con respecto al interés del público?

(viii) ¿Cuáles medidas, si es que hay algunas, se toman para remediar los problemas públicamente identificados en este campo? ¿Qué grado de prioridad política y apoyo público tienen?

(ix) ¿Se respetan y protegen los derechos de los pueblos indígenas?

El impacto político de la investigación sobre el estado de la democracia

El propósito de los artículos en este número temático de la *Revista de Ciencia Política* es ofrecer una contribución independiente al debate político dentro de las Américas con una investigación oportuna, imparcial y de alta calidad sobre el estado de la democracia en la región andina. Estos artículos tienen la intención de brindar evidencia que permita hacer juicios acerca de las tendencias de la región; de generar una investigación creíble que se pueda usar para movilizar el apoyo y fortalecimiento de las reformas democráticas dentro del marco de la Carta Democrática y otros instrumentos relacionados; de desarrollar la capacidad local para realizar una investigación fidedigna sobre la democracia; y de mover la discusión académica hacia asuntos más amplios de constitucionalismo y ciudadanía.

El impacto esperado de este proyecto será al largo plazo. Pueden organizarse actividades dentro de este proyecto con el propósito de generar un impacto específico inmediato en un lugar y tiempo particulares, pero esto no puede ser planeado ni debe guiar los objetivos del proyecto. Los objetivos a largo plazo son:

- Promover una mayor conciencia en la política, la sociedad civil y las comunidades académicas sobre las conclusiones sustantivas acerca de las tendencias y el estado de la democracia en la región, así como una apreciación del valor de una red internacional de investigación para controlar y reportar datos sobre la democracia dentro del hemisferio occidental.
- Expandir el proyecto piloto andino hacia otros países con el fin de establecer un sistema permanente para controlar, evaluar y reportar de manera periódica el estado de la democracia en el hemisferio occidental.
- Ofrecer un modelo de evaluación de la democracia basado en la participación activa de investigadores y organizaciones civiles de la región y apoyado en sus necesidades y prioridades. La expansión ocurrirá de forma incremental, añadiendo casos de manera paulatina, de acuerdo con el nivel de petición de la sociedad civil, la disponibilidad de fondos y la capacidad de investigación en cada país.

Hoy en día no existe un mecanismo de evaluación sistemática de la democracia en la región. No hay una metodología compartida que nos permitiría comparar países sistemáticamente a través del tiempo, a pesar de los compromisos de estos países con la Carta Democrática. Los diversos grupos que trabajan en áreas relacionadas operan sin una red común que enlace sus esfuerzos. Sin un mecanismo para evaluar la democracia y una metodología común, hay poca conciencia de los problemas compartidos y poco contacto entre las diferentes comunidades de la región andina. Podemos desarrollar una plantilla inicial para la evaluación de la democracia, reunir equipos y asumir las actividades de investigación necesarias, llegando a un acuerdo para formar una asociación que incluya a un grupo de centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo del primer proyecto piloto sobre la región de los Andes será producir un informe del estado de la democracia que involucre trabajos de evaluación basados en un trabajo de campo comisionado y en trabajos sintéticos bajo un diseño común de investigación. Algunas contribuciones importantes de este ejercicio

serán la formación de más investigadores entrenados para participar en la evaluación de la democracia, una mayor conciencia de la sociedad civil sobre los problemas comunes y un incremento en la voluntad para participar en el debate dentro del marco de la Carta Democrática.

Conclusión

Las democracias fuertes consisten en ecologías enteras de instituciones independientes y de culturas que aseguran la capacidad de los ciudadanos para autogobernarse, y abarcan los derechos civiles, políticos y humanos respaldados por un Estado legítimo y eficaz y ejercidos libremente, sin violencia o discriminación.[11] El derecho de votar por líderes y de postularse en elecciones libres y justas es inherente a la democracia electoral. El ejercicio de estos derechos asume la existencia de instituciones estatales eficaces, representativas y legítimas.[12] A menos que el Estado garantice con eficacia los derechos y las libertades básicas, los votantes y candidatos tal vez no podrán ejercerlos durante o entre las elecciones, libres de acoso, persecución o amenazas de violencia. Las capacidades de los ciudadanos para el autogobierno requieren también de derechos básicos, sociales y económicos, que se deben cumplir para asegurar que ellos puedan ejercer eficazmente su agencia política.

11 Agradezco a Mark Warren por esta frase.

12 Ver O'Donnell (2004).

Bibliografía

Beetham, David *et al.*

2003 *The state of democracy: democracy assessments in eight nations around the world*. Leiden, Países Bajos: IDEA / Kluwer Law International.

Carter Center

2007 "Assessing democratic crises in the Americas: a diagnostic tool for the friends of the democratic charter". Manuscrito inédito preparado para el Carter Center por Jennifer McCoy, Barry Levitt y Tom Legler.

Carter, Jimmy

2005 "The promise and peril of democracy". En *International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 7, núm. 2, febrero 2005.

International Institute for Democracy Electoral Assistance (IDEA)

2002 *Democracy assessment: the basics of the International IDEA. Assessment Framework*.

Munck, Gerardo L.

2007 *A manual for OAS electoral observation missions*. Washington, DC: Organización de Estados Americanos (OEA).

O'Donnell, Guillermo

2004 "Human development, human rights, and democracy". En O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullel y Osvaldo M. Iazzetta, eds., *The quality of democracy: theory and applications*. Notre Dame, IN: The University of Notre Dame.

Organización de Estados Americanos (OEA)

2007 "Head of OAS insists that no state accepting citizens living in poverty, inequality and discrimination can be called democratic". 16 de noviembre. Disponible en: <http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=E-295/07>. (Consultado el 2 de diciembre 2007).

Organización de Estados Americanos (OEA)
2001 *Inter-American Democratic Charter*. Washington, DC: OEA.

2007 *The Inter-American Democratic Charter: report of the Secretary General to the Permanent Council*. Washington, DC: OEA.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
2004 *Democracy in Latin America: toward a citizen's democracy*. Nueva York: PNUD.

Anexo II. Resumen de los informes

Traducción de Agustín Goenaga

Venezuela

(1) El derecho al voto es respetado

¿Todos los adultos competentes en el país están registrados en el padrón electoral y se les permite votar y postularse como candidatos en elecciones populares?

La Constitución Bolivariana de 1999 y la ley orgánica del sufragio y participación política garantizan el voto universal. La participación electoral es alta y los niveles de abstención bajos; los niveles de participación son otra vez similares a los que se vivieron antes de los años noventa (hubo un descenso durante esa década en los niveles de participación). El voto no es obligatorio. El programa de gobierno Misión Identidad ha contribuido a incrementar el número de votantes registrados, lo cual es bastante positivo. La naturaleza partisana del proceso de registro y la falta de independencia del Consejo Nacional Electoral (CNE) han generado acusaciones de irregularidades en la lista de votantes. Algunos críticos sugieren que el incremento en el padrón es excesivo con respecto al crecimiento poblacional. Sin embargo, este hecho sería motivo de preocupación solo si hubiese existido anteriormente una lista completa de votantes. Se presume que muchas personas nunca han estado registradas, por lo que el crecimiento desproporcionado no

es necesariamente resultado de anomalías. Esfuerzos independientes para auditar la lista de votantes no han detectado errores importantes (por ejemplo, CAPEL).

El derecho a postularse como candidato para cargos públicos ha sido violado. El contralor general ha impedido a candidatos postularse para cargos públicos sin seguir el debido proceso legal. Existe una lista de candidatos prohibidos, la llamada Lista Russian (en referencia a Clodosbaldo Russián, contralor general). El 80% de las personas en la lista pertenece a la oposición, incluyendo a varias figuras prominentes, como es el caso de Manuel Rosales, ex candidato presidencial. (Las acciones del contralor general han sido criticadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como una violación a la Carta Democrática Interamericana). Acusaciones de corrupción contra Corrales pueden estar bien fundamentadas (estuvo presuntamente involucrado en el escándalo de corrupción de Siemens y ahora se encuentra prófugo). Ahora bien, ni Rosales, ni los otros nombres en la Lista Russián, fueron declarados culpables en una Corte legal antes de que se les prohibiera la candidatura. La prohibición de postularse para un cargo público sin un juicio legal constituye no solo una violación a un derecho político básico sino también a la presunción de inocencia. Además, la aceptación de tales prohibiciones por parte del CNE, de la defensoría de derechos humanos y del Supremo Tribunal de Justicia, establece un serio precedente para el ejercicio de prerrogativas administrativas por encima de derechos políticos fundamentales.

(2) Las elecciones son limpias

¿Los procesos electorales se llevan a cabo sin irregularidades que restrinjan a los votantes para expresar sus preferencias de manera autónoma y veraz?

No hay evidencia de fraude sistemático. Puede ser que existan irregularidades como consecuencia de la falta de monitoreo (por parte de los partidos) en las urnas. Es relativamente sencillo para miembros del gobierno llevar personas a las urnas al final de la jornada electoral, decir que se encuentran en el padrón, introducir sus huellas digitales

en el sistema y hacerlas votar de determinada manera. Esto explica por qué Chávez ha pedido que se extienda el horario de las urnas y por qué en el 2007 las fuerzas armadas se rehusaron a aceptar su petición. Sin embargo, no es claro que tales irregularidades sean suficientes para alterar los resultados. Para prevenir tales prácticas se requiere un mejor escrutinio por parte de los partidos y una mejor aplicación de las reglas por parte del CNE, la agencia de gobierno encargada de supervisar los procesos electorales.

La confianza en la veracidad del voto no puede separarse de la credibilidad de las autoridades electorales y de su capacidad para aplicar el reglamento y prevenir abusos. El hecho de que el CNE haya anunciado que el gobierno perdió el referéndum del 2007 confirma que Venezuela todavía sostiene elecciones competitivas; sin embargo, más que sugerir que el CNE es autónomo sugiere que el gobierno aceptó la derrota (y que el CNE anunció el resultado tras un retraso considerable). Hay miembros del CNE identificados, en mayor o menor grado, con el gobierno. Por ejemplo, Jorge Rodríguez fue presidente del CNE antes de ser nombrado Vicepresidente, desde donde dirigió la campaña del gobierno en el referéndum del 2007 (y fue removido tras la derrota). Este nombramiento fue en premio por su trabajo en el referéndum revocatorio del 2004, cuando el CNE retrasó el proceso a favor del gobierno. Existen miembros del CNE que están abiertos a reunirse con la oposición y otros que se rehúsan a ello. El récord de decisiones del CNE sugiere que una mayoría (cuatro de cinco) de sus miembros no son independientes del gobierno. Las elecciones se conducen mediante votos electrónicos que requieren la huella digital del votante; como resultado, los votantes pueden temer violaciones a la secrecía del voto.

(3) Las elecciones son libres

¿Se ofrece al electorado un repertorio de opciones sin restricciones fácticas o legales?

La parcialidad del CNE se ha visto reflejada en decisiones que tienden a afectar los intereses de la oposición y a beneficiar al gobierno. Por ejemplo, el CNE creó obstáculos significativos para retrasar el referéndum

revocatorio del 2004, aunque inmediatamente convino el referéndum del 2009 solicitado por el Presidente. En el 2004, los votantes recibieron presiones por parte del gobierno, quien pidió al CNE brindar a los votantes la oportunidad de retirar sus firmas solicitando la destitución del Presidente. El CNE estableció un proceso de confirmación de firmas. Los nombres de los votantes que confirmaron su petición aparecieron en una lista ampliamente difundida en formato electrónico (la llamada Lista Tascón), después que la Asamblea Nacional solicitó la lista del CNE. Algunos empleados del sector público alegaron que experimentaron represalias en sus lugares de trabajo por aparecer en la lista. Nombramientos políticos de alto nivel han demandado apoyo de parte de empleados del sector público (por ejemplo, Rafael Ramírez, presidente de PDVSA). Muchos venezolanos se sintieron intimidados por el hecho de que sus nombres aparecieron públicamente en la lista, miedo que fue claramente explotado por el gobierno.

(4) Los oficiales públicos son elegidos y se les permite gobernar

¿La vía de acceso a cargos públicos se da mediante elecciones (es decir, los principales cargos públicos, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, son ocupados mediante elecciones)?

La Constitución de 1998 eliminó el Senado y creó una Legislatura unilateral, debilitando por lo tanto el federalismo.
Las elecciones son el medio de acceso a los cargos de gobierno, pero el ejercicio del poder entre oficiales de menor rango, una vez en el cargo, puede verse obstruido por el gobierno central (véase siguiente punto).

(5) Independencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo

(i) ¿La Legislatura propone y produce leyes en beneficio del interés público o las acciones de los legisladores por lo general se limitan a promover intereses particulares? (Por ejemplo, ¿grupos narcotraficantes tienen influencia sobre la Legislatura? ¿Se aprueban leyes que tienen como objetivo beneficiar a individuos particulares como en el caso de leyes con sustantivos propios?) ¿Es transparente el proceso legislativo?

¿La Legislatura investiga si las otras ramas de gobierno implementan y aplican la ley? ¿Utiliza su poder sobre asignación de presupuestos y mecanismos de rendición de cuentas para asegurar que otras ramas de gobierno ejecuten y apliquen la ley?

(ii) ¿El Ejecutivo se comporta conforme a derecho y de acuerdo con la Constitución? ¿Actúa de manera enérgica y decidida sin infringir las áreas de competencia de las otras ramas de gobierno?

(iii) ¿Alguna de las ramas de gobierno termina de manera inconstitucional el cargo de cualquier oficial nombrado mediante elecciones?

(iv) ¿Se restringe a oficiales elegidos popularmente tomar el cargo o permanecer en él durante el periodo asignado?

(v) ¿Se les restringe llevar a cabo sus mandatos debido a intromisiones por parte de otras ramas de gobierno?

(vi) ¿El Ejecutivo usurpa la competencia de la Legislatura para generar leyes gobernando por decreto sin autorización del Poder Legislativo? ¿La Legislatura puede ser intimidada por un Ejecutivo demasiado poderoso?

El gobierno posee una súper mayoría (más de dos tercios) en la Asamblea Nacional, debido a un mal informado boicot de las elecciones legislativas del 2005 por parte de la oposición. Algunas defecciones han reducido la casi unanimidad inicial de la Legislatura, pero hay poca separación de propósitos entre la Legislatura y el Ejecutivo. Por el contrario, la Legislatura ha facilitado el control del Ejecutivo sobre el Consejo Nacional Electoral, el contralor general y la oficina del fiscal general. El Ejecutivo ejerce un veto permanente en la acciones de estas oficinas porque sus ocupantes pueden ser destituidos a placer por una Legislatura condescendiente. La iniciativa en la mayoría de las áreas importantes de legislación (incluidas las reformas constitucionales mayores) ha venido de parte del Ejecutivo, con la Legislatura funcionando como un sello virtual (como, por ejemplo, cuando la Asamblea Nacional aprobó la legislación que echó a andar las reformas constitucionales del 2007). La Legislatura no es un cuerpo productivo; hace poco más que aprobar tratados con otros países y otras actividades relativamente superficiales. La debilidad de la Legislatura se debe, en parte, al colapso del sistema de partidos y a la falta de sólidos partidos de oposición. Venezuela posee un régimen político híperpresidencialista, exacerbado

por la eliminación de límites temporales a los cargos en el 2009. En ausencia de un Estado de derecho y de límites temporales, el Presidente se vuelve casi invencible. El gobierno ha intentado repetidamente cambiar la Constitución y lo ha hecho por medios plebiscitarios aunque no ilegales (de nuevo, facilitado por el control Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial). El Ejecutivo ha politizado el sector público para obtener ventajas electorales. Las reformas constitucionales han tendido a reforzar la centralización del poder presidencial, debilitar el federalismo y marginar a la oposición.

El gobierno terminó de manera inconstitucional el cargo de otros oficiales electos popularmente cuando convino la Asamblea Constituyente para suplantar al Congreso existente elegido en 1998. Bajo la presente Constitución, sin embargo, el gobierno no ha interrumpido el periodo en el cargo de otros oficiales electos. Ahora bien, como se mencionó anteriormente, el gobierno sí ha nombrado oficiales no electos que han invadido el poder de oficiales elegidos mediante las urnas.
El presidente Chávez ve la aparición de posibles rivales en el ámbito regional, por lo que ha puesto barreras a gobernadores y alcaldes. El gobierno central ha obstruido la inauguración de gobernadores y alcaldes, recortado sus presupuestos y limitado sus poderes. El alcalde electo de Caracas, Antonio Ledezma, vio su presupuesto reducido en un 80% por el gobierno central, y un Vicepresidente que no fue elegido por medio del voto fue asignado a Caracas, asumiendo algunas de las funciones del alcalde. El gobierno central ignoró la Asociación Nacional de Gobernadores y creó la Asociación de Gobernadores Bolivarianos. Parte de los motivos detrás de la creación y financiamiento de los consejos comunales (véase punto 8 más adelante) es debilitar a los gobiernos locales y regionales. A través de la creación de poderes paralelos no electos, pasando por encima de las instituciones representativas, el poder del gobierno central se ve reforzado en el ámbito local.

Leyes facultativas han dado al Ejecutivo la autoridad para legislar durante tres periodos distintos de 18 meses. Esto significa que el Ejecutivo ha tenido autoridad legislativa por un total de tres años y medio, un tercio del tiempo que Chávez ha fungido como Presidente. El Presidente ha hecho uso extensivo de su autoridad para legislar en una amplia gama de políticas públicas. Recientemente, 26 leyes fueron promulgadas al final de uno de estos periodos. Algunas de las legislaciones que fueron autorizadas por estos medios han incrementado el poder presidencial

(por ejemplo, dando al Estado extensos poderes de expropiación). No ha habido necesidad de intimidar o marginar a la Legislatura, debido a la enorme mayoría del gobierno.

(6) Independencia judicial y electoral del Ejecutivo y la Legislatura

(i) ¿Es independiente el Poder Judicial? Es decir, ¿aplica e interpreta la ley de manera imparcial e igualitaria? ¿Rechaza legislaciones que violan la Constitución? ¿Controla acciones por parte del Ejecutivo que amenazan con violar la Constitución? ¿Posee los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones y responsabilidades que le competen?

(ii) ¿El Ejecutivo o el Legislativo usurpan o invaden los poderes del Poder Judicial? ¿Ocurren formas ilegales de remoción del cargo o de interferencia en los nombramientos y deliberaciones de los miembros del Poder Judicial o de los consejos electorales?

El Poder Judicial tuvo un bajo nivel de independencia durante el periodo democrático que comenzó en 1958, reflejado en el rol que los partidos políticos han gozado para elegir jueces. Esta independencia se ha visto reducida aún más por la concentración de poder en manos del presidente Chávez. Se espera que los funcionarios judiciales se identifiquen con los objetivos del Ejecutivo. Tal cooptación de los cuerpos de gobierno ha ocurrido también en las ramas ciudadana y electoral. Existe un alto nivel de corrupción e impunidad en el Poder Judicial, como se ve reflejado en el escándalo reciente con respecto a un magistrado de la Suprema Corte cuya esposa estuvo involucrada en actividades ilegales.

El gobierno ha saturado el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) al extender el número de miembros de 12 a 20. Criterios políticos son utilizados en el proceso de nombramiento. Por su parte, el TSJ aprueba leyes inconstitucionales. Por ejemplo, cambios a las leyes orgánicas requieren mayoría de dos tercios, pero la Asamblea Nacional (la anterior, no la elegida en el 2005) insistió en que una mayoría simple era suficiente. Esta violación al principio de jerarquía legal fue aceptada por el TSJ.

(7) Control civil sobre las fuerzas armadas, estados de excepción, medios de comunicación

(i) ¿Existe interferencia por parte de oficiales que no han sido nombrados mediante elecciones, como es el caso de las fuerzas armadas, en la jurisdicción de oficiales electos? ¿El ejército respeta el Estado de derecho y la Constitución? ¿Las cortes militares crean impunidad y protegen a los militares de la ley (por ejemplo, rehusando órdenes de habeas corpus)?

(ii) ¿Los oficiales electos pueden gobernar sin la influencia de oficiales que no han sido nombrados mediante elecciones?
(iii) ¿Los estados de emergencia son declarados de acuerdo con la ley y no son utilizados para promover objetivos partisanos o como pretexto para violar con impunidad derechos y libertades fundamentales? ¿Los estados de emergencia se declaran sin seguir debido proceso o sin justificación suficiente? ¿Las garantías que no son suspendidas durante el estado de emergencia se mantienen intactas?

(iv) ¿Los votantes y los candidatos tienen acceso a información imparcial y confiable, así como a fuentes alternativas de opinión? ¿Existe acceso a la información que permita a los periodistas investigar las acciones de todos los oficiales públicos? ¿Los partidos tienen acceso a los medios y el financiamiento para campañas está regulado para asegurar equidad? ¿Los medios, tanto públicos como privados, son justos e imparciales en sus reportajes o representan agentes partidarios en la contienda política?

Las fuerzas armadas han sido politizadas cada vez más por el gobierno. La Constitución de 1999 eliminó el requisito de que las fuerzas armadas fueran no deliberativas. Bajo la ley orgánica de las fuerzas armadas, se espera que los soldados sean leales a la revolución bolivariana. Una milicia popular ha sido creada bajo el control directo del Presidente. El gobierno glorifica las virtudes marciales de disciplina y jerarquía.

Los oficiales civiles tienen control sobre las fuerzas armadas.
No se ha declarado estados de emergencia.
Los venezolanos tienen acceso a fuentes alternativas de información. Los medios han estado en el centro de los conflictos políticos recientes. Los medios privados son por lo general hostiles al gobierno, y los

medios públicos se han utilizado para fines partidarios. La negativa para renovar la licencia de RCTV en el 2007 ha tenido efectos importantes para los medios. Ahora la cobertura de noticias en los medios es más equilibrada, con algunas muestras de autocensura.

(8) Derechos de ciudadanía

Civiles

(i) ¿Los derechos civiles son igualmente garantizados para todos en las Cortes?

(ii) ¿En particular, qué tan libre se encuentra la población de atentados físicos contra su persona y del miedo a tales atentados? ¿La población posee derechos contra dichos abusos físicos?

(iii) ¿Qué tan efectiva e igualitaria es la protección legal a las libertades de movimiento, expresión, asociación y asamblea?

(iv) ¿Qué tan segura es para todos la libertad de practicar religiones, lenguajes o culturas?

Políticos

(i) ¿Existen esfuerzos sistemáticos por silenciar, acosar, sobornar o interrumpir las actividades normales y legales de los miembros de la oposición, la sociedad civil o los medios, ya sea por parte del Ejecutivo, las fuerzas armadas u otros oficiales públicos o sus agentes?

(ii) ¿Se recurre a prácticas clientelistas o corruptas para influir en los resultados electorales?

Sociales, económicos, culturales

(i) ¿Existen las condiciones económicas y sociales necesarias para ejercer los derechos políticos y civiles garantizados por el Estado?

(ii) ¿Son protegidos y respetados los derechos de los pueblos indígenas?

El control Ejecutivo sobre las Cortes limita el principio de igualdad de justicia para todos. Las Cortes han sido usadas con fines políticos en formas que niegan el debido proceso legal y la libertad de expresión.
La violencia verbal por parte del presidente Chávez y su trato a adversarios como enemigos han contribuido a la polarización y la violencia política (abril 2002, diciembre 2002, agosto 2004). Chávez se rehúsa a negociar con la oposición. La existencia de grupos semiclandestinos que operan con impunidad crea un clima de miedo.
Tres jueces fueron removidos por defender una sentencia de la Corte Interamericana. Otros jueces calificaron la sentencia de "inejecutable" y recomendaron que fuera retirada de la Corte Interamericana.
Los ataques a la comunidad judía son solo parte de la posición del Presidente en temas internacionales. No existen problemas de antisemitismo ampliamente difundido.

Las organizaciones de derechos humanos han sido objeto de acoso e intimidación (véase Reporte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 2008). Las protestas son legales pero tienen poco impacto.
El clientelismo es común en programas sociales, en las misiones, etc., con la finalidad de ganar ventajas electorales.

Se han realizado esfuerzos importantes para mejorar las condiciones necesarias para el ejercicio de la ciudadanía (mesas técnicas de agua, comités de tierra urbana, promoción de cooperativas y producción social de empresas), pero más que generar formas autónomas de participación o ciudadanía han sido objeto de mecanismos tradicionales de clientelismo y control social vertical. Algunos derechos han sido extendidos, pero paradójicamente, se encuentran fuera de la ley. Los venezolanos tienen una mayor noción de derechos ciudadanos, pero estos derechos no son legales.

Sindicatos laborales y asociaciones de negocios se encuentran en descenso debido a la asociación con partidos políticos de la oposición. Sindicatos paralelos han sido creados.
Los derechos de la mujer y las cuotas no se respetan.
La inseguridad es un obstáculo importante para la participación. En algunas partes del país, la seguridad la proveen algunos grupos armados ajenos al Estado.

(9) Mecanismos de participación

(i) ¿Qué mecanismos existen para la participación ciudadana entre elecciones? ¿Se han adoptado reformas para resolver los déficits de ciudadanía? ¿Organizaciones populares pueden participar mediante mecanismos no electorales?

(ii) ¿Los mecanismos de participación han reforzado de manera efectiva los derechos y obligaciones de la ciudadanía? ¿O, por el contrario, han reforzado prácticas de clientelismo y poder en el Ejecutivo?

(iii) ¿Los ciudadanos han podido utilizar mecanismos de participación para canalizar sus demandas?

(iv) ¿Estos mecanismos han reducido o incrementado conflictos?

Se ha generado un incremento importante en la participación y un énfasis especial en el Poder Constituyente de organizaciones populares (desde los círculos bolivarianos hasta unidades por contiendas electorales, unidades para desarrollo interno y nuevos consejos comunales). La paradoja reside en que estas organizaciones están reguladas por el Estado y existen mecanismos de control vertical que reducen su capacidad para servir como medio de rendición de cuentas ante la sociedad.

Por ejemplo, los consejos comunales (con un número estimado de 24 mil) están diseñados para servir como la médula de una democracia popular, protagónica y participativa. Por lo común están estructurados alrededor de cinco elementos: una asamblea, un Ejecutivo electo, una cooperativa de crédito, una unidad de control social y los grupos de trabajo. Estos consejos fueron creados por medio de la Asamblea Constituyente (artículo 19 de la ley de consejos comunales), y tienen acceso a financiamiento público. Los consejos poseen pluralidad hacia el interior (de acuerdo con una encuesta, ocho de cada diez consejos tienen miembros con diferentes opiniones políticas), lo que refleja el alto nivel de convivencia democrática al nivel local. Los consejos comunales sirven como "escuelas" para la democracia participativa y proveen servicios básicos como, por ejemplo, espacios donde se puede reportar violencia intrafamiliar. Al mismo tiempo, los consejos comunales

forman parte de la jurisdicción de una comisión presidencial —o, en otras palabras, son directamente controlados por el Presidente. Además, la toma de decisiones se reduce a asuntos de nivel micro, que conciernen a las comunidades locales, temas relacionados con vivienda o infraestructura y que no representan contrapeso alguno al Poder Ejecutivo, ni tienen impacto en el ámbito nacional. Aún no es claro cómo se manejarán los recursos mediante este sistema.

La participación directa ha sido promovida por medio de referendos, en particular el voto revocatorio del 2004.

(10) Ejercicio del Poder Constituyente

(i) ¿Se han cambiado instituciones constituidas por medio de asambleas constituyentes u otras formas de Poder Constituyente?

(ii) Si existió una Asamblea Constituyente, ¿esta fue verdaderamente soberana o representó un instrumento del Ejecutivo?

(iii) ¿Se limitó a redactar la Constitución o publicó también leyes ordinarias?

(iv) ¿Los procedimientos para redactar la Constitución fueron verdaderamente deliberativos?

(v) ¿La Asamblea Constituyente fue legítima de acuerdo con la ley existente?

Ha habido numerosos casos de poderes constituyentes: la Asamblea Constituyente de 1999; un segundo (infructuoso) referéndum de reforma constitucional en el 2007; seguido de un referéndum sobre los límites de mandatos en el 2009.

El gobierno tuvo mayoría absoluta en la Asamblea Constituyente de 1999.

El Congreso existente fue desmantelado y sus poderes transferidos a la Asamblea Constituyente.

La Asamblea Constituyente fue deliberante, pero poco plural.

La Constitución fue adoptada en un referéndum en el 2000 y ahora ha sido aceptada, aunque sea de forma tácita, por todas las partes. La idea

del Poder Constituyente ha sido extendida al nivel micro a través de los consejos comunales. Para el gobierno de Chávez, la doctrina del Poder Constituyente no termina con la Asamblea Constituyente de 1999: es un proceso que ha sido expandido, extendido y continúa vigente.

Colombia

1) El derecho al voto es respetado

¿Todos los adultos competentes en el país están registrados en el padrón electoral y se les permite votar y postularse como candidatos en elecciones populares?

La violencia por parte de actores ilegales (organizaciones paramilitares, guerrillas, narcotraficantes) afecta la capacidad para votar y para postularse a cargos públicos. La amenaza o el uso de coerción pueden intimidar a los candidatos para evitar que se postulen, disuadiendo también al electorado de participar en los comicios. Muchos candidatos han sido asesinados, incluyendo prominentes líderes nacionales. La violencia de la guerrilla en el pasado ha tendido a ser más indiscriminada (dirigida a la interrupción de los procesos electorales) y la violencia paramilitar más focalizada (enfocada en influir en el resultado de las elecciones). Últimamente, las FARC han buscado ganar municipalidades con el objetivo de capturar y canalizar rentas. La violencia es más intensa en las zonas rurales donde números considerables de votantes reportan haber sido presionados o amenazados para votar por un candidato en particular o para no votar.

En Colombia, el ejército y la policía (con alrededor de 400 mil activos) no pueden votar.

(2) Las elecciones son limpias

¿Los procesos electorales se llevan a cabo sin irregularidades que restrinjan a los votantes para expresar sus preferencias de manera autónoma y veraz?

Hasta el escándalo de la parapolítica, muchos observadores creían que las elecciones eran limpias. Ahora parece que no lo son. El escándalo de la parapolítica se refiere a una "serie de acuerdos entre los líderes paramilitares y políticos locales de apoyarse mutuamente".

La agencia de gobierno responsable de organizar las elecciones es el Consejo Nacional Electoral (CNE), el cual es ampliamente reconocido como eficiente y limpio: es decir, los votos son recibidos y contados de forma honesta. El sistema electoral funciona. El problema radica en los actores políticos, no en el Estado, así como en mal escrutinio de los procesos electorales. El tema de la influencia parapolítica es especialmente importante al nivel local (en elecciones de gobernadores y alcaldes).

También existe la compraventa de votos, en especial en las zonas rurales.

(3) Las elecciones son libres

¿Se ofrece al electorado un repertorio de opciones sin restricciones fácticas o legales?

La combinación de coerción y clientelismo socava la libertad del proceso electoral. Las elecciones se ven afectadas por actores ilegales que imponen límites a las opciones disponibles para los votantes. El electorado percibe estos hechos como limitantes a la libertad y limpieza de las elecciones.

Los problemas que la influencia de la parapolítica exhibe incluyen: (1) el ejercicio de coerción limita el pluralismo. Los candidatos pueden ser intimidados para que no se postulen a cargos públicos, de modo que

los paras coloquen a su propio candidato en el cargo; (2) el rol de los paras viola las reglas que rigen el financiamiento de las campañas (que en Colombia ha representado un grave problema en el pasado) y resta legitimidad al sistema político; (3) oficiales locales que se encuentran a expensas de los paras se vuelven agentes de la impunidad. La infiltración de paramilitares en el Estado corroe las instituciones públicas. La agencia de inteligencia colombiana (DAS) fue recientemente expuesta por intervenir las comunicaciones de jueces y periodistas que investigaban el escándalo de la *parapolítica*.

(4) Los oficiales públicos son elegidos y se les permite gobernar

¿La vía de acceso a cargos públicos se da mediante elecciones (es decir, los principales cargos públicos, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, son ocupados mediante elecciones)?

Si bien los cargos públicos son ocupados a través de elecciones, las presiones por parte de actores ilegales no terminan al final de las campañas, sino que continúan ejerciendo su influencia sobre los oficiales electos.

(5) Independencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo

(i) ¿La Legislatura propone y produce leyes en beneficio del interés público o las acciones de los legisladores por lo general se limitan a promover intereses particulares? (por ejemplo, ¿grupos narcotraficantes tienen influencia sobre la Legislatura? ¿Se aprueban leyes que tienen como objetivo beneficiar a individuos particulares como en el caso de leyes con sustantivos propios?) ¿Es transparente el proceso legislativo? ¿La Legislatura investiga si las otras ramas de gobierno implementan y aplican la ley? ¿Utiliza su poder sobre asignación de presupuestos y mecanismos de rendición de cuentas para asegurar que otras ramas de gobierno ejecuten y apliquen la ley?

(ii) ¿El Ejecutivo se comporta conforme a derecho y de acuerdo con la Constitución? ¿Actúa de manera enérgica y decidida sin infringir las áreas de competencia de las otras ramas de gobierno?

(iii) ¿Alguna de las ramas de gobierno termina de manera inconstitucional el cargo de cualquier oficial nombrado mediante elecciones?

(iv) ¿Se restringe a oficiales elegidos popularmente tomar el cargo o permanecer en él durante el periodo asignado?

(v) ¿Se les restringe llevar a cabo sus mandatos debido a intromisiones por parte de otras ramas de gobierno?

(vi) ¿El Ejecutivo usurpa la competencia de la Legislatura para generar leyes gobernando por decreto sin autorización del Poder Legislativo? ¿La Legislatura puede ser intimidada por un Ejecutivo demasiado poderoso?

La Legislatura presenta el 80% de las iniciativas de ley, pero solo un 10% pasa. La Legislatura tiende a legislar más en asuntos locales y regionales. El presidente Uribe se ha postulado como candidato independiente en las elecciones del 2002 y el 2006 y ha gobernado con una coalición frágil y heterogénea. Treinta miembros del Congreso han sido detenidos como consecuencia del escándalo de la parapolítica y se estima que 30% de la Legislatura está involucrado, incluyendo miembros de la coalición gobernante. Algunos legisladores han renunciado a sus puestos para evitar investigaciones por parte de la Corte Constitucional. Ellos piensan que tendrán mejores oportunidades si son juzgados en Cortes comunes (de hecho, tendrán la posibilidad de apelar la sentencia). Una reforma política para resolver el escándalo de la parapolítica se hundió cuando se volvió evidente que las sanciones impuestas contra los partidos por sus tratos con grupos paramilitares amenazarían la mayoría del gobierno en la Legislatura.

El Ejecutivo posee altos niveles de poderes legislativos, entre otros: vetos sustantivos y procesales; amplios poderes para declarar estados de sitio; capacidad para priorizar una iniciativa mediante una solicitud de urgencia; y ciertas áreas para legislar de manera exclusiva (en relación con ministerios, salarios del sector público, presupuesto, comercio, tarifas y deuda). El Ejecutivo también goza de amplios poderes de nominación y nombramiento. Para nombrar al fiscal general, el Presidente presenta tres nombres de entre los cuales el Congreso elige uno. Uribe ha tendido a presentar a su candidato preferido (alguien que apoyara su intento de reelección, por ejemplo) junto con otros dos candidatos que a todas luces serán inaceptables para el Congreso.

La Constitución de 1991 impuso un estricto límite a la reelección, que fue cambiado en el 2005 para permitir a Uribe ser reelecto en su cargo, sin que se tomaran otras medidas para asegurar que el equilibrio entre las ramas de gobierno no fuera alterado. Como resultado, el Presidente puede utilizar sus poderes administrativos y de nombramiento para llenar las Cortes (p. 6), y controlar agencias de rendición de cuentas horizontal e influir en el banco central. Se espera que el Presidente busque otro cambio en la Constitución que le permita postularse para un tercer periodo, lo que incrementaría aún más los poderes presidenciales.

(6) Independencia judicial y electoral del Ejecutivo y la Legislatura

(i) ¿Es independiente el Poder Judicial? Es decir, ¿aplica e interpreta la ley de manera imparcial e igualitaria? ¿Rechaza legislaciones que violan la Constitución? ¿Controla acciones por parte del Ejecutivo que amenazan con violar la Constitución? ¿Posee los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones y responsabilidades que le competen?

(ii) ¿El Ejecutivo o el Legislativo usurpan o invaden los poderes del Poder Judicial? ¿Ocurren formas ilegales de remoción del cargo o de interferencia en los nombramientos y deliberaciones de los miembros del Poder Judicial o de los consejos electorales?

Colombia posee un Poder Judicial autónomo y sobresaliente. Uribe ha tratado de intervenir en él y también ha intentado mover la opinión pública en su contra, pero no lo ha conseguido hasta ahora. Si Uribe es reelecto, podrá seguir extendiendo su influencia sobre las Cortes. La Constitución de 1991 fortaleció los poderes de la Judicatura y creó nuevos cuerpos judiciales (incluyendo una Corte Constitucional), reorganizó sus funciones y competencias y creó nuevos instrumentos para proteger derechos y libertades fundamentales. Esta reforma otorgó a la Judicatura la figura legal conocida como "acciones de tutela", que representan extensos poderes para la protección de derechos. Las acciones de tutela son iniciadas por ciudadanos para demandar justicia en las Cortes. Los jueces pueden emitir acciones de tutela contra otros ciudadanos (incluyendo oficiales del gobierno) en defensa de los derechos bajo pena de encarcelamiento. Como resultado, las Cortes juegan un importante papel en la generación de la agenda legislativa, y el Congreso debe adoptar las medidas necesarias para garantizar el

cumplimiento de las acciones de tutela. Los ciudadanos pueden presentar sus acciones de tutela al Congreso y exigir que sus derechos sean garantizados. Como resultado, los ciudadanos recurren cada vez más a las Cortes antes que presionar a los partidos (esto es también en parte porque los partidos políticos no han sido muy efectivos en proteger sus derechos). El Poder Judicial es tan poderoso que ahora busca tener su propia estación de televisión. La Constitución de 1991 está inspirada en el liberalismo y provee una clara separación de poderes, con fuertes frenos y contrapesos. La Corte Constitucional, como el máximo intérprete de la Constitución, juega un papel esencial en asegurarse que la separación formal de poderes funciona efectivamente.

El Ejecutivo ha interferido en los poderes de la Judicatura, en especial buscando debilitar a la Corte Constitucional como el último intérprete de la Constitución (bajo el argumento de que esto la convierte en un cuerpo legislativo). El Ejecutivo ha buscado reducir las acciones de tutela y debilitar el control judicial sobre medidas extraordinarias.

En el nivel administrativo, el Ejecutivo ha adquirido mayor influencia sobre la Corte Suprema. Por ejemplo, ha nombrado a todos los magistrados de la sala disciplinaria. Uribe ha tenido frecuentes altercados con la Corte Suprema, en especial con respecto a las investigaciones relacionadas con el escándalo de la parapolítica.

El Ejecutivo ha presentado en repetidas ocasiones contrarreformas para debilitar los poderes de la Judicatura otorgados en la Constitución de 1991 en un esfuerzo deliberado por controlar al Poder Ejecutivo. Aunque estos intentos han fallado, la Judicatura se encuentra bajo presión.

---

(7) Control civil sobre las fuerzas armadas, estados de excepción, medios de comunicación

(i) ¿Existe interferencia por parte de oficiales que no han sido nombrados mediante elecciones, como es el caso de las fuerzas armadas, en la jurisdicción de oficiales electos? ¿El ejército respeta el Estado de derecho y la Constitución? ¿Las cortes militares crean impunidad y protegen a los militares de la ley (por ejemplo, rehusando órdenes de habeas corpus)?

(ii) ¿Los oficiales electos pueden gobernar sin la influencia de oficiales que no han sido nombrados mediante elecciones?

(iii) ¿Los estados de emergencia son declarados de acuerdo con la ley y no son utilizados para promover objetivos partisanos o como pretexto para violar con impunidad derechos y libertades fundamentales? ¿Los estados de emergencia se declaran sin seguir debido proceso o sin justificación suficiente? ¿Las garantías que no son suspendidas durante el estado de emergencia se mantienen intactas?

(iv) ¿Los votantes y los candidatos tienen acceso a información imparcial y confiable, así como a fuentes alternativas de opinión? ¿Existe acceso a la información que permita a los periodistas investigar las acciones de todos los oficiales públicos? ¿Los partidos tienen acceso a los medios y el financiamiento para campañas está regulado para asegurar equidad? ¿Los medios, tanto públicos como privados, son justos e imparciales en sus reportajes o representan agentes partidarios en la contienda política?

Como institución, las fuerzas armadas son discretas e incluso se sienten marginadas políticamente. Colombia tiene una tradición de fuerzas armadas no deliberativas y rara vez se escuchan pronunciamientos políticos por parte de oficiales militares. Ellos describen sus operaciones en términos profesionales y no cabildean abiertamente el gobierno. El ministro de Defensa es un civil, aunque Uribe ha indicado que le gustaría nombrar a un militar en el cargo. Existen cortes militares que proveen un escudo de impunidad.

El conflicto armado hace que el tema de los estados de emergencia sea especialmente importante. Al buscar ejercer el monopolio de la coerción dentro del territorio nacional, el Ejecutivo ha tenido acceso a amplias medidas excepcionales que atropellan garantías de libertades individuales. Ahora bien, los estados de emergencia eran más comunes antes de que la Constitución de 1991 fuera adoptada. Las Cortes han controlado estos recursos.

El derecho a la información es protegido por la Constitución. Las Cortes han intentado mantener estos derechos. La doctrina de "seguridad democrática" ha sido utilizada para justificar esfuerzos por parte del Ejecutivo para influir en los medios. El uso retórico de dicotomías amigo-enemigo en el contexto de una guerra contra el terrorismo ha creado un clima hostil contra la libertad de prensa. Las FARC también han probado ser hostiles contra los medios de comunicación. Colombia es el país más peligroso para periodistas en América Latina.

(8) Derechos de ciudadanía

Civiles

(i) ¿Los derechos civiles son igualmente garantizados para todos en las Cortes?

(ii) ¿En particular, qué tan libre se encuentra la población de atentados físicos contra su persona y del miedo a tales atentados? ¿La población posee derechos contra dichos abusos físicos?

(iii) ¿Qué tan efectiva e igualitaria es la protección legal a las libertades de movimiento, expresión, asociación y asamblea?

(iv) ¿Qué tan segura es para todos la libertad de practicar religiones, lenguajes o culturas?

Políticos

(i) ¿Existen esfuerzos sistemáticos por silenciar, acosar, sobornar o interrumpir las actividades normales y legales de los miembros de la oposición, la sociedad civil o los medios, ya sea por parte del Ejecutivo, las fuerzas armadas u otros oficiales públicos o sus agentes?

(ii) ¿Se recurre a prácticas clientelistas o corruptas para influir en los resultados electorales?

Sociales, económicos, culturales

(i) ¿Existen las condiciones económicas y sociales necesarias para ejercer los derechos políticos y civiles garantizados por el Estado?

(ii) ¿Son protegidos y respetados los derechos de los pueblos indígenas?

En Colombia existen cortes militares poderosas. Esto representa un obstáculo para la protección de derechos humanos y fomenta la impunidad. Las cortes militares representan una violación al derecho de acceso a la justicia y han sido repudiadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Entre las violaciones extremas de derechos humanos se cuentan ejecuciones extrajudiciales, desapariciones y falsos positivos (homicidios por parte de agentes del Estado para inflar el número de víctimas. Por lo general, un grupo de jóvenes es reclutado para servir en operaciones paramilitares o de seguridad. Después son asesinados e identificados como víctimas. Sus cuerpos son presentados por los militares para

obtener ascensos y bonos). Existen 635 casos de falsos positivos y quizá miles más que no han sido documentados. El escándalo fue expuesto por familiares que identificaron a las víctimas y ofrecieron razones convincentes para suponer que las víctimas no eran parte de las guerrillas (por ejemplo, en uno de los casos la víctima padecía deficiencias mentales). Estas violaciones son exacerbadas por la presión por parte del Ejecutivo de mostrar resultados en los esfuerzos contrainsurgentes. El uso de falsos positivos sugiere que las estrategias paramilitares se han convertido en parte del repertorio militar. El gobierno niega la existencia del problema, el ministro de Defensa no ha presentado su renuncia. El costo de aceptar el problema es sencillamente demasiado alto (la pérdida de financiamiento de países como el Reino Unido).

La actividad de sindicatos laborales es extremadamente peligrosa. El asesinato de líderes sindicales socava el derecho a la asociación. El número de sindicalistas asesinados ha declinado desde el 2002, pero sigue siendo demasiado alto.

Las disputas territoriales se encuentran en el centro del conflicto armado en Colombia. Los derechos a la propiedad colectiva de la tierra se encuentran reconocidos en la Constitución y protegidos por la jurisprudencia, así como los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas. Las Cortes han protegido activamente los derechos de las personas desplazadas. Colombia no posee una población indígena numerosa con arraigadas prácticas tradicionales como otros países andinos.

La Constitución también reconoce el derecho a la "vida buena". En este contexto, las Cortes han intentado garantizar derechos sociales y económicos, como el salario mínimo, educación gratuita, derechos de los discapacitados, derechos de los desplazados, LGBT y otros grupos marginalizados. La noción de un "estado inconstitucional de cosas" se ha desarrollado para describir situaciones donde ocurren violaciones masivas de derechos constitucionales contra un gran número de personas; la falta de cumplimiento de funciones por parte de las autoridades; el uso de procedimientos inconstitucionales; la incapacidad para legislar o administrar el presupuesto necesario para evitar la violación de derechos; la existencia de problemas sociales cuya solución requiere acciones por parte de entidades públicas; situaciones donde el recurso a la justicia de todos los afectados por la violación de derechos congestionaría la administración de justicia.

(9) Mecanismos de participación

(i) ¿Qué mecanismos existen para la participación ciudadana entre elecciones? ¿Se han adoptado reformas para resolver los déficits de ciudadanía? ¿Organizaciones populares pueden participar mediante mecanismos no electorales?

(ii) ¿Los mecanismos de participación han reforzado de manera efectiva los derechos y obligaciones de la ciudadanía? ¿O, por el contrario, han reforzado prácticas de clientelismo y poder en el Ejecutivo?

(iii) ¿Los ciudadanos han podido utilizar mecanismos de participación para canalizar sus demandas?

(iv) ¿Estos mecanismos han reducido o incrementado conflictos?

El presidente Uribe mantuvo 183 consejos comunales entre el 2002 y el 2007. El propósito es promover el plan nacional de desarrollo. Los temas incluyen seguridad, empleo, servicios sociales, problemas urbanos, educación y manejo de desastres naturales. Se establecen objetivos y se exige a las agencias de gobierno responsables que presenten resultados. Estos consejos han involucrado y beneficiado a alrededor de 4 millones de personas; forman parte del estilo presidencial de Uribe. Un 80% del gasto social pasa por la oficina presidencial.

(10) Ejercicio del Poder Constituyente

(i) ¿Se han cambiado instituciones constituidas por medio de asambleas constituyentes u otras formas de Poder Constituyente?

(ii) Si existió una Asamblea Constituyente, ¿esta fue verdaderamente soberana o representó un instrumento del Ejecutivo?

(iii) ¿Se limitó a redactar la Constitución o publicó también leyes ordinarias?

(iv) ¿Los procedimientos para redactar la Constitución fueron verdaderamente deliberativos?

(v) ¿La Asamblea Constituyente fue legítima de acuerdo con la ley existente?

Colombia sostuvo una Asamblea Constituyente en 1991. El resultado fue una impresionante nueva Constitución que representó un avance significativo con respecto a la anterior. El proceso fue genuinamente deliberativo y se condujo sin violaciones a las tradiciones constitucionales del país. La jurisprudencia colombiana ha desarrollado una tradición de interpretación legal donde la Constitución es considerada un santo sacramento que debe ser leído literalmente, pero que posee fuerza positiva y material para proteger derechos y proveer justicia. La cultura legal colombiana es "santanderista" más que bolivariana: aspira a crear una nación de leyes. En este mismo espíritu, las Cortes respaldaron la Asamblea Constitucional de 1991 bajo el argumento de que se presentaría ante la gente como la fuente original de la ley.

Ecuador

(1) El derecho al voto es respetado

¿Todos los adultos competentes en el país están registrados en el padrón electoral y se les permite votar y postularse como candidatos en elecciones populares?

No hay restricciones al derecho al voto. El padrón electoral es generado por el registro civil, puesto que el voto es obligatorio. Los problemas con el registro de votantes son pocos y no excluyen a un número considerable de personas. La participación en elecciones es menor donde las tasas de analfabetismo son altas. Existen cuotas para la participación de mujeres en las listas de candidatos y estas se han incrementado de 30% a 50%. Las fuerzas armadas y la policía pueden votar y el voto es opcional para quienes poseen entre 16 y 18 años de edad. Los extranjeros pueden votar después de cinco años de residencia, así como los ecuatorianos que viven en el extranjero. La nueva Constitución también otorga el derecho al voto a prisioneros que todavía no han sido sentenciados.

(2) Las elecciones son limpias

¿Los procesos electorales se llevan a cabo sin irregularidades que restrinjan a los votantes para expresar sus preferencias de manera autónoma y veraz?

No se han detectado fraudes ni irregularidades lo suficientemente serios como para afectar el resultado de las elecciones más recientes. Sin embargo, existe una cierta falta de transparencia con respecto a la implementación de las reglas que regulan el financiamiento de campañas y esto podría influir en los resultados. Existe un techo a los gastos de campaña, aunque resulta cuestionable puesto que existe un sistema de publicidad pagada subsidiado por el Estado. Otro problema es el uso de recursos públicos por parte de candidatos que buscan la reelección, en especial el Presidente (quien ahora puede ser reelecto en el cargo). El Presidente puede obligar a la radio y televisión a transmitir sus mensajes con pocos obstáculos para que esto se convierta en una forma de proselitismo.

La agencia responsable de elecciones es el Consejo Nacional Electoral (CNE). En el pasado, el CNE, entonces llamado Tribunal Supremo Electoral, estaba compuesto por representantes de los partidos políticos. Evidentemente, con frecuencia los partidos cerraban filas para evitar la implementación de ciertas reglas. Por ejemplo, los partidos tendían a no sancionarse mutuamente por violar las reglas relativas al financiamiento de campañas. El actual CNE no está compuesto por representantes de los partidos.

(3) Las elecciones son libres

¿Se ofrece al electorado un repertorio de opciones sin restricciones fácticas o legales?

No hay restricciones legales sobre los partidos y, a diferencia del pasado, no se dan prácticas coercitivas para influir en el voto, ni presión indebida por parte de la Iglesia o el ejército. No obstante, la compraventa de votos es común, con frecuencia incluyendo prácticas de clientelismo,

de intercambio de votos por favores, dádivas, etc. Existen maneras sutiles de obtener apoyo popular para los candidatos. Un candidato presidencial —el hombre más rico del país— literalmente repartía dinero en efectivo durante la campaña. Las urnas carecen de privacidad y es posible para los jefes de los partidos observar cómo vota la gente. Otra estrategia de clientelismo es hacer promesas a cambio de que una urna en particular vote de cierta manera.

La falta de un sistema de partidos bien consolidado ha sido una de las dos principales debilidades de la democracia ecuatoriana. Los partidos no están construidos alrededor de programas y electorados claramente definidos. El electorado es altamente volátil. A partir de mediados de los años noventa, el sistema de partidos colapsó. Se volvió vulnerable a ataques por parte de outsiders políticos (como Correa o Gutiérrez) porque era visto como una "partidocracia" (es decir, un monopolio de la representación política). Correa se postuló como candidato presidencial en el 2006 sin una lista de candidatos al Congreso. (Igualmente, Gutiérrez obtuvo el 2% de las diputaciones en el 2003).

(4) Los oficiales públicos son elegidos y se les permite gobernar

¿La vía de acceso a cargos públicos se da mediante elecciones (es decir, los principales cargos públicos, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, son ocupados mediante elecciones)?

Las elecciones son el medio de acceso a los cargos de gobierno y se llevan a cabo de manera simultánea. Grupos de presión, como las élites regionales y económicas, así como los militares (véase más adelante), han tenido una influencia desproporcionada sobre los oficiales electos.

(5) Independencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo

(i) ¿La Legislatura propone y produce leyes en beneficio del interés público o las acciones de los legisladores por lo general se limitan a promover intereses particulares? (Por ejemplo, ¿grupos narcotraficantes tienen influencia sobre la Legislatura? ¿Se aprueban leyes que tienen como objetivo beneficiar a individuos particulares como en el caso de

leyes con sustantivos propios?) ¿Es transparente el proceso legislativo? ¿La Legislatura investiga si las otras ramas de gobierno implementan y aplican la ley? ¿Utiliza su poder sobre asignación de presupuestos y mecanismos de rendición de cuentas para asegurar que otras ramas de gobierno ejecuten y apliquen la ley?

(ii) ¿El Ejecutivo se comporta conforme a derecho y de acuerdo con la Constitución? ¿Actúa de manera enérgica y decidida sin infringir las áreas de competencia de las otras ramas de gobierno?

(iii) ¿Alguna de las ramas de gobierno termina de manera inconstitucional el cargo de cualquier oficial nombrado mediante elecciones?

(iv) ¿Se restringe a oficiales elegidos popularmente tomar el cargo o permanecer en él durante el periodo asignado?

(v) ¿Se les restringe llevar a cabo sus mandatos debido a intromisiones por parte de otras ramas de gobierno?

(vi) ¿El Ejecutivo usurpa la competencia de la Legislatura para generar leyes gobernando por decreto sin autorización del Poder Legislativo? ¿La Legislatura puede ser intimidada por un Ejecutivo demasiado poderoso?

Los conflictos entre la Legislatura y el Ejecutivo han sido una característica constante en la política democrática de Ecuador. El desarrollo de prácticas corruptas e ilegales ha surgido como resultado de este conflicto. Las legislaturas son con frecuencia sitios de negociaciones particularistas (y muchas veces secretas) en vez de deliberaciones programáticas. El ejemplo más dramático en tiempos recientes ha sido el conflicto entre el presidente Correa y el Congreso sobre la decisión del Tribunal Supremo Electoral de llamar a una "consulta popular" para convocar a una Asamblea Constituyente. Cuando el Congreso rechazó esta decisión, removió a la cabeza del TSE y ordenó el juicio de los miembros del TSE que apoyaron tal decisión. El TSE respondió removiendo a los 57 diputados que intentaron destituirlos de sus cargos. Con la mayoría de los miembros del Congreso en manos de suplentes, el gobierno consiguió salirse con la suya. El Tribunal Constitucional intentó respaldar a los legisladores suspendidos, pero la nueva mayoría en el Congreso destituyó a los jueces del Tribunal Constitucional bajo argumentos considerados arbitrarios e inconstitucionales En general,

las legislaturas en Ecuador han tendido a ser sitios de negociación de coaliciones cambiantes y ad hoc (en ocasiones incluso secretas). La Legislatura tiende a ser hostil y reactiva frente al Ejecutivo.
Los poderes del Ejecutivo son extensos e incluyen decretos urgentes, plebiscitos y poderes de veto. En el pasado, los presidentes han actuado al margen de la Constitución y de las leyes. Por ejemplo, el presidente Lucio Gutiérrez intervino en la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional y el TSE con la intención de poblarlos con sus aliados. Bajo la nueva Constitución, los poderes del Ejecutivo han sido reforzados aún más: extensas prerrogativas ejecutivas y poderes legislativos. El Presidente puede iniciar legislación en materias económicas urgentes, vetar legislaciones y promover leyes alternativas que solo pueden ser vencidas por una súper mayoría. Los agentes de rendición de cuentas horizontal se encuentran fuera del control de la Legislatura, reforzando al Ejecutivo.

Desde 1996, ningún Presidente ha terminado su mandato; todos han sido destituidos de manera extralegal. Desde entonces, tres presidentes han sido destituidos por la fuerza. En cada caso, la Legislatura jugó un papel clave. La remoción de Presidente antes del término de su mandato (fijo en sistemas presidenciales) constituye una afrenta inconstitucional sobre el Poder Ejecutivo.

Bajo la nueva Constitución, la Legislatura puede destituir al Presidente, pero esto genera inmediatamente la convocación a elecciones (muerte por fuego cruzado). Del mismo modo, el Presidente puede disolver a la Legislatura pero con el mismo efecto. La Asamblea Nacional necesita dos tercios del voto para remover a un Presidente. El Presidente puede disolver a la Asamblea Nacional si tiene el respaldo del Tribunal Constitucional. Cuando la Asamblea Nacional destituye al Presidente, el Vicepresidente asume el poder hasta que un nuevo Presidente sea electo.

El espíritu de la Constitución es organizar más que dividir poderes, e introducir poderes adicionales a la tradicional división tripartita.

(6) Independencia judicial y electoral del Ejecutivo y la Legislatura

(i) ¿Es independiente el Poder Judicial? Es decir, ¿aplica e interpreta la ley de manera imparcial e igualitaria? ¿Rechaza legislaciones que violan la Constitución? ¿Controla acciones por parte del Ejecutivo que amenazan con violar la Constitución? ¿Posee los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones y responsabilidades que le competen?

(ii) ¿El Ejecutivo o el Legislativo usurpan o invaden los poderes del Poder Judicial? ¿Ocurren formas ilegales de remoción del cargo o de interferencia en los nombramientos y deliberaciones de los miembros del Poder Judicial o de los consejos electorales?

Los conflictos entre la Legislatura y el Ejecutivo han politizado al Poder Judicial y los jueces se han convertido en agentes políticos. El Tribunal Constitucional, creado en 1996, tenía débiles poderes de revisión judicial y no era un guardián efectivo de la Constitución. En la práctica, los jueces no tenían una plaza fija. La aplicación e interpretación de la ley es deficiente debido a la falta de entrenamiento, recortes de presupuesto, la falta de acceso a la justicia para buena parte de la población, la corrupción y los altos niveles de cambio de personal. El cargo promedio en la Corte Suprema es de menos de tres años. Los jueces nunca han sido removidos a través de medidas constitucionales, así que la movilidad del personal muestra tendencias que han sido perjudiciales para la administración de justicia.

La nueva Constitución crea una Corte Suprema que es más débil y menos autónoma y una Corte Constitucional que es muy poderosa, con pocos mecanismos de rendición de cuentas. La nueva Corte Constitucional es un elemento clave en el nuevo sistema político. Puede pasar por encima de la Corte Suprema. Su concurrencia es necesaria para que el Presidente disuelva a la Legislatura y viceversa. Su apoyo es también necesario para cualquier iniciativa de ley proveniente de la ciudadanía y para cualquier consulta popular. Sin embargo, no se puede exigir rendir cuentas a la Corte Constitucional —no hay justicia política para sus miembros.

Los presidentes han violado el Estado de derecho y la independencia de la Judicatura al intervenir en la Suprema Corte, el Tribunal Constitucional y el TSE (como se mencionó anteriormente).

El Tribunal Constitucional violó la nueva Constitución al autodeclararse como la nueva Corte Constitucional. Son las mismas nueve personas, con un nuevo nombre y un nuevo grupo de poderes. No fueron nombrados de acuerdo con los procedimientos establecidos en la nueva Constitución.

(7) Control civil sobre las fuerzas armadas, estados de excepción, medios de comunicación

(i) ¿Existe interferencia por parte de oficiales que no han sido nombrados mediante elecciones, como es el caso de las fuerzas armadas, en la jurisdicción de oficiales electos? ¿El ejército respeta el Estado de derecho y la Constitución? ¿Las cortes militares crean impunidad y protegen a los militares de la ley (por ejemplo, rehusando órdenes de habeas corpus)?

(ii) ¿Los oficiales electos pueden gobernar sin la influencia de oficiales que no han sido nombrados mediante elecciones?

(iii) ¿Los estados de emergencia son declarados de acuerdo con la ley y no son utilizados para promover objetivos partisanos o como pretexto para violar con impunidad derechos y libertades fundamentales? ¿Los estados de emergencia se declaran sin seguir debido proceso o sin justificación suficiente? ¿Las garantías que no son suspendidas durante el estado de emergencia se mantienen intactas?

(iv) ¿Los votantes y los candidatos tienen acceso a información imparcial y confiable, así como a fuentes alternativas de opinión? ¿Existe acceso a la información que permita a los periodistas investigar las acciones de todos los oficiales públicos? ¿Los partidos tienen acceso a los medios y el financiamiento para campañas está regulado para asegurar equidad? ¿Los medios, tanto públicos como privados, son justos e imparciales en sus reportajes o representan agentes partidarios en la contienda política?

Las fuerzas armadas han tendido a definir su rol como garantes del orden legal (la Constitución actual, que clarifica su rol como defensores de la soberanía territorial nacional y los define como no deliberativos, es una importante mejoría en este sentido). El ejército siempre ha sido formalmente definido como no deliberativo en las constituciones ecuatorianas, pero esto no ha evitado que asumiera un papel político decisivo.

El ejército se ha convertido en un actor decisivo, árbitro de resultados políticos, en especial en situaciones tumultuosas o de convulsión social. El rol de las fuerzas armadas reduce la autonomía civil. Existen espacios en varios gabinetes reservados para el ejército. Por ejemplo, el ejército mantiene la expectativa de obtener puestos en los comités que regulan el petróleo, las telecomunicaciones y los programas de seguridad social. El comandante en jefe incluso tiene poder de veto sobre algunos proyectos.

La declaración de estados de emergencia depende de la voluntad de las fuerzas armadas para apoyar al gobierno, lo que conduce a intensas negociaciones que involucran sobornos y amenazas. Los criterios para la aplicación de estados de emergencia han sido laxos y resultan en abusos. La nueva Constitución, al igual que la venezolana, reconoce el derecho a la resistencia.

El Presidente ha amenazado con demandar a los medios por cobertura desfavorable a sus intereses.

(8) Derechos de ciudadanía

Civiles

(i) ¿Los derechos civiles son igualmente garantizados para todos en las Cortes?

(ii) ¿En particular, qué tan libre se encuentra la población de atentados físicos contra su persona y del miedo a tales atentados? ¿La población posee derechos contra dichos abusos físicos?

(iii) ¿Qué tan efectiva e igualitaria es la protección legal a las libertades de movimiento, expresión, asociación y asamblea?

(iv) ¿Qué tan segura es para todos la libertad de practicar religiones, lenguajes o culturas?

Políticos

(i) ¿Existen esfuerzos sistemáticos por silenciar, acosar, sobornar o interrumpir las actividades normales y legales de los miembros de la oposición, la sociedad civil o los medios, ya sea por parte del Ejecutivo, las fuerzas armadas u otros oficiales públicos o sus agentes?

(ii) ¿Se recurre a prácticas clientelistas o corruptas para influir en los resultados electorales?

Sociales, económicos, culturales

(i) ¿Existen las condiciones económicas y sociales necesarias para ejercer los derechos políticos y civiles garantizados por el Estado?

(ii) ¿Son protegidos y respetados los derechos de los pueblos indígenas?

Una característica sobresaliente de la Constitución es su énfasis en el derecho al "buen vivir" (sumak kawsay), así como a derechos indígenas y colectivos. "Buen vivir", que es diferente a la "vida buena", quiere decir algo similar al "bienestar". La Constitución va más allá de la ley acostumbrada al reconocer, por ejemplo, los derechos de la naturaleza.

La Constitución sostiene el principio de pluralismo jurídico, es decir, la coexistencia de distintas tradiciones legales. Algunos miembros de la Asamblea Constituyente buscaban el reconocimiento de mayores derechos indígenas. Por ejemplo, pedían que consultas con los pueblos indígenas con respecto al uso de recursos naturales fueran por ley obligatorias. La ley de minería que ha sido adoptada por el gobierno actual tiende a favorecer los intereses de las corporaciones por encima de los pueblos indígenas.

---

(9) Mecanismos de participación

(i) ¿Qué mecanismos existen para la participación ciudadana entre elecciones? ¿Se han adoptado reformas para resolver los déficits de ciudadanía? ¿Organizaciones populares pueden participar mediante mecanismos no electorales?

(ii) ¿Los mecanismos de participación han reforzado de manera efectiva los derechos y obligaciones de la ciudadanía? ¿O, por el contrario, han reforzado prácticas de clientelismo y poder en el Ejecutivo?

(iii) ¿Los ciudadanos han podido utilizar mecanismos de participación para canalizar sus demandas?

(iv) ¿Estos mecanismos han reducido o incrementado conflictos?

El principal mecanismo de participación ciudadana ha sido la Asamblea Constituyente (véase más adelante). La Asamblea Constituyente intentó estimular la participación ciudadana, tanto en el proceso de redacción como en la versión final y aprobada del documento constitucional. En la nueva Constitución, los mecanismos adoptados incluyen: (a) iniciativas legislativas, (b) consultas populares, y (c) revocatorias. Estos mecanismos no son nuevos del todo. Ha habido consultas populares desde 1967 y las iniciativas de ley y revocatorias han estado consagradas en la ley (aunque sin uso) desde 1978. La nueva Constitución crea un "asiento vacío" en los gobiernos locales para ser ocupado por actores de la sociedad civil. Asimismo, promueve la participación en materias presupuestales y cabildos abiertos. En la nueva Constitución, los mecanismos de participación directa reciben un lugar central. Se puede decir que ahora suplantan a los mecanismos de representación. Bajo la nueva Constitución es más fácil para los ciudadanos presentar iniciativas de ley; es más sencillo iniciar referendos, pero la iniciativa debe ser aceptada por la Corte Constitucional.

La nueva Constitución pone un importante énfasis en una amplia gama de derechos, especialmente aquellos relacionados con la participación.

El CPCCS es un nuevo cuerpo que, a través de sus comisiones, participa en el nombramiento del fiscal general, contralor general, ombudsman de derechos humanos, CNE, superintendentes y el consejo de la Judicatura. Algunos de estos nombramientos fueron hechos anteriormente

por la Legislatura. La selección del CPCCA es competitiva y basada en méritos pasados y un examen. La composición del CPCCS es crítica porque si sus miembros hacen alianza con el Presidente, el Poder Ejecutivo se fortalece en áreas que en el pasado eran jurisdicción de la Legislatura. Parte de la idea detrás de la creación del CPCCS es retirar a los partidos políticos de la designación de estas autoridades.

(10) Ejercicio del Poder Constituyente

(i) ¿Se han cambiado instituciones constituidas por medio de asambleas constituyentes u otras formas de Poder Constituyente?

(ii) Si existió una Asamblea Constituyente, ¿esta fue verdaderamente soberana o representó un instrumento del Ejecutivo?

(iii) ¿Se limitó a redactar la Constitución o publicó también leyes ordinarias?

(iv) ¿Los procedimientos para redactar la Constitución fueron verdaderamente deliberativos?

(v) ¿La Asamblea Constituyente fue legítima de acuerdo con la ley existente?

Una Asamblea Constituyente reescribió la Constitución y la presentó a un referéndum. La Asamblea Constituyente estuvo compuesta por 24 representantes nacionales, cien representantes de las provincias y seis representantes de emigrantes. El proceso de elección se condujo sin irregularidades.

La Asamblea Constituyente se convino bajo los auspicios del gobierno y una mayoría (80 de los 130 asientos) fue controlada por la coalición PAIS. A diferencia de procesos constituyentes anteriores, este fue más inclusivo y participativo. Una oficina de participación social fue creada para canalizar las contribuciones de la ciudadanía a la asamblea, asegurándose de que esas ideas fuera escuchadas, facilitando la observación por parte de la sociedad civil y presentando el resultado de regreso al público. Audiencias públicas fueron organizadas en todo el país, abriendo un espacio para la participación de la ciudadanía. Alrededor de 70 mil personas participaron y generaron un total de 1,632 recomendaciones. Organizaciones independientes de la sociedad civil

reconocieron las oportunidades para el diálogo. Los ciudadanos pudieron votar después para la aprobación de la nueva Constitución en una consulta popular.

Perú

(1) El derecho al voto es respetado

¿Todos los adultos competentes en el país están registrados en el padrón electoral y se les permite votar y postularse como candidatos en elecciones populares?

El derecho al voto ha sido conferido a todos los adultos sin restricción alguna. A partir del 2005, los miembros de la policía y las fuerzas armadas recibieron el derecho al voto. El voto es obligatorio en Perú y sancionado con multas. Los votantes deben presentar documentos de identidad antes de votar. El absentismo ha declinado de 26% en 1995 a 12% en el 2006. Una importante limitación para el ejercicio del voto es la falta de documentación. De acuerdo con RENIEC, 1.5 millones de votantes no posee los documentos de identidad necesarios para votar; la mayoría está en zonas rurales, son mujeres e indígenas. RENIEC ha implementado campañas para reducir el número de personas sin papeles, haciendo que su adquisición sea gratuita en las zonas rurales y eliminando la necesidad de presentar cartillas de servicio militar. No hay estadísticas oficiales sobre los resultados de estas campañas.

(2) Las elecciones son limpias

¿Los procesos electorales se llevan a cabo sin irregularidades que restrinjan a los votantes para expresar sus preferencias de manera autónoma y veraz?

Las autoridades electorales han recuperado su independencia. Las elecciones del 2001 y 2006 ocurrieron con relativa normalidad. La aprobación por parte del público de ONPE y JNE ha crecido en años recientes y no han sido cuestionadas seriamente en las últimas elecciones. RENIEC en particular cuenta con la aprobación y confianza del público. Los asuntos pendientes tienen que ver con la necesidad de una mejor organización de los procesos electorales, mejor aplicación del reglamento concerniente a los partidos políticos y mejorías en cuanto al financiamiento de las campañas. Las autoridades electorales no tienen capacidad para sancionar a los partidos que sobrepasan los límites de gastos o que no cumplen con la ley de partidos. Tampoco pueden obligar a los partidos políticos a reportar sus gastos de campaña (la mayoría no lo hace).

(3) Las elecciones son libres

¿Se ofrece al electorado un repertorio de opciones sin restricciones fácticas o legales?

No hay restricciones significativas, legales o fácticas, a las opciones disponibles para los votantes. De hecho, el problema con el sistema electoral de Perú es que fomenta la proliferación de nuevos partidos políticos. Existe la necesidad de una mejor aplicación de las reglas que limitan el número de partidos. Un alto número de partidos no significa representación de alta calidad —más bien lo contrario.

(4) Los oficiales públicos son elegidos y se les permite gobernar

¿La vía de acceso a cargos públicos se da mediante elecciones (es decir, los principales cargos públicos, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, son ocupados mediante elecciones)?

Los principales cargos políticos, tanto en el Legislativo como en el Ejecutivo, son ocupados mediante elecciones.

(5) Independencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo

(i) ¿La Legislatura propone y produce leyes en beneficio del interés público o las acciones de los legisladores por lo general se limitan a promover intereses particulares? (Por ejemplo, ¿grupos narcotraficantes tienen influencia sobre la Legislatura? ¿Se aprueban leyes que tienen como objetivo beneficiar a individuos particulares como en el caso de leyes con sustantivos propios?) ¿Es transparente el proceso legislativo? ¿La Legislatura investiga si las otras ramas de gobierno implementan y aplican la ley? ¿Utiliza su poder sobre asignación de presupuestos y mecanismos de rendición de cuentas para asegurar que otras ramas de gobierno ejecuten y apliquen la ley?

(ii) ¿El Ejecutivo se comporta conforme a derecho y de acuerdo con la Constitución? ¿Actúa de manera enérgica y decidida sin infringir las áreas de competencia de las otras ramas de gobierno?

(iii) ¿Alguna de las ramas de gobierno termina de manera inconstitucional el cargo de cualquier oficial nombrado mediante elecciones?

(iv) ¿Se restringe a oficiales elegidos popularmente tomar el cargo o permanecer en él durante el periodo asignado?

(v) ¿Se les restringe llevar a cabo sus mandatos debido a intromisiones por parte de otras ramas de gobierno?

(vi) ¿El Ejecutivo usurpa la competencia de la Legislatura para generar leyes gobernando por decreto sin autorización del Poder Legislativo? ¿La Legislatura puede ser intimidada por un Ejecutivo demasiado poderoso?

La débil institucionalización de los poderes Legislativo y Ejecutivo reduce su capacidad para llevar a cabo sus funciones básicas y esto incrementa el riesgo de captura y manipulación por parte de intereses particulares. Coaliciones son necesarias, dada la situación minoritaria, y esto limita la capacidad del gobierno para imponer su propia agenda. Esto también quiere decir que el proceso legislativo exige negociaciones con un gran número de intereses particulares representados por legisladores individuales. La calidad de la deliberación en el Congreso es pobre y esto refleja en parte la fragmentación de la Legislatura por el alto número de partidos.

No ha habido intentos de remover a las autoridades electas de sus cargos antes del fin de sus mandatos por vías inconstitucionales.
El Ejecutivo interviene poco en la jurisdicción del Poder Legislativo y la Legislatura no obstruye las funciones del Legislativo.
El equilibrio entre la Legislatura y el Ejecutivo se ve reflejado en los bajos niveles de decretos urgentes en comparación con el número de leyes ordinarias que son aprobadas por el Congreso.

(6) Independencia judicial y electoral del Ejecutivo y la Legislatura

(i) ¿Es independiente el Poder Judicial? Es decir, ¿aplica e interpreta la ley de manera imparcial e igualitaria? ¿Rechaza legislaciones que violan la Constitución? ¿Controla acciones por parte del Ejecutivo que amenazan con violar la Constitución? ¿Posee los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones y responsabilidades que le competen?

(ii) ¿El Ejecutivo o el Legislativo usurpan o invaden los poderes del Poder Judicial? ¿Ocurren formas ilegales de remoción del cargo o de interferencia en los nombramientos y deliberaciones de los miembros del Poder Judicial o de los consejos electorales?

La Judicatura es débil institucionalmente y no provee una administración de justicia confiable. El acceso a la justicia es limitado, el costo de los procedimientos judiciales es alto y la complejidad de la burocracia hace que recurrir al Poder Judicial para la resolución de disputas sea infructuoso para todos, menos para quienes poseen recursos sustanciales. El problema del acceso a la justicia se vuelve peor debido a la diversidad cultural y lingüística de Perú. Esfuerzos para reformar la Judicatura, notablemente la comisión CERIAJUS, no han sido llevados a cabo de manera enérgica. Un nuevo código penal (núm. 957, 2004) fue diseñado para incrementar la velocidad y eficiencia de los procedimientos judiciales y reducir los costos de la administración de justicia. Este código incrementó los procesos orales, mejoró la calidad del personal y de las oficinas y trazó una más clara división de funciones entre el Ministerio Público, la policía y la Judicatura. También se han presentado propuestas para mejorar la procuración de justicia para los pobres, mejorar el profesionalismo de los magistrados y reducir la corrupción, pero estas medidas han avanzado muy lentamente.

Hasta ahora, el Poder Judicial no ha sido sujeto de intervenciones sistemáticas por parte del Ejecutivo o el Legislativo.

(7) Control civil sobre las fuerzas armadas, estados de excepción, medios de comunicación

(i) ¿Existe interferencia por parte de oficiales que no han sido nombrados mediante elecciones, como es el caso de las fuerzas armadas, en la jurisdicción de oficiales electos? ¿El ejército respeta el Estado de derecho y la Constitución? ¿Las cortes militares crean impunidad y protegen a los militares de la ley (por ejemplo, rehusando órdenes de habeas corpus)?

(ii) ¿Los oficiales electos pueden gobernar sin la influencia de oficiales que no han sido nombrados mediante elecciones?

(iii) ¿Los estados de emergencia son declarados de acuerdo con la ley y no son utilizados para promover objetivos partisanos o como pretexto para violar con impunidad derechos y libertades fundamentales? ¿Los estados de emergencia se declaran sin seguir debido proceso o sin justificación suficiente? ¿Las garantías que no son suspendidas durante el estado de emergencia se mantienen intactas?

(iv) ¿Los votantes y los candidatos tienen acceso a información imparcial y confiable, así como a fuentes alternativas de opinión? ¿Existe acceso a la información que permita a los periodistas investigar las acciones de todos los oficiales públicos? ¿Los partidos tienen acceso a los medios y el financiamiento para campañas está regulado para asegurar equidad? ¿Los medios, tanto públicos como privados, son justos e imparciales en sus reportajes o representan agentes partidarios en la contienda política?

Se han realizado esfuerzos por limpiar y reformar las fuerzas armadas, en especial para desmantelar la red de corrupción del régimen de Fujimori. Estos esfuerzos fueron particularmente intensos entre el 2001 y el 2004, cuando las fuerzas armadas se encontraban debilitadas y vulnerables debido a los escándalos de corrupción y violaciones de derechos humanos. Durante este periodo, el presupuesto militar se redujo. Sin embargo, a partir del 2004, el ejército comenzó a neutralizar las reformas y su presupuesto comenzó a crecer nuevamente. Las fuerzas

armadas no han aceptado responsabilidad por las violaciones a derechos humanos. Líderes civiles también han demostrado ser renuentes a imponer sanciones sobre quienes incurrieron en abusos —incluso proponiendo una amnistía general (que no fue aprobada).

Existen fuentes de información, alternativas, plurales y variadas, pero la mayor parte de los medios de comunicación no es imparcial; por el contrario, los medios tienden a estar alineados con los intereses de los partidos políticos. Esto reduce la calidad del debate público. La influencia de intereses económicos poderosos es evidente.

Se ha declarado estados de emergencia en varias regiones, limitando las garantías constitucionales durante algunos periodos. Los estados de emergencia suelen ser consecuencia de actividades de guerrilleros o narcotraficantes (con frecuencia en colaboración). Estados de emergencia también han sido declarados debido a desastres naturales (terremotos, climas extremos). La frecuencia de estos estados de sitio es preocupante debido a que crean zonas militarizadas y en el pasado esto generó las condiciones para la militarización del país.

(8) Derechos de ciudadanía

Civiles

(i) ¿Los derechos civiles son igualmente garantizados para todos en las Cortes?

(ii) ¿En particular, qué tan libre se encuentra la población de atentados físicos contra su persona y del miedo a tales atentados? ¿La población posee derechos contra dichos abusos físicos?

(iii) ¿Qué tan efectiva e igualitaria es la protección legal a las libertades de movimiento, expresión, asociación y asamblea?

(iv) ¿Qué tan segura es para todos la libertad de practicar religiones, lenguajes o culturas?

Políticos

(i) ¿Existen esfuerzos sistemáticos por silenciar, acosar, sobornar o interrumpir las actividades normales y legales de los miembros de la oposición, la sociedad civil o los medios, ya sea por parte del Ejecutivo, las fuerzas armadas u otros oficiales públicos o sus agentes?

(ii) ¿Se recurre a prácticas clientelistas o corruptas para influir en los resultados electorales?

Sociales, económicos, culturales

(i) ¿Existen las condiciones económicas y sociales necesarias para ejercer los derechos políticos y civiles garantizados por el Estado?

(ii) ¿Son protegidos y respetados los derechos de los pueblos indígenas?

En términos de derechos civiles, el gobierno ha usado mano dura en la represión de protestas sociales. Ha sido muy hostil a organizaciones de derechos humanos. También ha intentado limitar las libertades de las ONG que reciben ayuda internacional. Una iniciativa está siendo redactada para permitir al gobierno desmantelar a las ONG que se consideren contrarias al orden público.

Ha habido un incremento significativo en el número de protestas sociales desde el final del periodo de Fujimori en el 2000. Estas propuestas han ocurrido, con frecuencia, en el ámbito local e involucrando a oficiales locales (Illave, Puno), así como a operaciones mineras (Quilish, Cajamarca). Muchas veces las demandas son sobre bienes semipúblicos (bienes para grupos sociales específicos, como mercaderes o chóferes de camiones) y pueden estar relacionadas con el incremento en los niveles de desigualdad generado por el crecimiento económico en combinación con la reducción en la provisión de bienes públicos.

Ha habido mejorías significativas en cuanto a derechos políticos. Los derechos al voto y a postularse como candidato son respetados. La oposición política, los medios y la sociedad civil operan bajo condiciones libres de persecución.

A pesar del crecimiento económico, la pobreza no ha sido disminuida de forma sustancial. El gasto social en bienes públicos se ha rezagado. Existe exclusión étnica, la cual está conectada a las protestas sociales. Hay bajos niveles de aprobación presidencial en el sur. Existe la necesidad de un Estado más capaz.

---

(9) Mecanismos de participación

(i) ¿Qué mecanismos existen para la participación ciudadana entre elecciones? ¿Se han adoptado reformas para resolver los déficits de ciudadanía? ¿Organizaciones populares pueden participar mediante mecanismos no electorales?

(ii) ¿Los mecanismos de participación han reforzado de manera efectiva los derechos y obligaciones de la ciudadanía? ¿O, por el contrario, han reforzado prácticas de clientelismo y poder en el Ejecutivo?

(iii) ¿Los ciudadanos han podido utilizar mecanismos de participación para canalizar sus demandas?

(iv) ¿Estos mecanismos han reducido o incrementado conflictos?

Desde 1980, Perú ha adoptado de manera progresiva más y más mecanismos de participación directa. El primer paso fue la descentralización (comenzada en 1988 pero interrumpida en 1992). La Constitución de 1993 estableció mecanismos de participación directa en la forma de referendos. Bajo el presidente Paniagua se retomó la descentralización, y la participación en materias presupuestales se ratificó como ley. Hoy en día, Perú y Venezuela son los dos países que poseen las estructuras judiciales más favorables para la participación. Los principales instrumentos que Perú tiene incluyen:

- La ley de los derechos de participación y control ciudadanos 26300, aprobada en 1993. Esta ley abre la posibilidad de consultas populares e iniciativas ciudadanas. Tanto el Presidente como los ciudadanos pueden llamar a referendos para cambiar la Constitución o las leyes. Un referéndum fue utilizado en 1993 para aprobar la Constitución y otro más, en el 2005, para crear "macrorregiones" (este último fracasó). La ley requería inicialmente la firma de 10% del electorado para iniciar un referéndum y fue más tarde modificada para exigir una mayoría de dos tercios en el Congreso para aprobar la iniciativa (esta modificación protegió a Fujimori de un referéndum con respecto a su segunda reelección). ONPE ha registrado seis intentos de llamar a referendos, pero solo uno tuvo éxito.

- Iniciativa legislativa. La ley 26300 permite la introducción de iniciativas siempre y cuando cuenten con el 0.3% del electorado. Asociaciones profesionales también pueden presentar propuestas. El Colegio de Abogados fue particularmente activo durante la administración de Fujimori (1990-2000); desde entonces otras asociaciones profesionales han sido más activas y ha habido un total de 14 iniciativas ciudadanas. Ninguna ha resultado exitosa.
- Revocatorios. Los votantes de cualquier distrito pueden destituir a sus oficiales electos mediante un referéndum revocatorio. Para convocar a un voto revocatorio, 25% del electorado debe firmar en apoyo de la iniciativa. El número de iniciativas de revocación ha crecido de 190 en 1997 a una cresta de 878 en el 2004 (que resultó en 138 oficiales destituidos). En el 2005 hubo 94 revocatorios y 53 oficiales destituidos. Muy pocos mayores distritales tienden a provocar referendos revocatorios.
- Otros mecanismos. La participación ha sido promovida mediante cambios en la legislación que regula la descentralización, las municipalidades y la participación en materia presupuestal (que ocurre en al menos 1,800 distritos en Perú).
- Acuerdo Nacional. Un foro para el diálogo ha sido creado con el propósito de reunir al gobierno y a la sociedad civil en torno a una agenda común para el desarrollo.

(10) Ejercicio del Poder Constituyente

(i) ¿Se han cambiado instituciones constituidas por medio de asambleas constituyentes u otras formas de Poder Constituyente?

(ii) Si existió una Asamblea Constituyente, ¿esta fue verdaderamente soberana o representó un instrumento del Ejecutivo?

(iii) ¿Se limitó a redactar la Constitución o publicó también leyes ordinarias?

(iv) ¿Los procedimientos para redactar la Constitución fueron verdaderamente deliberativos?

(v) ¿La Asamblea Constituyente fue legítima de acuerdo con la ley existente?

BOLIVIA

La experiencia de Perú con un Poder Constituyente ocurrió bajo condiciones autoritarias (el autogolpe de 1992 que cerró el Congreso existente). Desde entonces, no ha habido otra Asamblea Constituyente.

Perú

(1) El derecho al voto es respetado

¿Todos los adultos competentes en el país están registrados en el padrón electoral y se les permite votar y postularse como candidatos en elecciones populares?

El derecho al voto y el principio de un-voto-por-persona son respetados y están inscritos en el artículo 26 de la nueva Constitución. Todos los adultos mayores de 18 años pueden votar. El registro en la lista de votantes creció rápidamente en los años noventa y hoy hay cerca de 5.1 millones de votantes registrados. El abstencionismo en el pasado ha sido alto, hasta 24% (y es posible que el hecho de que el Congreso fuera el colegio electoral haya disminuido la participación). Se ha llevado a cabo esfuerzos para otorgar el voto a ciudadanos históricamente excluidos, incluyendo mujeres. La ley de participación popular, al favorecer la movilización de votantes rurales, ha contribuido a incrementar el nivel de participación electoral en las áreas rurales. Los militares pueden votar, así como los prisioneros (alrededor de siete mil) y los bolivianos que viven en el extranjero.

(2) Las elecciones son limpias

¿Los procesos electorales se llevan a cabo sin irregularidades que restrinjan a los votantes para expresar sus preferencias de manera autónoma y veraz?

Hay poca evidencia de fraudes sistemáticos y nada que sugiera alteraciones significativas en elecciones recientes. Los fraudes han sido un problema en el pasado; por ejemplo, en las elecciones de 1989. Esta situación condujo a los acuerdos de 1991. Por otro lado, problemas con el padrón electoral también se remontan a los años noventa. En ocasiones (por ejemplo, entre 1993-1997 y de nuevo en el 2002), la lista creció hasta en casi 35%, pero en el 2005 se redujo en 11%. El problema radica en el registro y selección de nuevos votantes. La falta de credibilidad en el proceso de selección y en los sistemas de información utilizados hace que el sistema sea vulnerable a acusaciones de fraude. El MAS ha impulsado el registro de votantes indígenas y un programa ha sido creado para facilitar la identificación legal. Documentos de identidad son administrados por la policía, lo que resulta contraproducente. Sin embargo, la policía se rehúsa a abandonar esta responsabilidad, pues es una fuente de ingresos (y de recursos ilícitos para quienes pueden expedir documentos a cambio de pagos "debajo de la mesa"). Un obstáculo importante para la identificación legal es la falta o precariedad del Estado en distintas partes del territorio nacional. El servicio militar ha resuelto parte del problema, al menos para los varones. La autoridad responsable de los procesos electorales es la Corte Nacional Electoral (CNE). La Corte fue acusada de no ser neutral en la elección del 2009 y hoy el gobierno parece buscar capturarla habiendo designado un presidente de la Corte favorable a sus intereses. La cabeza de la CNE ha tenido un blog en la Internet —y no es visto como alguien imparcial. La CNE ha sido debilitada institucionalmente, incluso "desmantelada". A pesar de un largo proceso para obtener la confianza del público, hoy en día la CNE se encuentra bajo la creciente sospecha de haber perdido imparcialidad.

Hay también cortes departamentales, las cuales abren la posibilidad de que las autoridades electorales se politicen en el ámbito regional, puesto que algunas de estas Cortes han preferido alinearse con intereses regionales antes que obedecer a la CNE.

Las cortes departamentales tienden a servir a los prefectos locales. Esto ha permitido que los referendos se lleven a cabo a pesar de no tener bases legales. Las cortes departamentales operan con frecuencia sin quórum y no son un contrapeso para los prefectos. Las elecciones

revocatorias del 2008 fueron las menos transparentes desde 1989 y la OEA reporto varias irregularidades. Sin embargo, estas no parecen haber afectado el resultado.

(3) Las elecciones son libres

¿Se ofrece al electorado un repertorio de opciones sin restricciones fácticas o legales?

Los votantes tienen una amplia gama de opciones en múltiples niveles de gobierno. No hubo restricciones en quién podía postularse a la Asamblea Constituyente en el 2006 y al menos 24 opciones distintas participaron, incluyendo a los partidos tradicionales.

(4) Los oficiales públicos son elegidos y se les permite gobernar

¿La vía de acceso a cargos públicos se da mediante elecciones (es decir, los principales cargos públicos, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, son ocupados mediante elecciones)?

Entre el 2005 y el 2009 hubo varias elecciones y referendos. Muchos cargos fueron ocupados mediante elecciones y por primera vez el Presidente fue elegido directamente (no por el Congreso, como ocurre cuando ningún candidato obtiene mayoría absoluta). El CNE organizó elecciones para prefectos y esta ha sido la primera vez que fueron elegidos democráticamente (aunque formalmente todavía deben ser nombrados por el Ejecutivo). Solo cinco de los nueve prefectos permanecieron en sus cargos hasta el final —dos fueron removidos y uno más destituido. La destitución del prefecto de Pando fue resultado de los disturbios por los que se le hizo responsable (estos eventos aún no han sido clarificados). El prefecto fue reemplazado por un oficial interino que era un miembro en activo de las fuerzas armadas.

(5) Independencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo

(i) ¿La Legislatura propone y produce leyes en beneficio del interés público o las acciones de los legisladores por lo general se limitan a promover intereses particulares? (Por ejemplo, ¿grupos narcotraficantes tienen influencia sobre la Legislatura? ¿Se aprueban leyes que tienen como objetivo beneficiar a individuos particulares como en el caso de leyes con sustantivos propios?) ¿Es transparente el proceso legislativo? ¿La Legislatura investiga si las otras ramas de gobierno implementan y aplican la ley? ¿Utiliza su poder sobre asignación de presupuestos y mecanismos de rendición de cuentas para asegurar que otras ramas de gobierno ejecuten y apliquen la ley?

(ii) ¿El Ejecutivo se comporta conforme a derecho y de acuerdo con la Constitución? ¿Actúa de manera enérgica y decidida sin infringir las áreas de competencia de las otras ramas de gobierno?

(iii) ¿Alguna de las ramas de gobierno termina de manera inconstitucional el cargo de cualquier oficial nombrado mediante elecciones?

(iv) ¿Se restringe a oficiales elegidos popularmente tomar el cargo o permanecer en él durante el periodo asignado?

(v) ¿Se les restringe llevar a cabo sus mandatos debido a intromisiones por parte de otras ramas de gobierno?

(vi) ¿El Ejecutivo usurpa la competencia de la Legislatura para generar leyes gobernando por decreto sin autorización del Poder Legislativo? ¿La Legislatura puede ser intimidada por un Ejecutivo demasiado poderoso?

Los frenos y contrapesos han tendido a reflejar la composición partisana del Congreso (por ejemplo, si los partidos buscaron la rendición de cuentas del Ejecutivo). Por primera vez en la etapa democrática actual, Bolivia posee un gobierno mayoritario. Esto ha creado oportunidades para la centralización del poder presidencial.

El Congreso ha permanecido como una importante institución en la política boliviana y no fue suplantado por la Asamblea Constituyente. De hecho, el Congreso fue el sitio de las negociaciones que resultaron en el pacto del 20 de octubre del 2008. Estas negociaciones produjeron mejorías significativas en el texto de la nueva Constitución.

El gobierno buscó cambiar la Constitución sin una mayoría de dos tercios en la Asamblea Constituyente. Sitiar legislaturas se ha convertido en parte del repertorio de estrategias de protesta, comenzando con el sitio a la AC en Sucre y en repetidas ocasiones el sitio del Congreso por parte del MAS.

Solo en el caso del prefecto de Pando una rama de gobierno ha terminado de forma inconstitucional el cargo de un oficial nombrado mediante elecciones.

No se restringe a oficiales elegidos popularmente tomar el cargo o permanecer en él durante el periodo asignado.

En algunas ocasiones, organizaciones relacionadas con el MAS han sitiado el Congreso y negado la entrada a la oposición durante el conteo de votos. Asimismo, mientras miembros de la oposición asistían a reuniones con oficiales del gobierno, legislaciones se votaban en su ausencia.

(6) Independencia judicial y electoral del Ejecutivo y la Legislatura

(i) ¿Es independiente el Poder Judicial? Es decir, ¿aplica e interpreta la ley de manera imparcial e igualitaria? ¿Rechaza legislaciones que violan la Constitución? ¿Controla acciones por parte del Ejecutivo que amenazan con violar la Constitución? ¿Posee los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones y responsabilidades que le competen?

(ii) ¿El Ejecutivo o el Legislativo usurpan o invaden los poderes del Poder Judicial? ¿Ocurren formas ilegales de remoción del cargo o de interferencia en los nombramientos y deliberaciones de los miembros del Poder Judicial o de los consejos electorales?

La independencia del Poder Judicial ha sido socavada por el gobierno del MAS. La Judicatura se ha visto crecientemente marginalizada y politizada. El Ministerio Público ha sido cooptado; los salarios han sido recortados dramáticamente (hasta en 60%); los tribunales han colapsado como resultado de las renuncias de los jueces. (Tres magistrados del Tribunal Constitucional y seis de la Suprema Corte renunciaron). Hay poco entusiasmo para una reforma desde adentro del sistema. En

muchas partes del país no hay acceso a la justicia. Acusaciones criminales han sido utilizadas en exceso como estrategia de presión en contra de adversarios. La Judicatura también ha sido debilitada por la inseguridad pública. Muchos conflictos sociales podrían evitarse con mejores regulaciones. La politización y emasculación de la Judicatura se vuelven aún más relevantes en el contexto de prácticas de corrupción dentro del MAS. Por ejemplo, el presidente de la compañía petrolera del Estado, Santos Ramírez, estuvo implicado en cargos de asesinato y cobros de comisiones a cambio de contratos. El hermano y la hermana de un líder electo del MAS, Margarita Terán, fueron recientemente capturados transportando cantidades sustanciales de cocaína.

Morales terminó de manera inconstitucional los cargos del Tribunal Constitucional. Se necesita una mayoría de dos tercios en el Congreso (con respecto al número total de representantes, no nada más en relación con aquellos presentes durante la votación) para la designación de miembros del Tribunal Constitucional, la Corte Suprema y la Corte Electoral. El MAS no posee tal mayoría pero insiste en que existen precedentes de nombramientos interinos con una mayoría simple. (En el momento de la transición entre Sánchez de Losada y Mesa había seis puestos vacantes en el TC y un fiscal pendiente de ser nombrado. El Presidente hizo nombramientos interinos mientras el Congreso se encontraba en receso. El Congreso confirmó más tarde esos nombramientos).

El presidente Morales ha intentado nombrar a cuatro jueces al TC con una mayoría simple, pero fue rechazado por el Congreso. Cuando el TC mantuvo la regla de dos tercios, la mayoría de los jueces fueron demandados por prevaricación por el Presidente, dejando el TC en estado de inoperatividad. (El TC es el mismo cuerpo que restauró a Morales en su cargo cuando fue injustamente removido del Congreso).

El nuevo presidente del CNE despidió a una parte del personal y rechazó referendos de autonomía, lo que fue interpretado como evidencia de su asociación con el Ejecutivo. Él actuó de acuerdo con la ley y el sentido común al insistir en mantener los mismos criterios para todas las votaciones revocatorias.

(7) Control civil sobre las fuerzas armadas, estados de excepción, medios de comunicación

(i) ¿Existe interferencia por parte de oficiales que no han sido nombrados mediante elecciones, como es el caso de las fuerzas armadas, en la jurisdicción de oficiales electos? ¿El ejército respeta el Estado de derecho y la Constitución? ¿Las cortes militares crean impunidad y protegen a los militares de la ley (por ejemplo, rehusando órdenes de habeas corpus)?

(ii) ¿Los oficiales electos pueden gobernar sin la influencia de oficiales que no han sido nombrados mediante elecciones?

(iii) ¿Los estados de emergencia son declarados de acuerdo con la ley y no son utilizados para promover objetivos partisanos o como pretexto para violar con impunidad derechos y libertades fundamentales? ¿Los estados de emergencia se declaran sin seguir debido proceso o sin justificación suficiente? ¿Las garantías que no son suspendidas durante el estado de emergencia se mantienen intactas?

(iv) ¿Los votantes y los candidatos tienen acceso a información imparcial y confiable, así como a fuentes alternativas de opinión? ¿Existe acceso a la información que permita a los periodistas investigar las acciones de todos los oficiales públicos? ¿Los partidos tienen acceso a los medios y el financiamiento para campañas está regulado para asegurar equidad? ¿Los medios, tanto públicos como privados, son justos e imparciales en sus reportajes o representan agentes partidarios en la contienda política?

Algunas políticas del gobierno han otorgado un mayor papel al ejército en asuntos públicos. Las fuerzas armadas parecen estar menos interesadas en obtener poder político directo que en mantener su influencia detrás del escenario y obtener oportunidades de acceso a recursos. El ejército está involucrado en la distribución de dinero a la población a través de un programa social de asignación de recursos para familias con niños en edad escolar llamado "Bono Juancito Pinto". El control sobre la frontera de tres mil kilómetros con Brasil crea oportunidades de ingresos mediante el contrabando. Por ejemplo, un reciente escándalo de contrabando parecía implicar a un ministro de gobierno de alto

nivel. Hay acusaciones de que el gobierno venezolano ha emitido fondos destinados directamente a las fuerzas armadas venezolanas.

El ejército juega un papel deliberativo en la política boliviana puesto que su lealtad es con frecuencia crucial para la supervivencia de gobiernos democráticos que enfrentan descontento popular (por ejemplo, en el caso de Sánchez de Losada, el gobierno cayó después de que el ejército se negara a detener a los manifestantes antes de que llegaran a la capital).

El prefecto de Pando fue removido de su cargo antes del final de su mandato, fue enviado a prisión y reemplazado por un oficial militar tras los hechos violentos que terminaron en la pérdida de vidas civiles. Existe el riesgo de que las fuerzas armadas adopten un extenso papel político, en especial dado que el aumento de violencia amenaza varias áreas del país, incluso cuando el ejército tiene las manos atadas para responder.

Los estados de sitio son declarados con demasiada frecuencia, aunque de acuerdo con lo previsto en la Constitución. Sin embargo, el uso frecuente de este instrumento ha reducido su utilidad. El estado de sitio en Pando fue excesivo (demasiado largo e injustificado).

Políticos de la oposición e incluso algunos del gobierno han sufrido acoso y enfrentado procesos legales en su contra por llevar a cabo sus actividades normales (por ejemplo, los casos de Lazarte y del Ombudsman de derechos humanos Waldo Albarracín). Ha habido casos de acoso por parte de grupos cívicos que han actuado de manera racista y provocadora contra los seguidores del gobierno.

La cobertura por parte de los medios puede ser comprada y, en consecuencia, los medios han experimentado la pérdida de la confianza del público.

---

(8) Derechos de ciudadanía

Civiles

(i) ¿Los derechos civiles son igualmente garantizados para todos en las Cortes?

(ii) ¿En particular, qué tan libre se encuentra la población de atentados físicos contra su persona y del miedo a tales atentados? ¿La población posee derechos contra dichos abusos físicos?

(iii) ¿Qué tan efectiva e igualitaria es la protección legal a las libertades de movimiento, expresión, asociación y asamblea?

(iv) ¿Qué tan segura es para todos la libertad de practicar religiones, lenguajes o culturas?

Políticos

(i) ¿Existen esfuerzos sistemáticos por silenciar, acosar, sobornar o interrumpir las actividades normales y legales de los miembros de la oposición, la sociedad civil o los medios, ya sea por parte del Ejecutivo, las fuerzas armadas u otros oficiales públicos o sus agentes?

(ii) ¿Se recurre a prácticas clientelistas o corruptas para influir en los resultados electorales?

Sociales, económicos, culturales

(i) ¿Existen las condiciones económicas y sociales necesarias para ejercer los derechos políticos y civiles garantizados por el Estado?

(ii) ¿Son protegidos y respetados los derechos de los pueblos indígenas?

La Constitución del 2009 expande los derechos de ciudadanía en direcciones que antes parecían imposibles. Reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia. Esto a su vez señala la posibilidad de construir un nuevo esquema de Estado plurinacional y poscolonial que pretende superar las limitaciones del Estado nación tradicional. La declaración de derechos en la nueva Constitución incorpora además nociones de derechos indígenas colectivos que existirán en paralelo a los derechos individuales. Sin embargo, este reconocimiento yuxtapuesto de derechos individuales y colectivos puede generar una serie de conflictos de interpretación y jerarquía de la ley.

El nuevo marco constitucional ofrece mayores derechos de ciudadanía a los pueblos indígenas. Estos incluyen, entre otros, el derecho a una educación intercultural, intracultural y multilingüe, el derecho a la participación en la administración de recursos medioambientales y el derecho a la autodeterminación y la territorialidad. La Constitución

FALTA PUNTO 9

reconoce las autonomías indígenas y campesinas, así como el derecho de estas poblaciones a ser consultadas con respecto a proyectos que involucren el uso de tierra y recursos naturales en sus propiedades. Dicho reconocimiento representa una contrastante diferencia frente a la nueva Constitución ecuatoriana, la cual no estipula tales mecanismos de consulta.

Además de los nuevos derechos otorgados por la Constitución, esta incorpora varios elementos de las cosmovisiones indígenas. Por ejemplo, pone particular énfasis en la idea de "vivir bien", un concepto tomado del principio aymara de suma quamaña. Este principio se establece en el prefacio de la Constitución así como en los artículos relativos a la educación y la estructura económico-productiva del Estado. Queda pendiente observar cómo será traducido este principio en las legislaciones e instituciones específicas que se adopten en este sentido.

---

(10) Ejercicio del Poder Constituyente

(i) ¿Se han cambiado instituciones constituidas por medio de asambleas constituyentes u otras formas de Poder Constituyente?
(ii) Si existió una Asamblea Constituyente, ¿esta fue verdaderamente soberana o representó un instrumento del Ejecutivo?

(iii) ¿Se limitó a redactar la Constitución o publicó también leyes ordinarias?

(iv) ¿Los procedimientos para redactar la Constitución fueron verdaderamente deliberativos?

(v) ¿La Asamblea Constituyente fue legítima de acuerdo con la ley existente?

Una Asamblea Constituyente fue elegida para cambiar la Constitución.

El gobierno no obtuvo una mayoría de dos tercios para pasar una Constitución hecha a su medida. El sistema electoral utilizado para la selección de la Asamblea Constituyente prácticamente garantizó que el gobierno no obtuviera tal súper mayoría. Hubo cinco miembros por cada uno de los nueve departamentos (45 en total) y tres representantes de 70 distritos (210 en total). Los dos candidatos con más votos

ganaban los primeros dos asientos. El tercero se otorgaba al primer partido si este obtenía más del 50% del voto. Esto hacía casi imposible matemáticamente que cualquier partido obtuviera dos tercios de los asientos. No obstante, la ley especial de convocatoria requiere expresamente una mayoría de dos tercios para modificar la Constitución.

La Asamblea Constituyente no pasó por encima del Congreso.
El proceso deliberativo presentó fallas: no se alcanzó acuerdo con la oposición, así que el texto solo fue aprobado por miembros a favor del gobierno (bajo protección del ejército). La ausencia de un Tribunal Constitucional fue una debilidad importante de este proceso.

El texto fue modificado por el Congreso, garantizando la participación de la oposición y del gobierno, antes de ser sometido a un referéndum. Tras el referéndum, el texto se convirtió en ley. Sin embargo, hacer que la Constitución funcione será un reto (problemas en torno al "pluralismo jurídico", la falta de un monopolio judicial sobre la interpretación y aplicación de la ley, la duplicación de funciones, incongruencias en el texto). La Constitución exige una lectura literal de sus leyes, es decir, requiere que los jueces interpreten la Constitución literalmente con el propósito de implementar la intención original de sus autores.

Chile

(1) El derecho al voto es respetado

¿Todos los adultos competentes en el país están registrados en el padrón electoral y se les permite votar y postularse como candidatos en elecciones populares?

Chile posee una larga tradición como una democracia liberal. El Estado ejerce el monopolio de la coerción sobre el territorio nacional. El derecho al voto y a postularse como candidato es respetado. Un número relativamente alto de votantes no se encuentra registrado: cerca de dos millones. Los jóvenes se encuentran particularmente alejados de los

procesos electorales. El registro al padrón electoral es voluntario, pero una vez registrado, el voto es obligatorio (bajo pena de multa). Como consecuencia, los adultos mayores se encuentran sobrerrepresentados en el padrón. Tanto el registro de votantes como la participación en elecciones han disminuido desde 1988. El número de chilenos que cree que un régimen autoritario es preferible o que no tiene preferencia entre un régimen democrático y uno autoritario es ligeramente menor a un tercio de la población (un nivel comparable con otros países de la región donde el apoyo a la democracia es el más débil, como Guatemala y Brasil; el único país de la región con menores niveles de preferencia por la democracia es Paraguay, lo que podría cambiar con la elección de Lugo). El nivel de satisfacción con la democracia es comparable al de países como Centroamérica, Haití y Perú. El nivel de simpatía popular hacia los partidos es bajo con respecto a los niveles de la región.

(2) Las elecciones son limpias

¿Los procesos electorales se llevan a cabo sin irregularidades que restrinjan a los votantes para expresar sus preferencias de manera autónoma y veraz?

Las elecciones son limpias. El voto se lleva a cabo sin irregularidades y los procesos formales son respetados. Las elecciones son realizadas por SERVEL y sus miembros son designados por el Ejecutivo y la Legislatura. No hay interferencia en la administración de las elecciones. En las encuestas, el 80% del electorado no expresa apego por algún partido político. Solo un 45% del público cree que el voto es un mecanismo eficiente para influir en el estatus quo.

(3) Las elecciones son libres

¿Se ofrece al electorado un repertorio de opciones sin restricciones fácticas o legales?

Las elecciones son libres. Sin embargo, el sistema electoral binomial es pernicioso desde el punto de vista de la competitividad; reduce los incentivos para la participación al reducir el valor del voto; genera competencia dentro de los partidos más que entre los partidos; y es exclusivo en cuanto a que ha creado un sistema monopolizado por los herederos de la transición democrática de 1990. El sistema binomial está designado para limitar la fragmentación, no obstante no ha reducido el número real de partidos y ha centralizado la selección de candidatos en élites partidarias (sobre todo en Santiago). Aunque el sistema de partidos se encuentra bien institucionalizado y estructurado en torno a antagonismos sociales duraderos, los partidos poseen muy débiles raíces en la sociedad. La competencia entre ellos suele ocurrir alrededor de líderes cuyo poder radica en proveer servicios a sus seguidores y en prácticas de clientelismo más que en compromisos programáticos. Para organizar un nuevo partido es necesario recolectar 36 mil firmas notariadas en dos meses. Chile puede ser definido, en alusión a Dahl, como una "oligarquía competitiva".

(4) Los oficiales públicos son elegidos y se les permite gobernar

¿La vía de acceso a cargos públicos se da mediante elecciones (es decir, los principales cargos públicos, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, son ocupados mediante elecciones)?

A diferencia de la mayor parte de la región, Chile no elige directamente a las autoridades regionales (salvo en las municipalidades), las cuales son elegidas por el Ejecutivo. Existen "enclaves" militares.

(5) Independencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo

(i) ¿La Legislatura propone y produce leyes en beneficio del interés público o las acciones de los legisladores por lo general se limitan a promover intereses particulares? (Por ejemplo, ¿grupos narcotraficantes tienen influencia sobre la Legislatura? ¿Se aprueban leyes que tienen como objetivo beneficiar a individuos particulares como en el caso de leyes con sustantivos propios?) ¿Es transparente el proceso legislativo?

¿La Legislatura investiga si las otras ramas de gobierno implementan y aplican la ley? ¿Utiliza su poder sobre asignación de presupuestos y mecanismos de rendición de cuentas para asegurar que otras ramas de gobierno ejecuten y apliquen la ley?

(ii) ¿El Ejecutivo se comporta conforme a derecho y de acuerdo con la Constitución? ¿Actúa de manera enérgica y decidida sin infringir las áreas de competencia de las otras ramas de gobierno?

(iii) ¿Alguna de las ramas de gobierno termina de manera inconstitucional el cargo de cualquier oficial nombrado mediante elecciones?

(iv) ¿Se restringe a oficiales elegidos popularmente tomar el cargo o permanecer en él durante el periodo asignado?

(v) ¿Se les restringe llevar a cabo sus mandatos debido a intromisiones por parte de otras ramas de gobierno?

(vi) ¿El Ejecutivo usurpa la competencia de la Legislatura para generar leyes gobernando por decreto sin autorización del Poder Legislativo? ¿La Legislatura puede ser intimidada por un Ejecutivo demasiado poderoso?

El Legislativo y el Ejecutivo son independientes.

La Legislatura inicia y produce leyes para el interés público, aunque las leyes, como en cualquier otra democracia contemporánea, nacen con frecuencia en el Ejecutivo. El proceso legislativo es transparente, al punto que cualquier miembro con educación y mirada atenta puede seguir sus actividades con facilidad. La Legislatura opera en el contexto de un Ejecutivo "ultrapresidencial". Ha habido frecuentes conflictos entre la Legislatura y ministros del Ejecutivo. La Legislatura posee instrumentos débiles para supervisar las actividades del Ejecutivo. Puede convocar a los ministros a audiencias públicas pero estas tienden a ser espectáculos para los medios. La Legislatura no puede sancionar fácilmente la conducta del Ejecutivo. (Véase artículo 65 —donde la Legislatura tiene poca iniciativa).

El Ejecutivo respeta la ley y la Constitución. Sufre de algunas debilidades importantes. El Presidente tiene un mandato corto (cuatro años) y no puede ser reelecto para el periodo inmediato. El Presidente rápidamente pierde el poder para llevar a cabo su plan de gobierno. Miembros del Congreso tienden a ser altamente particularistas, personalistas y

difíciles de organizar. Esto dificulta el trabajo al Ejecutivo, haciendo necesaria la "compra" de apoyo mediante pork barrel.

(6) Independencia judicial y electoral del Ejecutivo y la Legislatura

(i) ¿Es independiente el Poder Judicial? Es decir, ¿aplica e interpreta la ley de manera imparcial e igualitaria? ¿Rechaza legislaciones que violan la Constitución? ¿Controla acciones por parte del Ejecutivo que amenazan con violar la Constitución? ¿Posee los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones y responsabilidades que le competen?

(ii) ¿El Ejecutivo o el Legislativo usurpan o invaden los poderes del Poder Judicial? ¿Ocurren formas ilegales de remoción del cargo o de interferencia en los nombramientos y deliberaciones de los miembros del Poder Judicial o de los consejos electorales?

El Poder Judicial en Chile es independiente y aplica la ley de manera justa, imparcial y equitativa. Sin embargo, hay algunas interferencias en su trabajo. Ha habido disputas sobre la autonomía financiera de la Judicatura, lo que ha dado origen a un conflicto entre el ministro de Justicia y la Judicatura. El nivel de confianza en la Judicatura es comparable al del Congreso, pero mayor al de los partidos y al del Ejecutivo.

(7) Control civil sobre las fuerzas armadas, estados de excepción, medios de comunicación

(i) ¿Existe interferencia por parte de oficiales que no han sido nombrados mediante elecciones, como es el caso de las fuerzas armadas, en la jurisdicción de oficiales electos? ¿El ejército respeta el Estado de derecho y la Constitución? ¿Las cortes militares crean impunidad y protegen a los militares de la ley (por ejemplo, rehusando órdenes de habeas corpus)?

(ii) ¿Los oficiales electos pueden gobernar sin la influencia de oficiales que no han sido nombrados mediante elecciones?

(iii) ¿Los estados de emergencia son declarados de acuerdo con la ley y no son utilizados para promover objetivos partisanos o como pretexto para violar con impunidad derechos y libertades fundamentales? ¿Los estados de emergencia se declaran sin seguir debido proceso o sin justificación suficiente? ¿Las garantías que no son suspendidas durante el estado de emergencia se mantienen intactas?

(iv) ¿Los votantes y los candidatos tienen acceso a información imparcial y confiable, así como a fuentes alternativas de opinión? ¿Existe acceso a la información que permita a los periodistas investigar las acciones de todos los oficiales públicos? ¿Los partidos tienen acceso a los medios y el financiamiento para campañas está regulado para asegurar equidad? ¿Los medios, tanto públicos como privados, son justos e imparciales en sus reportajes o representan agentes partidarios en la contienda política?

Una de las áreas donde Chile ha experimentado los mayores niveles de progreso democrático es en la relación entre las fuerzas armadas y las instituciones democráticas. Las fuerzas armadas han vigilado la aplicación de la ley con respecto a los derechos humanos y se han vuelto menos aisladas del mundo civil. Han participado en misiones de paz de las Naciones Unidas (Haití). Las cortes militares poseen jurisdicción sobre civiles y esta es un arma poderosa para intimidar a los manifestantes. No hay un departamento de asuntos internos dentro de la policía. Un 90% de los casos de abuso policía presentados ante las cortes militares son rechazados. Los tribunales militares tienen un récord perfecto de impunidad con respecto a acusaciones de abusos contra la comunidad mapuche. La legislación antiterrorista adoptada por Pinochet es utilizada para acallar desacuerdos internos (por ejemplo, en el caso del presidente Lagos con respecto al transporte público).
No ha habido abuso de poderes excepcionales en Chile.

La concentración de la propiedad de los medios de comunicación erosiona la democracia. Hay una orientación muy conservadora en la prensa escrita y, en menor medida, en la radio (que es más pluralista) y la televisión. La prensa escrita tiende a establecer la agenda para los otros medios. El gobierno no ha conseguido crear su propio medio de comunicación impreso. Los medios han contribuido a generar la sensación de que el crimen es un problema fuera de proporción con respecto

a lo que las cifras actuales sugieren. Esto alimenta la demanda de medidas de mano dura, incluso si conllevan violaciones a derechos básicos. De hecho, el crimen afecta a los estratos más pobres.

(8) Derechos de ciudadanía

Civiles

(i) ¿Los derechos civiles son igualmente garantizados para todos en las Cortes?

(ii) ¿En particular, qué tan libre se encuentra la población de atentados físicos contra su persona y del miedo a tales atentados? ¿La población posee derechos contra dichos abusos físicos?

(iii) ¿Qué tan efectiva e igualitaria es la protección legal a las libertades de movimiento, expresión, asociación y asamblea?

(iv) ¿Qué tan segura es para todos la libertad de practicar religiones, lenguajes o culturas?

Políticos

(i) ¿Existen esfuerzos sistemáticos por silenciar, acosar, sobornar o interrumpir las actividades normales y legales de los miembros de la oposición, la sociedad civil o los medios, ya sea por parte del Ejecutivo, las fuerzas armadas u otros oficiales públicos o sus agentes?

(ii) ¿Se recurre a prácticas clientelistas o corruptas para influir en los resultados electorales?

Sociales, económicos, culturales

(i) ¿Existen las condiciones económicas y sociales necesarias para ejercer los derechos políticos y civiles garantizados por el Estado?

(ii) ¿Son protegidos y respetados los derechos de los pueblos indígenas?

La policía chilena se encuentra entre las menos corruptas de la región, pero no duda en utilizar la fuerza contra manifestantes, violando derechos básicos en el proceso. Su reacción a las protestas de estudiantes, mapuches, trabajadores y propietarios endeudados de inmuebles ha sido desproporcionada. En el 2008 más de 100 mil estudiantes fueron

detenidos. Existen casos de intervención en comunicaciones personales y el profiling es una práctica común. Un 80% de las solicitudes para llevar a cabo manifestaciones son denegadas. La ley antiterrorista ha sido utilizada en contra de manifestantes indígenas en formas que violan derechos fundamentales.

Segmentos de la sociedad que se encuentran desvinculados de los partidos políticos y del sistema de partidos tienden a aliarse con representantes a partir de lazos personales, intereses localistas y en función de intercambio de bienes por votos. Conflictos latentes en la sociedad no hacen eco en el sistema institucional, que en consecuencia pierde la capacidad de articular acciones colectivas. Las manifestaciones proveen válvulas de escape. Las municipalidades son elementos clave en el naciente sistema dado el debilitamiento de las relaciones entre el centro y la periferia tras la oleada de reformas al Estado. El lenguaje mapuche, mapudungun, no está reconocido oficialmente.

El modelo económico perpetúa la desigualdad. La pobreza ha sido reducida a la mitad, mientras que la desigualdad ha crecido (el ingreso del primer decil de los hogares creció de 20% a más del 30%; mientras que para el último decil, el ingreso se redujo del 5% al 1 %). Algunos elementos clave del modelo incluyen: disciplina fiscal, privatización, liberalización unilateral, encaje. Ahora bien, hay también una dosis de pragmatismo (y de estímulos keynesianos cuando son necesarios). Los recursos naturales estratégicos (CODELCO, cobre) permanecen en manos del Estado. La sociedad está altamente fragmentada y estratificada. La privatización y la municipalización de bienes públicos (salud, educación) incrementan la desigualdad. Los sindicatos están organizados por compañía y son muy débiles.

(9) Mecanismos de participación

(i) ¿Qué mecanismos existen para la participación ciudadana entre elecciones? ¿Se han adoptado reformas para resolver los déficits de ciudadanía? ¿Organizaciones populares pueden participar mediante mecanismos no electorales?

(ii) ¿Los mecanismos de participación han reforzado de manera efectiva los derechos y obligaciones de la ciudadanía? ¿O, por el contrario, han reforzado prácticas de clientelismo y poder en el Ejecutivo?

(iii) ¿Los ciudadanos han podido utilizar mecanismos de participación para canalizar sus demandas?

(iv) ¿Estos mecanismos han reducido o incrementado conflictos?

No hay votos revocatorios, no hay iniciativas ciudadanas, consejos comunales, ni cabildos abiertos. Hay muy poca participación en presupuestos (solo en el ámbito municipal). Los mapuches eligen a sus propios líderes.

---

(10) Ejercicio del Poder Constituyente

(i) ¿Se han cambiado instituciones constituidas por medio de asambleas constituyentes u otras formas de Poder Constituyente?
(ii) Si existió una Asamblea Constituyente, ¿esta fue verdaderamente soberana o representó un instrumento del Ejecutivo?

(iii) ¿Se limitó a redactar la Constitución o publicó también leyes ordinarias?

(iv) ¿Los procedimientos para redactar la Constitución fueron verdaderamente deliberativos?

(v) ¿La Asamblea Constituyente fue legítima de acuerdo con la ley existente?

Chile posee una Constitución autoritaria adoptada en 1980 y escrita durante la dictadura militar. No ha tenido un momento democrático fundacional.