

***LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN LOS PAÍSES ANDINOS, 1980–2005:
REFORMISMO INSTITUCIONAL, AUTORITARISMOS
COMPETITIVOS Y LOS DESAFÍOS ACTUALES****

Martín Tanaka

Working Paper #324 - March 2006

Martín Tanaka es Doctor en Ciencia Política y Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México, y Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es Director General del Instituto de Estudios Peruanos; es profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y ha sido profesor visitante en la Maestría de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, Bogotá. E-mail: mtanaka@iep.org.pe

* Pude germinar las ideas presentes en este texto durante una placentera estancia como *Visiting Fellow* en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, en el primer semestre de 2003. La amistad y las conversaciones con Scott Mainwaring, Andrés Mejía y Frances Hagopian me fueron especialmente gratificantes. Agradezco los comentarios a una primera versión de este texto de dos evaluadores anónimos, y también los recibidos en el seminario *Crisis in the Andes: Managing Regional Order*, realizado el 19 y 20 de junio de 2003 en la Universidad de Oxford, especialmente los de Mónica Serrano; también los de Simón Pachano, que recibí recientemente.

ABSTRACT

Here I study the party systems in the Andean countries in the last twenty-five years. Facing the challenges of the exhaustion of the statist national-popular development model, these countries followed a path of intense institutional reform, opening and democratizing the political systems. In the middle of these attempts, the party system collapsed in Peru and Venezuela, while in Bolivia, Colombia, and Ecuador, the party systems manage to evolve despite significant crisis. The difference between the two paths is a significant one: the collapse of the party systems led to the establishment of competitive authoritarian regimes, while the gradual opening of the political system allowed the emergence of new forces and the presence of sectors previously excluded or subordinated under pluralistic schemes. In recent years, the exhaustion of market reforms and an adverse international environment places the region again in a new critical juncture, where the main options seem to be to continue through a path of more reforms and opening of the political system, which may lead to governability crisis, or attempt to organize and institutionalize the disordered opening produced in recent years.

RESUMEN

En este trabajo estudio los sistemas de partidos de los países andinos en los últimos veinticinco años. Enfrentando los desafíos resultantes del agotamiento del modelo de desarrollo nacional-popular estatista, estos países siguieron un camino de intensas reformas institucionales y de apertura y democratización de los sistemas políticos. En medio de estos intentos, el sistema de partidos colapsó en Perú y en Venezuela, mientras que los sistemas de partidos de Bolivia, Colombia y Ecuador consiguieron evolucionar a pesar de sufrir importantes crisis. La diferencia entre estas dos trayectorias es significativa: el colapso de los sistemas de partidos llevó al establecimiento de regímenes autoritarios competitivos, mientras que la apertura gradual del sistema político permitió la emergencia de nuevas fuerzas y la presencia de sectores previamente excluidos o subordinados bajo esquemas pluralistas. En años recientes, el agotamiento de las reformas de mercado y un contexto internacional adverso colocan a la región en una nueva coyuntura crítica en la que las principales opciones parecen ser continuar en un camino de más reformas y apertura del sistema político, lo que puede derivar en crisis de gobernabilidad, o intentar organizar e institucionalizar la apertura desordenada producida en años recientes.

Introducción

En este trabajo estudio a los sistemas de partidos en los países andinos en los últimos 25 años, en el periodo democrático 1980-2005, es decir, dentro del marco del paso de un modelo sociopolítico “nacional-popular estatista” hacia otro regido por el mercado, y las consecuencias que tuvo sobre la dinámica de la democracia el colapso o la evolución en medio de la crisis de los sistemas de partidos. La crisis y agotamiento del modelo estatista llevó a la implementación de políticas de ajuste con altos costos sociales, que produjeron a su vez problemas de legitimidad en el sistema político. Restringida la aplicación de políticas distributivas, los actores políticos impulsaron amplias reformas institucionales que buscaron democratizar y hacer más participativos los sistemas políticos, lo que se expresó principalmente en reformas constitucionales, reformas electorales y políticas de descentralización. En este camino, algunos países sufrieron el colapso de sus sistemas de partidos (Perú, 1992, y Venezuela, 1998), mientras que en otros (Bolivia, Colombia y Ecuador) los sistemas de partidos, en medio de muchas dificultades, evolucionaron y se democratizaron. Las diferencias entre ambos caminos tuvieron consecuencias importantes. En Perú y Venezuela el colapso del sistema de partidos dio lugar a la aparición de regímenes autoritario-competitivos, es decir, gobiernos legítimos desde el punto de vista electoral, pero que no respetan mecanismos básicos de *accountability* horizontal propios de toda democracia; su legitimación descansa sobre la apelación a principios plebiscitarios. De otro lado, en Bolivia, Colombia y Ecuador, a lo largo de la década de los años noventa sus sistemas políticos, ciertamente en medio de dificultades, gradualmente lograron ampliar la arena política, abrir espacios participativos, y permitieron el avance de fuerzas sociales y políticas tradicionalmente excluidas dentro de esquemas pluralistas.

Entre 1998 y 2002, sin embargo, la región enfrentó un nuevo ciclo recesivo, que llevó a hablar de una “media década perdida,” resultado del agotamiento de la “primera generación” de reformas estructurales y de un contexto internacional adverso. Esto pone a la región nuevamente en una coyuntura crítica, cuya resolución tendrá consecuencias de mediano y largo plazo. Planteo que el rumbo que seguirán los países de la región en los próximos años dependerá de si se continúa por el camino de una aún mayor apertura del

sistema político, lo que puede generar graves crisis de gobernabilidad, o si se intenta ordenar e institucionalizar los distintos procesos de apertura ocurridos en los últimos años, lo que podría permitir superar los desafíos actuales.

* * * * *

A lo largo de las décadas de los años ochenta y noventa se produjo el agotamiento de la matriz de relaciones sociales, políticas, económicas y culturales vigente en la región desde la década de los años treinta del siglo veinte, lo que Garretón *et.al.* (2003) han llamado “matriz nacional-popular estatista,” que se expresó en la crisis de la deuda, graves problemas fiscales, altas tasas de inflación (que llegaron a niveles hiperinflacionarios en algunos países), que obligaron a la implementación de drásticas políticas de ajuste estructural, que causaron fuertes recesiones y tuvieron altos costos sociales. Esto coincidió con la implantación de la “tercera ola” de democracia en la región, en una difícil “doble transición.”¹ La respuesta al agotamiento de esta matriz de relaciones fue la implementación de un conjunto de reformas orientadas a liberalizar las economías y orientarlas según lógicas de mercado desde patrones políticos signados por un gran protagonismo del poder ejecutivo actuando de manera aislada y con altos grados de autoritarismo.² Todo esto configuró una “coyuntura crítica” (Collier y Collier 1991), es decir, un conjunto de problemas y desafíos cuyo desenlace tiene profundas consecuencias de mediano y largo plazo. En este marco, encontramos que los sistemas de partidos de los países andinos afrontaron serios problemas que cuestionaron su legitimidad. Dado que la implementación de políticas de integración populistas tradicionales estaba seriamente limitada, se respondió al descontento por medio de diversos procesos de reforma institucional, buscando ampliar la participación ciudadana e incluir dentro del sistema político a sectores hasta ese momento excluidos o subordinados. Con estas iniciativas, algunos actores buscaron obtener ganancias en la competencia inter o intra partidaria y a la vez relegitimar el régimen democrático.

En este sentido podemos situar al proceso de regionalización 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 descentralización iniciado en la segunda mitad de los años ochenta e impulsado con la Constitución de 1991 en

Colombia, Constitución que contuvo normas que buscaron abrir el sistema político y atenuar el peso de los partidos tradicionales; la ley de participación popular, diversas reformas constitucionales y del sistema electoral en 1994 en Bolivia, reformas 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 el Ecuador, que culminan en la Constitución de 1998; así como diversas reformas electorales (1994, 1997, y la nueva Constitución de 1998), que buscaban también darle mayores opciones a los electores más allá de los partidos tradicionales.

Pese a que todos los países de la región pasaron por graves trastornos, a lo largo de la década de los años noventa se fueron perfilando dos caminos: de un lado, en Perú (1992) y Venezuela (1998), se produjo el colapso de sus sistemas de partidos, mientras que en Bolivia, Colombia y Ecuador éstos evolucionaron en medio de la crisis. Esta diferencia tuvo consecuencias importantes: en los dos primeros casos se consolidaron autoritarismos competitivos, mientras que en los otros, en medio de sus problemas, se dieron procesos graduales de apertura política y reforma institucional con importantes efectos democratizadores, preservando el pluralismo político.³ La clave de la diferencia entre los dos caminos hay que encontrarla en el ámbito político: en el segundo grupo de países, tenemos que los partidos, de diversas maneras, lograron evitar que sus disputas internas quebraran sus estructuras organizativas básicas, logrando los sistemas de partidos subsistir gracias a la alternancia inter partidaria y cierta renovación intra partidaria. Así, en los tres casos mencionados tuvimos cierto debilitamiento de los actores tradicionales y la aparición de nuevos actores, pero sin que las características de la competencia política se alteren de manera radical, al menos hasta el nuevo ciclo de crisis iniciado en 1998. Por el contrario, en Perú y Venezuela, graves pugnas intra e inter partidarias llevaron a procesos de división y crisis simultánea en todos los actores del sistema que, al ocurrir en coyunturas críticas en las que eran particularmente vulnerables, llevaron al poder a *outsiders* antisistema (Alberto Fujimori y Hugo Chávez), cuya consolidación posterior acabó con el sistema de partidos vigente.

En Bolivia, Colombia y Ecuador, si bien las reformas implementadas no necesariamente tuvieron los efectos esperados por sus autores, sí puede afirmarse que

tuvieron consecuencias significativas en un sentido democrático amplio: el reconocimiento de derechos y la apertura de espacios participativos facilitó el fortalecimiento de sectores tradicionalmente excluidos, que ya venían ganando importantes espacios por sí mismos, creándose una estructura de oportunidad política favorable para éstos. Así, en Bolivia y Ecuador destaca el avance del movimiento indígena, y en los tres casos la emergencia de nuevos actores que renovaron la escena política; este proceso de reformismo institucional estuvo también en marcha en Venezuela hasta 1998 y en alguna forma lo estuvo también en Perú hasta 1992, pero fue interrumpido por lógicas autoritarias impuestas por los *outsiders* a los que ya hicimos referencia. En suma, sostengo que la permanencia de los sistemas de partidos tuvo efectos positivos sobre la dinámica democrática, que esta permanencia ayuda a entender la diferencia entre una lógica autoritaria y una compleja historia de reformismo institucional con efectos democratizadores que suele ser pasada por alto.

Por el contrario, en Perú y Venezuela llegaron al poder líderes antisistema como Fujimori y Chávez, que desarrollaron estrategias de confrontación con los partidos tradicionales y con las instituciones que limitaban el ejercicio de su poder, aprovechando el descrédito de éstos ante la ciudadanía. Por diversos medios, algunos abiertamente ilegales o rayando en la ilegalidad, lograron acabar políticamente con ellos, siendo capaces al mismo tiempo de concitar un importante respaldo ciudadano. En un contexto de hegemonía lograron aprobar nuevas Constituciones y un nuevo orden legal que les permitió nombrar o controlar a las nuevas autoridades de los poderes públicos, con lo que limitaron sustantivamente la competencia política, el pluralismo y el equilibrio de poderes, instaurando así lo que podemos caracterizar como *autoritarismos competitivos*: regímenes legitimados por elecciones medianamente creíbles, pero donde los mecanismos de *accountability* horizontal (O'Donnell 1998) no tienen existencia real. Su mecanismo de legitimación real asume formas plebiscitarias, basado en formas de participación popular directa, no mediada por instituciones o partidos. Este desenlace puede explicarse por la debilidad de la oposición social y política a estos gobiernos: los viejos actores no se recuperaron de su caída, los nuevos no tienen fuerza suficiente, y entre todos no logran superar problemas de acción colectiva para construir una oposición efectiva. De otro lado, al no encontrar límites efectivos, el poder desarrolla tendencias

autoritarias. Este tipo de régimen “híbrido” pone grandes desafíos a las políticas de defensa y promoción de la democracia.

Entre 1998 y 2003, la región vivió nuevamente grandes tensiones, en un nuevo entorno de recesión, esta vez asociado al agotamiento de la “primera generación” de reformas orientadas al mercado y de grandes crisis financieras internacionales, que llevaron a que la CEPAL hablara de una “media década perdida” en la región, que ha puesto a los países en una nueva coyuntura crítica. En cierto modo, los desafíos del momento actual parecen ser más complicados que los enfrentados en los últimos años, al tener sociedades más movilizadas y democráticas (en gran medida como consecuencia de las reformas institucionales reseñadas), pero enfrentando nuevos desafíos globales con actores sociales y políticos fuertemente cuestionados y limitadas capacidades estatales. Sostengo que parecen abrirse dos caminos en los países andinos: de un lado, responder a los problemas de legitimidad por medio de la profundización de una lógica aperturista y participativa en el sistema político, y del otro, intentar por el contrario ordenar la apertura y democratización que de manera desordenada ha ocurrido en todos nuestros países a lo largo de la década de los años noventa. Considero que el primer camino puede conducir a una extrema fragmentación política y serios problemas de gobernabilidad, en donde primen sentidos antipolíticos y fuerzas antisistémicas, mientras que el segundo podría permitirnos avanzar en mayores y mejores niveles de institucionalización democrática.

El colapso del sistema de partidos en Perú y Venezuela y la constitución de autoritarismos competitivos⁴

En Perú la configuración plena de una matriz estatista se dio de manera tardía, y tempranamente aparecieron signos de su inviabilidad, lo que llevó a la aplicación de reiterados programas de ajuste estructural entre 1975 y 1990.⁵ El episodio final de esta crisis ocurrió en la segunda mitad del gobierno de Alan García (1985-1990), cuando se desató un régimen de alta inflación que llegó incluso a niveles hiperinflacionarios. En un momento en el que resultaba imposible continuar con políticas distributivas y de expansión de la demanda, y previendo la inevitable derrota del APRA en las elecciones generales de 1990, el presidente García lanzó en 1988 un proceso de regionalización del

país por medio del cual debían constituirse y elegirse autoridades de gobiernos subnacionales. La regionalización cumplía con un diseño institucional planteado en la Constitución de 1979, pero nunca llevado a la práctica hasta ese momento. García consideraba razonablemente que con esta iniciativa podría legitimar, por vía de reformas institucionales, a un gobierno muy desgastado, y que el APRA podría ganar varios de los nuevos gobiernos regionales (como en efecto ocurrió), y ocupar allí posiciones que le permitieran al APRA guarecerse hasta las siguientes elecciones generales de 1995. Este camino de reformismo institucional gradual, podría haber continuado en el Perú en la década de los años noventa, pero fue interrumpido por el autogolpe de Fujimori de 1992.

En el caso de Venezuela, la crisis del modelo de desarrollo se manifestó de manera elocuente con seis años consecutivos de tasas negativas de crecimiento del producto bruto interno, entre 1980 y 1985.⁶ La respuesta política a la crisis del modelo económico y político expresado en los acuerdos de Punto Fijo de 1958 fue la instalación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) durante el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1988). Partiendo de sus propuestas, se dio un proceso de descentralización que se materializó en la elección popular de alcaldes y gobernadores (1989), y en la adopción de un sistema electoral proporcional personalizado, que buscó favorecer la representación de nuevas fuerzas.⁷ Estas reformas tuvieron efectos importantes, y así, desde la elección presidencial y de congreso de 1993, el respaldo que concitaban los dos partidos tradicionales (AD y COPEI) empezó a decaer, aunque se mantenían como las dos fuerzas políticas principales; emergieron con mayor fuerza partidos antes subordinados, como La Causa Radical y el Movimiento al Socialismo; y aparecieron nuevos partidos, resultado de escisiones de los partidos tradicionales, como Convergencia Nacional. Al mismo tiempo, varios de los protagonistas de las elecciones de 1993 fueron figuras resultado del proceso de descentralización, como Claudio Fermín (candidato presidencial de AD y exalcalde de Caracas), Oswaldo Alvarez (candidato presidencial de COPEI y exgobernador del Estado Zulia), y Andrés Velásquez, candidato presidencial de La Causa Radical, quien había sido Gobernador del Estado Bolívar. Venezuela parecía seguir el camino de gradual apertura y mutación de un sistema bipartidista a un multipartidismo o un bipartidismo atenuado, como en Colombia. Sin

embargo, en las elecciones de 1998, con la llegada de Chávez al poder, el conjunto del sistema de partidos colapsó.

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

Al llegar al poder, ambos líderes estaban en minoría en el congreso, tenían bancadas con poca experiencia, lideraban movimientos sin mayor organización o proyectos bien definidos; a la vez, un conjunto de restricciones institucionales limitaban el ejercicio de un presidencialismo extremo. De otro lado, sin embargo, enfrentaban una oposición social y política débil y desprestigiada, desprestigio que además comprendía a las instituciones que se erigían en barreras para un ejercicio discrecional del poder. Es

fácil entender entonces por qué ambos líderes siguieron estrategias de confrontación con los actores y las instituciones que los limitaban; al hacerlo, aumentaban su popularidad y margen de maniobra. Ambos presidentes lograron en este contexto construir coaliciones suficientemente amplias para emprender la destrucción de las instituciones existentes, y la construcción de nuevas bajo su hegemonía. Ahora bien, la llegada al poder de *outsiders* o de líderes con retóricas antisistema no lleva necesariamente a la destrucción del sistema de partidos. Casos como los de Collor en Brasil, Serrano Elías en Guatemala, Bucaram y recientemente Gutiérrez en Ecuador muestran a presidentes que perdieron en su confrontación con el *establishment*; otros casos muestran a presidentes que llegaron al poder con fuertes críticas a los partidos tradicionales, pero que rápidamente entendieron que debían llegar a algún acuerdo con ellos para gobernar (Caldera en Venezuela, y recientemente Uribe en Colombia, por ejemplo). ¿Por qué Fujimori y Chávez tuvieron éxito allí donde otros fracasaron? En el primer caso fue crucial el control del proceso hiperinflacionario; en el segundo, un afortunado *timing* electoral, como veremos.

El camino del presidente Fujimori que terminó en la construcción de un régimen formalmente democrático pero con una dinámica autoritaria empezó elocuentemente con el golpe de Estado de abril de 1992, por el cual se decretó la disolución del congreso y de los Gobiernos Regionales, la reestructuración de la Contraloría General de la República y la intervención del Poder Judicial, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público y del Tribunal de Garantías Constitucionales. Este “autogolpe” pudo ser exitoso porque ya para entonces Fujimori podía creíblemente presentarse como garante de la estabilidad del país, dado el control del proceso hiperinflacionario. 1990 cerró con una inflación de 7,650%, como consecuencia de las políticas de Alan García y del ajuste implementado por el gobierno de Fujimori; si bien la inflación fue sustancialmente rebajada, 1991 terminó con una inflación acumulada de 139%. Sin embargo, desde el último trimestre de 1991 las cosas empezaron a verse diferentes. La tasa de inflación mensual, que entre enero y septiembre de 1991 se ubicó alrededor de un 7.7%, bajó consistentemente a partir de octubre; entre ese mes y febrero de 1992, bajó a un promedio de 3.9%. Ello tuvo un claro correlato sobre el nivel de aprobación a la gestión presidencial, que pasó de un promedio de 38.5% entre enero y septiembre de 1991, a un promedio de 60% entre octubre de 1991 y febrero de 1992.

Si bien el “autogolpe” fue ampliamente aprobado por la ciudadanía en el Perú, generó una condena internacional, que no podía permitir una violación abierta del orden constitucional. Sin embargo, dado el amplio apoyo popular del fujimorismo, no fue posible el reestablecimiento de las autoridades cesadas por la fuerza.⁸ De este modo, si bien el congreso cesado por Fujimori respondió con la destitución de éste y el nombramiento del vicepresidente Máximo San Román como Presidente Constitucional en el local del Colegio de Abogados de Lima, este nombramiento no pasó de ser un gesto simbólico, al no contar los destituidos ni con el apoyo popular ni con el apoyo de las fuerzas armadas o actores sociales capaces de imponer el respeto a las instituciones de la Constitución de 1979. La OEA negoció con el gobierno un cronograma gradual de vuelta al orden constitucional, que empezó con la convocatoria a elecciones de un Congreso Constituyente en noviembre de 1992; pasó por la posterior aprobación vía referéndum de una nueva Constitución en octubre de 1993; y terminó en abril de 1995 con las elecciones generales en las que Fujimori fue reelecto con el 64% de los votos presidenciales. El fujimorismo obtuvo además el 52.1% de los votos congresales, logrando mayoría con 67 de 120 escaños del nuevo congreso unicameral.

Una vez reelecto en 1995, Fujimori tuvo como objetivo central el asegurar su segunda reelección en las elecciones del año 2000. Sin embargo, la nueva Constitución de 1993 permitía una sola reelección inmediata. La salida fue que el congreso aprobara la “ley de interpretación auténtica de la Constitución,” en agosto de 1996, que estableció que debía considerarse como primer período presidencial el de 1995-2000, no el 1990-1995, porque en 1990 Fujimori había sido electo según la Constitución de 1979. Esta ley tenía cuando menos una dudosa constitucionalidad, por lo que para el fujimorismo se hacía imperativo controlar al conjunto de instituciones que la podrían objetar, empezando por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), organismo que, en última instancia, decidiría si la postulación del presidente Fujimori en las elecciones de 2000 era o no legítima. Controlar el Jurado implicaba en la práctica acabar con el equilibrio de poderes del Estado, dada la composición de este organismo. Según la Constitución de 1993, el JNE tiene cinco miembros, electos de la siguiente manera:

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

El objetivo fue controlar los votos de los miembros del JNE. Había dos votos que era muy difícil controlar: los del representante del Colegio de Abogados de Lima y del representante de los decanos de las facultades de derecho de las universidades privadas, de un talante mayoritariamente opositor al gobierno. Pero los otros tres votos sí podrían controlarse. Para ello se pusieron en marcha un amplio conjunto de iniciativas. Se declaró en reorganización el Poder Judicial y el Ministerio Público, y se creó el Consejo de Coordinación Judicial (junio 1996); en enero de 1997 se creó la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público; finalmente, en diciembre de 1997 las entidades interventoras decretaron la homologación de los magistrados titulares y provisionales, designados éstos últimos por las mismas entidades interventoras, con lo que el gobierno se aseguró el control político del conjunto de las instituciones de administración de justicia. De otro lado, en noviembre de 1997 se declaró la intervención de las universidades públicas, con lo que se pasó a controlar también a los decanos de las facultades de derecho, nombrados por las autoridades interventoras. Con esto, el fujimorismo podía contar con tres de los cinco votos en el JNE. Para tener mayor seguridad de que no podría tacharse la candidatura de Fujimori en el JNE, en mayo de 1998 el congreso dio una ley según la cual se modificó la modalidad de votación del JNE para declarar fundadas las tachas e impugnaciones de candidaturas: se pasó de mayoría simple (tres votos) a una mayoría calificada de cuatro votos de cinco. Aparte del JNE, la única institución con poder de

evitar una segunda reelección contraria a la Constitución era el Tribunal Constitucional, pero en mayo de 1997 el congreso había destituido a los magistrados independientes que había en el Tribunal;⁹ el control del congreso resultó clave para los propósitos de Fujimori, porque el congreso también desestimó, en agosto de 1998, un pedido ciudadano para convocar a un referéndum sobre la postulación de Fujimori en las elecciones de 2000.

El final de esta historia es que, en diciembre 1999, se inscribió la candidatura de Alberto Fujimori, fue tachada por la oposición, y finalmente la tacha fue desestimada por el JNE. Todos estos acontecimientos ilustran con claridad el hecho de que en el Perú de esos años, pese a que las autoridades electas surgieron de elecciones medianamente limpias y contaban con un importante respaldo popular, y pese a que las instituciones democráticas existían ateniéndose en lo formal al orden constitucional y legal, en la práctica encubrían una lógica de concentración de poder y un ejercicio autoritario del mismo, que concientemente buscó limitar el pluralismo y el equilibrio de poderes, eliminando en la práctica el ejercicio de mecanismos de *horizontal accountability*. Esto tiene implicancias importantes sobre el cómo la comunidad internacional debe enfrentar estas situaciones. Hasta el momento, las políticas de defensa y promoción de la democracia han actuado para evitar y condenar golpes de Estado (al menos los claramente arbitrarios), así como para asegurar elecciones medianamente limpias. Sin embargo, el caso peruano (y también el venezolano, como veremos), ilustra claramente que debe considerarse también el respeto al pluralismo y equilibrio de poderes, las relaciones entre gobierno y oposición, en una evaluación del respeto al régimen democrático.

En el caso de Venezuela, tenemos que el presidente Chávez fue electo en diciembre de 1998, tomando ventaja de los problemas de sus rivales: AD, COPEI, LCR y el MAS, que se vieron paralizados simultáneamente por graves divisiones y conflictos internos, que permitieron la llegada al poder de Chávez. Si bien el sistema político en Venezuela entró claramente en problemas desde las políticas de ajuste del gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1989, y el triunfo de Rafael Caldera por fuera del COPEI, como candidato independiente en 1993 era ya un signo evidente del final del bipartidismo, este país podría haber seguido un camino similar al colombiano, en el que los partidos

tradicionales se debilitan y emergen nuevas fuerzas. Sin embargo, gruesos errores y divisiones simultáneas en todos los partidos importantes en la coyuntura de las elecciones de 1998 permitieron la llegada de un *outsider* al poder. Ni AD ni COPEI pudieron presentar candidatos, LCR y el MAS se dividieron, lo que finalmente hizo posible ese resultado. Con todo, una vez en el poder, Chávez estaba en minoría en el congreso, todavía controlado por los desgastados partidos “tradicionales;” AD aún era la primera minoría, y en cuanto a la elección de gobernadores, AD mostraba también una presencia importante. ¿Cómo logró Chávez ganar en su confrontación con los partidos del sistema? Ya hemos visto que en la mayoría de los casos de la región, los líderes antisistema terminaron siendo derrotados, o se vieron obligados a negociar y entenderse con sus adversarios. La clave en este caso es un hábil aprovechamiento político del *honeymoon period* inmediatamente posterior a las elecciones de diciembre de 1998.

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

Todo esto nos muestra un patrón según el cual el chavismo, usufructuando un importante respaldo popular, intervino reorganizando los poderes públicos; al ocurrir ello desde una posición gubernamental hegemónica, el Estado terminó siendo fuertemente

controlado por el poder ejecutivo, limitando seriamente el pluralismo y la independencia de los otros poderes del Estado. El paso fundamental en esta dirección se dio el 23 de diciembre de 1999, cuando la ANC, invocando ser la encarnación de la voluntad soberana y la expresión de un nuevo orden institucional, disolvió e intervino los demás poderes públicos: el Congreso de la República, el Consejo de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia y las Asambleas Legislativas. En enero de 2000 se autodisolvió la ANC, y fue reemplazada por un órgano compuesto por algunos miembros de la ANC y otros designados por ella misma, en vigencia mientras entrara en funciones el nuevo congreso. Este órgano provisional nombró a las autoridades de muchos de los poderes disueltos, con lo que el chavismo logró asegurar el control de todos ellos.

En cuanto a las autoridades electas, gran parte de ellas, cuyo mandato se ubicó ya dentro del nuevo marco constitucional, fueron elegidas en el 2000. El 30 de julio fueron celebradas elecciones para Presidente de la República, diputados de la Asamblea Nacional (antiguo Congreso Nacional), gobernadores (de las 23 entidades federales), diputados de los Consejos Legislativos de los Estados (antiguas Asambleas Legislativas), Alcalde Metropolitano, Alcaldes, Concejales al Cabildo Metropolitano, y los representantes al Parlamento Latinoamericano y al Parlamento Andino; elección por supuesto realizada en el contexto de la hegemonía chavista, lo que le permitió, por medios “constitucionales,” construir un poder casi absoluto y sin contrapesos institucionales, aunque amparado por una legalidad en gran medida desprovista de contenido. En estos comicios Hugo Chávez fue reelecto presidente con el 59.75% de los votos (frente al 37.5% de Francisco Arias), y el Movimiento Quinta República (MVR) consiguió más del 46% de los asientos en el congreso.¹⁰

* * * * *

Analizando los casos de Perú y Venezuela, encontramos entonces dos *outsiders* de orígenes y antecedentes muy diferentes, pero que desarrollaron un mismo perfil de naturaleza autoritaria, legitimado electoralmente, en un marco democrático en sus aspectos formales, pero desprovisto de contenido. Esta coincidencia se entiende porque ambos tenían incentivos claros para desarrollar políticas de confrontación, dado el desprestigio y la debilidad tanto de la oposición como de las instituciones que los

constreñían; y porque, desde el poder, fueron capaces de refundar el orden político y el orden institucional en su conjunto bajo su hegemonía, lo que debilitó en extremo la competencia política y el funcionamiento de contrapesos institucionales efectivos. Este desenlace impidió el desarrollo de una lógica de reforma institucional gradual, que abriera espacios a nuevas fuerzas políticas y sociales manteniendo equilibrios básicos que son los que permiten una dinámica democrática. Así, en el caso del Perú, el gobierno de Fujimori interrumpió el proceso de regionalización iniciado en 1988, e instauró una lógica claramente centralista y vertical de gobierno. Esto a pesar de que la nueva Constitución de 1993 instauró mecanismos de consulta y participación ciudadana que, como hemos visto, quedaron subordinados a una lógica autoritaria en la práctica: la Constitución de 1993 contempla la revocatoria de autoridades, la iniciativa legislativa ciudadana, la realización de referéndums, la participación de instituciones de la sociedad civil en el nombramiento y control de los jueces, entre muchos otros mecanismos. El fujimorismo empleó una retórica participacionista y populista que relacionó al Estado con la población de manera directa, sin mediaciones institucionales o partidarias, y por medio de prácticas clientelísticas.

Para ello el fujimorismo contó con recursos extraordinarios, producto de la recuperación de las finanzas del Estado, el acceso a créditos y la política de privatizaciones. El fujimorismo, a lo largo de su gobierno, aumentó notablemente los montos del gasto social. El gasto social per cápita pasó de 12 dólares en 1990 a 63 en 1993, a 75 en 1994, a 145 en 1995, y a 158 en 1996 (INEI), aumentando también sustancialmente como porcentaje del PBI, de modo que en el segundo gobierno de Fujimori se registraron los niveles más altos de las últimas dos décadas. Los porcentajes también registran aumentos importantes si vemos el porcentaje del gasto social respecto al gasto público total. Entre 1997 y 2000, el porcentaje de pobres extremos que recibieron alimentos donados por el gobierno pasó de un 71.4 a un 75.5% (Cuánto). No es de extrañar pues que el fujimorismo siempre tuviera un importante apoyo en general, y entre los más pobres en particular. Por ejemplo, entre finales de 1996 y diciembre de 1998, que es cuando Fujimori cayó en su aprobación ciudadana, envuelto en los escándalos de las maniobras en pos de la segunda reelección (pasó de un 66% en promedio que tuvo entre octubre de 1991 y octubre de 1996 a un 40%), es muy revelador notar que en el sector

“B,” expresivo de los sectores medios, la aprobación a su gestión fue solo de 34%, mientras que en el sector “D,” expresivo de los sectores populares, la aprobación fue de 43%, nueve puntos porcentuales de diferencia. Esta diferencia aumentó a 16 puntos entre enero de 1999 y abril de 2000 (cuadro 1).

Cuadro 1

Porcentaje de aprobación a la gestión presidencial por sectores sociales (datos de APOYO para Lima Metropolitana. Elaboración propia)					
Períodos	Promedio	A	B	C	D
1) Julio-diciembre 1990	54	45	47	56	61
2) Enero 1991-septiembre 1991	38	36	36	39	38
3) Octubre 1991-octubre 1996	66	68	62	62	63
4) Nov. 1996 - diciembre 1998	40	39	34	38	43
5) Enero 1999-abril 2000	48	41	38	46	54

Algo similar puede afirmarse del caso de Venezuela respecto a la Constitución de 1998, que no canceló como en el Perú las reformas descentralistas de finales de la década de los ochenta, e incluyó también mecanismos de democracia directa (referéndum consultivo y revocatorio, iniciativa legislativa ciudadana), y mecanismos de participación ciudadana en la configuración del “poder ciudadano,” (integrado por la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General y la Contraloría General). Al igual que en el Perú con Fujimori, el gobierno de Chávez abrió los espacios participativos como alternativos a los de la democracia representativa de partidos, pero estos quedaron desnaturalizados en tanto fueron “copados” por la fuerza política hegemónica, que impidió el desarrollo de lógicas plurales y plenamente competitivas. Ahora bien, la legitimación plebiscitaria del régimen tanto en Perú como en Venezuela implica que éste fue sensible a los vaivenes en sus niveles de popularidad: Fujimori se vió vulnerable entre 1997 y 1998, de allí que impidiera la realización de un referéndum en contra de su segunda reelección en 2000; y más adelante veremos cómo el gobierno de Chávez también tuvo en la realización del referéndum revocatorio uno de sus escollos políticos más difíciles de superar. En otras

palabras, los mecanismos de democracia directa impulsados por estos regímenes terminaron revelándose como incómodos para el ejercicio de su poder.

A continuación veremos cómo en Colombia, Bolivia y Ecuador, durante la década de los años noventa, pudo darse una apertura gradual del sistema político, que permitió el avance de nuevas fuerzas sociales y políticas, dentro de marcos pluralistas y equilibrados, gracias a la subsistencia y evolución de sus sistemas de partidos, a diferencia de los casos peruano y venezolano.

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

¿Qué pasó con los otros países andinos, Colombia, Bolivia y Ecuador durante esos mismos años? Estos países pasaron por problemas tanto o más grandes que los de Perú y Venezuela, sus partidos políticos sufrieron también graves problemas de legitimidad, pero ellos no colapsaron; evolucionaron. Los partidos tradicionales perdieron respaldo, cambiaron un poco sus perfiles y modos de funcionamiento interno, cambiaron un poco sus bases de apoyo, y el espacio que no lograron cubrir empezó a ser ocupado por diversas organizaciones emergentes; en unos casos algunas de ellas lograron consolidarse, en otros ese espacio “no tradicional” se mantiene, pero ocupado por varias organizaciones precarias y volátiles. La diferencia entre estos casos de evolución y los de colapso no puede explicarse por la gravedad de las crisis de representación, como ya vimos; se explica porque en los casos de evolución los partidos tradicionales lograron que sus pugnas internas no quebraran sus estructuras organizativas, y nunca se produjo una situación en la cual *todos* los partidos tradicionales, *simultáneamente*, hayan estado divididos y desprestigiados. Por ello se pudo cumplir la lógica de la alternancia dentro de los parámetros del sistema, a pesar de los altos grados de insatisfacción con el funcionamiento con la democracia en esos países (cuadro 2).

Cuadro 2

Satisfacción con la democracia
(ciudadanos muy satisfechos y considerablemente satisfechos)
(En promedio, por país)

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

Tomado de Zovatto, 2002

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

que buscaron abrir espacios de participación a nuevos actores sociales y políticos, y así responder a la crisis de legitimidad del sistema político.¹¹ Estas reformas no han sido cosméticas, han tenido profundas consecuencias, y han alterado de manera decisiva la dinámica de esos tres países, permitiendo tener una arena política más amplia, plural y competida, más representativa. Precisamente, un problema en estos tres casos es cómo institucionalizar la ampliación de la participación, evitando que tenga una lógica antisistémica o una respuesta autoritaria. En Perú y Venezuela estos procesos de apertura y reforma gradual se truncaron con Fujimori y Chavez, y dieron lugar, como hemos visto, a un debilitamiento extremo de los actores políticos, a una gran precariedad institucional, y a un funcionamiento autoritario.

El reformismo institucional es la respuesta que dieron algunos actores del sistema político a la crisis de legitimidad del sistema. En un contexto de severos constreñimientos fiscales o de aplicación de reformas orientadas al mercado con altos costos sociales, y de instituciones relativamente rígidas a la participación ciudadana, el reformismo institucional resultó una opción atractiva para actores políticos que buscaban también ganancias en la competencia inter o intra partidaria. Los cambios no siempre tuvieron los efectos esperados, se produjeron errores de cálculo y aparecieron consecuencias no intencionales, algunas de las cuales comprometieron la gobernabilidad del sistema político; en extremo, las reformas pueden haber colaborado con el colapso del sistema de partidos, como sugieren algunos autores para el caso venezolano;¹² en otros casos, llevaron a la fragmentación del sistema de partidos (como en Colombia), a un desorden extremo (Ecuador), o al desarrollo de fuerzas sociales y políticas con un fuerte discurso antisistémico (como en Bolivia). A pesar de esto, también se dio efectivamente un proceso de apertura, la aparición y desarrollo de nuevas fuerzas sociales y políticas, en suma, avances en la democratización del sistema. Una conclusión de esto es que gran parte de los problemas actuales que sufre la democracia en los países andinos no tiene que ver, como veremos, con el supuesto carácter “no democrático” del sistema, sino en graves problemas de institucionalización y debilidad del Estado.

Colombia

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

En este marco, durante el gobierno de Belisario Betancourt (1982–86), del partido conservador, se impulsó un proceso de descentralización que se expresó en la elección de alcaldes desde 1988, que buscaba acercar las autoridades políticas a la ciudadanía. Es interesante que el proceso haya sido iniciado por un presidente del partido conservador. En el periodo posterior a 1974, este partido ocupó una posición subordinada al partido liberal; Betancourt ganó las elecciones de 1982 en gran medida gracias a las divisiones del partido liberal (Alfonso López Michelsen y Luis Carlos Galán). Como respuesta, el gobierno de Betancourt desarrolló iniciativas que buscaron legitimar su gestión y al sistema político en su conjunto, pero también hacer a su partido más competitivo frente al liberalismo. Una de ellas, por ejemplo, es el impulso a procesos de negociación con las organizaciones guerrilleras.¹³ Pero la iniciativa política más importante fue el proceso de descentralización. En un contexto en el que el conservatismo tenía escasas posibilidades de disputarle al liberalismo el poder en el ámbito nacional, resultaba una buena estrategia fortalecer espacios locales en los cuales podía mantener importantes cuotas de poder, y además, legitimar el sistema.¹⁴

A finales de los años ochenta, Colombia padecía un ambiente signado por crecientes niveles de violencia, en el que a la acción de los grupos guerrilleros se sumaba la de los carteles de la droga, que llegó a conmocionar el corazón del sistema político con el asesinato de tres candidatos presidenciales. Hasta ese momento muchos diagnosticaban

que la violencia se explicaba por la cerrazón del sistema, por su escasa representatividad, por lo que era necesario un nuevo pacto político.¹⁵ El presidente liberal Virgilio Barco (1986-1990), entre otras cosas, lanzó una iniciativa de reforma constitucional que no logró prosperar, y que fue retomada con fuerza por el candidato liberal y después presidente César Gaviria. Es claro que tanto para Barco como para Gaviria la iniciativa de una profunda reforma política, resultaba una respuesta a la crítica situación de violencia y crisis de legitimidad del Estado. En el caso de Gaviria pesaba además el hecho de que él se identificaba con diversas fracciones renovadoras del liberalismo,¹⁶ que proponían un conjunto de reformas ambiciosas, dentro de una lógica modernizadora. La apertura política se inscribía también dentro de la lógica de relegitimar el sistema, minar los poderes tradicionales del liberalismo y abrir espacios para nuevas corrientes con las que él se identificaba. En esto Gaviria coincidió con las fuerzas emergentes, que obtuvieron una importante representación en la Asamblea Constituyente, como el M-19, grupo guerrillero que se incorporó a la vida política en esos años.¹⁷

La Constitución de 1991 marcó la profundización del proceso de descentralización y de apertura política. En ella se estableció que debía elegirse no sólo alcaldes sino también gobernadores, y se establecieron criterios que elevaron y aceleraron las transferencias de fondos y competencias del gobierno central a las nuevas autoridades. De otro lado, se rebajaron las barreras de entrada al sistema político, permitiéndose la presentación de candidatos independientes y estableciéndose la elección del senado en distrito nacional único, para favorecer la proporcionalidad del sistema, la entrada de minorías, y estimular la conformación de partidos nacionales (no regionalizados). Los efectos de la descentralización, la reforma constitucional y la reforma política han sido muy importantes, aunque no necesariamente con los efectos esperados. La descentralización tuvo efectos muy significativos en alterar el poder relativo de las regiones frente al gobierno nacional, consolidó el poder de los alcaldes y gobernadores, pero también generó problemas fiscales.¹⁸ De otro lado, el sistema político no puede más ser caracterizado como cerrado o excluyente.¹⁹ Por ejemplo, tanto en el senado como en la cámara de representantes la presencia de terceras fuerzas ha ido en aumento (gráficos 1 y 2); el número efectivo de partidos legislativos pasó de 2.2 en la primera mitad de los años noventa a un 2.9 si se considera toda la década (Alcántara y Freidenberg 2002). De

otro lado, en las elecciones a gobernadores el número efectivo de partidos pasó de 1.6 en 1994 a 2.5 en 2000.

Gráfico 1

**Colombia: número de escaños en el senado por partido
(tomado del compendio estadístico de Payne *et.al.*, 2003).**

Conformación partidista Senado

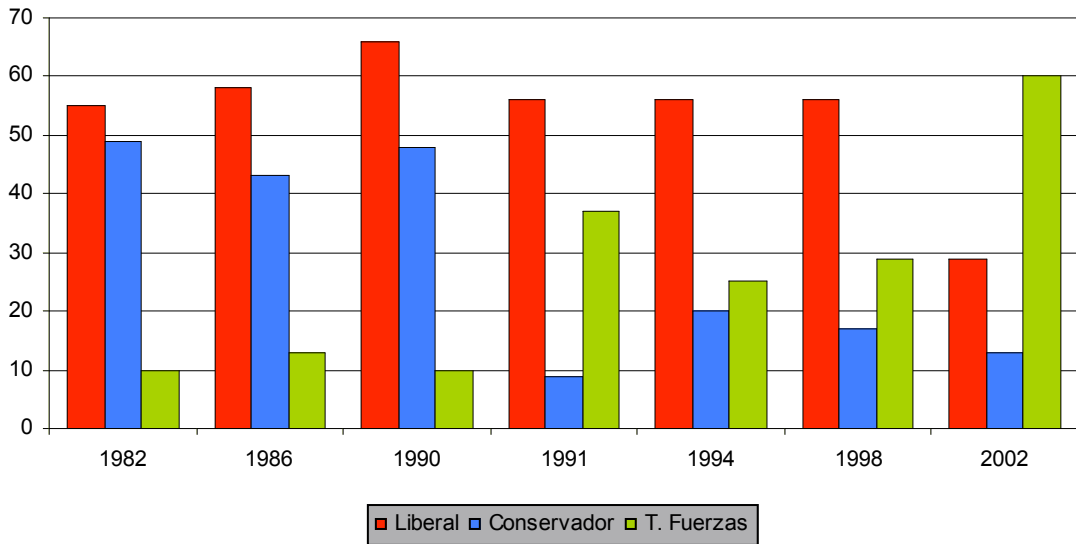
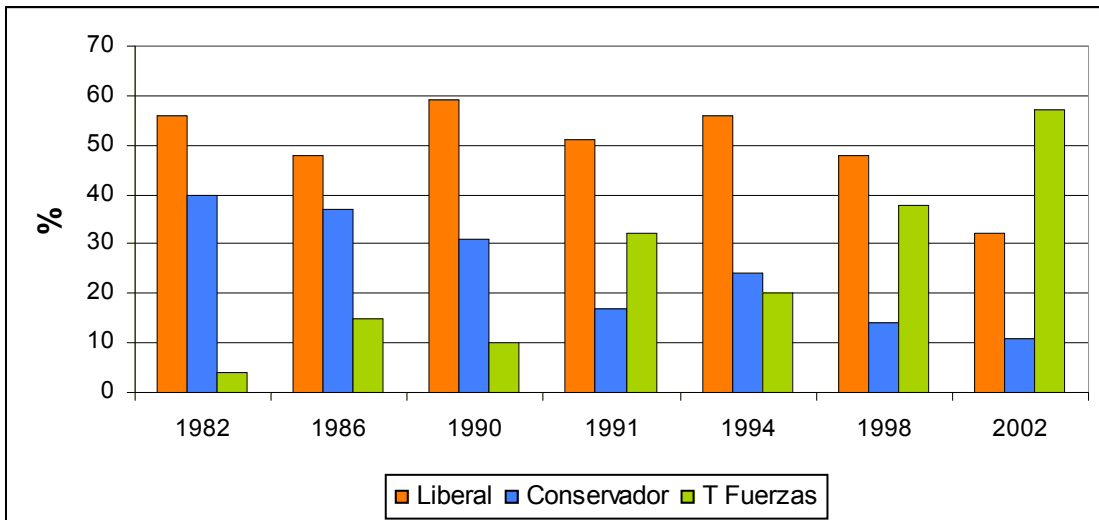


Gráfico 2

**Colombia: % de votos válidos en la cámara de representantes por partido
(tomado del compendio estadístico de Payne *et.al.*, 2003).**



Sin embargo, el precio que ha tenido que pagarse por esta apertura es la fragmentación del sistema; la fragmentación no sólo ha afectado a los partidos tradicionales, sino que las terceras fuerzas tampoco han podido consolidarse, siendo un conjunto extremadamente fragmentado, volátil y heterogéneo (ver cuadro 3).²⁰

Cuadro 3

Porcentaje de votos en la Cámara de Representantes por los partidos Liberal, Conservador y “terceras fuerzas” (1982–98)

	1982	1986	1990	1991	1994	1998	2002
P. Liberal	56.36	47.80	59.20	50.66	56.19	48.19	31.65
P. Conservador	40.35	37.15	31.33	16.55	23.57	14.37	11.38
L + C	96.71	84.95	90.53	67.21	79.76	62.56	42.93
Terceras Fuerzas	3.29	15.05	9.47	32.79	20.24	37.44	57.07
Tercer Partido	1.50	6.62	1.95	10.10	3.28	3.94	4.32
Otros	1.79	8.43	7.52	22.69	16.96	33.50	52.75

El “tercer partido” en 1982 fue el Frente Democrático; en 1986, el Movimiento Nuevo Liberalismo; en 1990, el Movimiento Nacional Conservador; en 1991, la Alianza democrática M-19; en 1994, la Alianza democrática M-19; en 1998, el Movimiento Nacional Conservador; y en 2002, el Movimiento Cambio Radical. Datos tomados del compendio estadístico de Payne *et.al.*, 2003.

Vistas las últimas décadas en Colombia, podemos decir que a pesar de los graves problemas que ha enfrentado el sistema político, éste ha logrado pasar con relativo éxito por un profundo proceso de cambio institucional que ha democratizado el sistema, manteniendo la estabilidad política, a pesar del desafío de la violencia, de la debilidad del Estado para asegurar el orden público, y de la fragmentación de los partidos. A pesar de que algunos analistas llaman la atención correctamente sobre el debilitamiento de los partidos históricos, estos todavía son capaces de ser la columna vertebral sobre la que se erige el sistema político.²¹ A mi juicio, Colombia ilustra cómo, pese al desprestigio y debilitamiento de los partidos, el patrón de evolución gradual del sistema mediante reformas institucionales ha permitido lograr avances en la democratización política y también poner límites a intentos de recomponerlo de manera autoritaria, al menos hasta el momento. Veremos más adelante qué cambios pueden registrarse desde 2002, con la elección del presidente Alvaro Uribe.

Bolivia

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

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

Esto no significa que esta democracia basada en una lógica de pactos no haya sufrido grandes problemas. Las políticas de ajuste y reformas orientadas al mercado tuvieron enormes costos sociales, generaron altos grados de conflicto y enfrentaron un gran descontento ciudadano; de otro lado, al haber sido esas políticas implementadas por partidos actuando en coalición, se generó la imagen de una “partidocracia” excluyente y alejada de los intereses de amplios sectores populares. Esto se expresó en los bajos niveles de legitimidad de los partidos y del sistema democrático en general (cuadros 2 y 4).

Cuadro 4

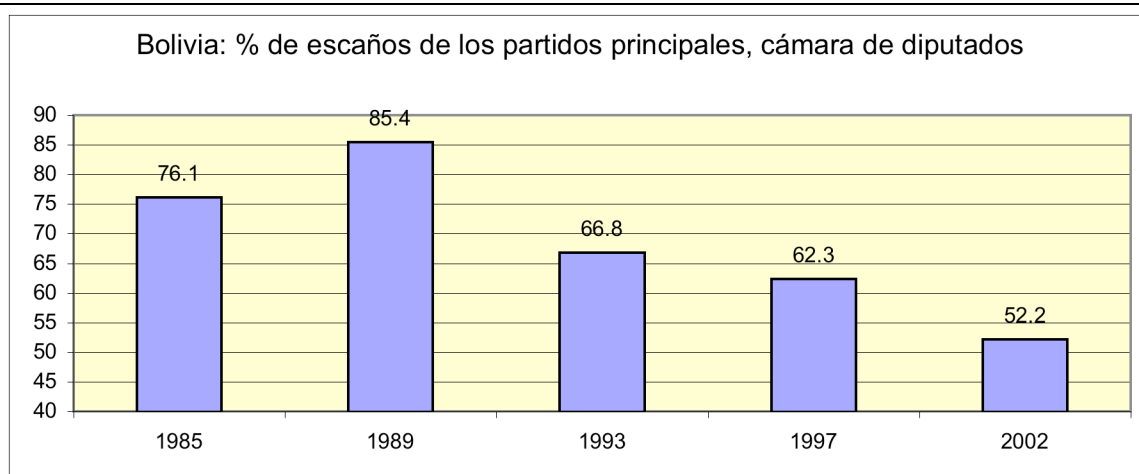
**Confianza en las instituciones políticas democráticas
(Promedios para el período 1996–2001)**

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

Tomado de Zovatto, 2002

Estos problemas dieron lugar a la aparición de movimientos encabezados por *outsiders*, líderes con fuertes discursos anti-sistémicos, que llegaron a concitar un importante respaldo electoral desde finales de los años noventa (UCS y CONDEPA),²² aunque sin lograr desplazar a los tres partidos eje como pilares del sistema político. Pese a todo, estos dos partidos finalmente se integraron al sistema: en 1993, Sánchez de Lozada (MNR) armó una coalición de gobierno con UCS (y el Movimiento Bolivia Libre, MBL); en 1997, Bánzer armó una coalición de gobierno con UCS y CONDEPA (y el MIR). Estos grupos, bastante personalistas, prácticamente han desaparecido una vez muertos sus líderes (Max Fernández en 1995 y Carlos Palenque en 1997, respectivamente). De una manera similar a la de Colombia, los partidos históricos se mostraron más resistentes que los emergentes, aunque es poco probable que ADN pueda sobrevivir a la reciente muerte de su líder Hugo Bánzer, y haya en el momento actual una gran incertidumbre sobre el futuro, como veremos más adelante (ver gráfico 3 y cuadro 5).

Gráfico 3



Cuadro 5

Bolivia: % de escaños en cámara de diputados, partidos principales, 1985–2002 (datos tomados de Lazarte 2002).

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

Los déficits de legitimidad se expresaron de varias maneras: por medio de un difuso pero no menos real descontento ciudadano; por medio de la aparición de nuevos movimientos políticos; y por medio de la movilización de la población indígena, tradicionalmente excluida.²³ Ella se expresó de manera muy elocuente a partir de 1990, con la multitudinaria “Marcha por el Territorio y la Dignidad” de la Coordinadora de Pueblos Indígenas del Beni (del oriente boliviano), ocurrida durante la gestión del presidente Paz Zamora (1989-1993). Lo interesante a mi juicio es que los actores del sistema intentaron responder a estos déficits de legitimidad, y optaron por impulsar un proceso de reformismo institucional. Tres son de especial relevancia: uno fue un conjunto de cambios a la Constitución (1995), reconociendo el carácter multiétnico y pluricultural

del país, e instaurando una serie de derechos ciudadanos (especialmente en el régimen agrario y campesino, y el régimen cultural), que buscaban reponder a las demandas de las organizaciones indígenas. Dos, el cambio del sistema electoral, por el cual se pasó de un sistema de representación proporcional a un sistema proporcional personalizado, que se concretó en 1994 y aplicó por primera vez en 1997. El tercero es la descentralización, expresada en la ley de participación popular de 1994, reformas todas impulsadas durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Analizaremos con detalle las dos últimas, por sus efectos directos sobre el sistema de representación política.

El cambio del sistema electoral y la adopción del sistema mixto fue resultado de intensas negociaciones entre los partidos, y buscó obtener simultáneamente varios objetivos: legitimar a los partidos, por medio de la personalización del voto, y abrir moderadamente espacio para la representación de minorías. De hecho, en las elecciones de 1997 se cumplieron gruesamente esas previsiones; cabe destacar que algunos partidos se beneficiaron de su fortaleza en algunas regiones, desde las cuales construyeron después una representación nacional más amplia, como Nueva Fuerza Republicana (NFR, en Cochabamba, en alianza con ADN) y líderes indígenas en el Chapare (en alianza con IU, y hoy expresados en el MAS). Así, en alguna medida, los actores emergentes en las elecciones de 2002 son consecuencia de estas reformas.²⁴

De otro lado, la descentralización impulsada por el gobierno de Sánchez de Lozada (que implicó la elección de alcaldes y concejos municipales por medio de la Ley de Participación Popular, LPP), si bien puede explicarse como una búsqueda de relegitimar el sistema político dentro de cálculos electorales que buscaban mantener o ampliar la presencia de su partido²⁵ en el contexto de la aplicación de políticas de reforma estructural, también tuvieron como efecto permitir la entrada al sistema a diversos líderes sociales, favoreciendo también la consolidación del movimiento indígena que hoy muestra gran vitalidad.²⁶ En palabras de Van Cott,

“La ley de participación popular aumentó notablemente la representación de la mayoría indígena marginada de Bolivia. Candidatos indígenas y campesinos ganaron el 28.6 % de los asientos de los gobiernos municipales en 1995. Los números son más impresionantes en Oruro y Cochabamba, donde ganaron el 62 y

40 por ciento, respectivamente (...) Estos resultados deben aumentar los programas de formación intensivos para líderes indígenas y campañas educativas y de registro electoral desarrolladas desde 1995. La oportunidad de competir en elecciones locales inspiró a muchos productores de coca quechuas dentro de la dirigencia de la CSUTCB a formar su propio partido” (Van Cott, 2000, p.170, traducción mía).

En suma, las reformas, por más parciales y calculadas que hayan sido, han tenido efectos sustantivos en la ampliación y democratización del sistema. Es por ello que hasta los primeros años del nuevo siglo, las evaluaciones del desempeño y las perspectivas futuras de la democracia en Bolivia parecían promisorias.²⁷ Las cosas cambiaron aceleradamente, sin embargo, desde la segunda mitad del gobierno de Bánzer, como veremos más adelante.

Ecuador

Ecuador es un país con un sistema de partidos altamente fragmentado, en el que crisis de gobernabilidad y altos niveles de conflictividad social han sido recurrentes. En el periodo democrático iniciado a finales de la década de los años setenta, tres presidentes no lograron terminar su mandato (Bucaram en 1997, Mahuad en 2000 y recientemente Gutiérrez en 2005) y en general, existe la percepción de que se trata de un país que sufre de recurrentes *impasses*, empates entre fuerzas que se anulan mutuamente, dificultades para la acción cooperativa. Esto habría hecho que Ecuador avanzara muy penosamente en el proceso de reformas estructurales que implementaban los demás países de la región, y de allí el origen de muchos de sus conflictos; protestas masivas y constantes en contra de políticas neoliberales, que no resuelven problemas fiscales, que mantienen un modelo estado-céntrico agotado, que alimentan a su vez las protestas en un círculo vicioso.

Si bien esta mirada tiene elementos de verdad, creo que ha tendido a pasar por alto importantes procesos que revelan que estamos ante un sistema de partidos que funciona en medio de sus limitaciones, que tiene una significativa implantación en cuanto a su representación (aunque fuertemente regionalizada), y que, al menos hasta la última elección de 2002, desarrollaba tendencias hacia mayores niveles de

institucionalización.²⁸ Además, si bien el periodo democrático está marcado por mucha inestabilidad social y política, y ella ha dificultado la aplicación de reformas estructurales coherentes, también es cierto que Ecuador ha avanzado un trecho muy importante en cuanto a la adopción de políticas orientadas al mercado.²⁹ Así, sostengo que el caso ecuatoriano amerita una revisión profunda de las miradas convencionales, que han tendido a subestimar el grado de implantación de su sistema de partidos. Esto es importante para mi argumento: esa permanencia e institucionalización relativa del sistema de partidos ha generado incentivos para que algunos actores impulsen reformas institucionales con significativos efectos democráticos, como veremos.

Empecemos viendo al sistema de partidos. A pesar del aparente desorden, a partir de 1984 se fue conformando un sistema sobre la base de cuatro partidos principales que se han sucedido en funciones de gobierno nacional, hasta las elecciones de 2002 (ver cuadro 6).³⁰

Cuadro 6

**Esaños obtenidos por los principales partidos ecuatorianos
(% sobre el total del Congreso) (datos tomados de Freidenberg y Alcántara, 2001, y
Mejía, 2003)**

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

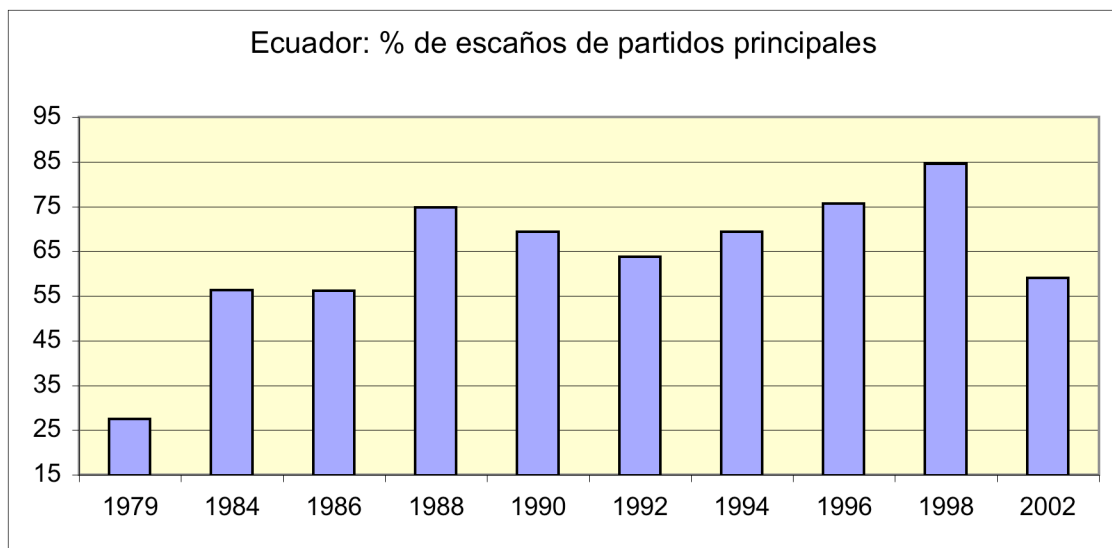
PSC: Partido Social Cristiano

PRE: Partido Roldosista Ecuatoriano

ID: Izquierda Democrática

DP: Democracia Popular

Gráfico 4



A lo largo de los años se dio una tendencia hacia reducir el número efectivo de partidos. En 1990 el número efectivo de partidos legislativos fue 5.49; en 1998, 4.04 (Mejía 2003). En términos comparados, si bien Ecuador aparece junto con Brasil como los dos países con la mayor media de número efectivo de partidos legislativos, se confirma la tendencia señalada (cuadro 7). En otras palabras, considero que se ha tendido pasar por alto la progresiva consolidación de un sistema de partidos. Por ejemplo, se ha insistido correctamente en que en Ecuador son habituales las divisiones de los partidos (Pizarro y Pachano 2002); sin embargo, no se repara en el hecho de que, cuando ellas se producen, los que pierden son los que se van, no los que se quedan, lo que sugiere la consistencia relativa de los partidos. Piénsese por ejemplo en la división del Partido Social Cristiano en 1992, con la formación del Partido de Unidad Republicana. Pese a que su candidato, Sixto Durán, ganó la presidencia ese año, el PUR desapareció en las elecciones siguientes, mientras que el PSC se consolidó como la principal fuerza política.

Otro aspecto importante que merece resaltarse en el caso de Ecuador es el grado de polarización en su sistema de partidos. Existe la impresión, consecuencia de su desorden aparente, que estaríamos ante un grado extremo de polarización (de allí la dificultad, en esta línea de razonamiento, de poder implementar políticas públicas efectivas). Sin embargo, según los datos del cuadro 8, Ecuador se ubica gruesamente “en

mitad de tabla” en cuanto a las distancias ideológicas existentes entre los partidos de los extremos (el Partido Social Cristiano y el Movimiento Pachakutik en este caso).

Cuadro 7

**Medias del número efectivo de partidos legislativos
(Tomado de Alcántara y Freidenberg, 2002)**

PAIS	Primera mitad de la década de 1990	Durante la década de 1990
Brasil	8,5	7,3
Ecuador	6,6	5,3
Chile	5,1	5,1
Venezuela	3,7	4,9
Bolivia	4,1	4,4
Perú	4,3	3,3
Uruguay	3,3	3,2
Colombia	2,2	2,9
México	2,2	2,4
Paraguay	2,2	2,0
Total regional	3,7	3,6

Cuadro 8

**Distancias en la polarización ideológica entre los partidos parlamentarios más extremos
(tomado de Alcántara y Freidenberg, 2002)³¹**

Paraguay	PEN-ANR	1,9 (1,8)
Colombia	PL-PC	1,8 (2,0)
Venezuela	MAS-COPEI	2,0 (3,1)
Argentina	FREPASO-PJ	1,6 (3,2)
Ecuador	PACHAKUTIK-PSC	3,4 (3,9)
Bolivia	CONDEPA-AND	3,6 (4,0)
Perú	CAMBIO90-APRA	2,1 (4,2)
Uruguay	FA-PN	2,7 (4,8)
México	PRD-PAN	3,1 (6,2)
Chile	PS-UDI	3,8 (6,3)
Media regional		2,5 (4,8)

Finalmente, se ha sostenido que la fragmentación del sistema de partidos en Ecuador habría impedido la implementación de políticas de reforma estructural, y que de allí se derivarían gran parte de los problemas de ese país. Sin embargo, en Ecuador se ha avanzado más de lo que esa visión sugeriría a lo largo de los años noventa. Sobre la base

del índice de reforma estructural de América Latina (Morley *et. al.* 1999), si bien Ecuador aparece en 1995 por debajo del promedio latinoamericano en el índice general de reforma estructural (ocupa el puesto 13 de 17 países, por encima de Colombia, Honduras, Jamaica y Venezuela), está por encima del promedio en ese año en cuanto al índice comercial, de reforma financiera, y de liberalización de cuenta de capitales.³² No se puede dejar de mencionar que en el año 2000 Ecuador dolarizó su economía, una medida ciertamente radical.³³

Todo esto busca mostrar que el sistema de partidos ecuatoriano, en medio de su precariedad, funcionó como tal, y dio algunos pasos en cuanto a institucionalización. Ahora bien, estos datos no son ningún consuelo para los ecuatorianos, por supuesto: el sistema adoleció de graves problemas de legitimidad. Entre 1996 y 2001 Ecuador es el país más bajo entre once países de la región en el promedio de confianza en instituciones democráticas, y en particular en cuanto a la confianza en el congreso y en los partidos políticos (cuadro 4). Lo importante es que frente a este desafío algunos actores del sistema respondieron con un conjunto de reformas institucionales, dado que políticas de integración populistas tradicionales estaban fuera del alcance. Creo que deben destacarse especialmente dos procesos. De un lado, un conjunto sucesivo de reformas electorales que buscaron legitimar el sistema dándole mayores opciones a los electores, más allá de los partidos tradicionales. La reforma de 1994 rompió el monopolio de representación de los partidos, permitiendo la postulación de otros movimientos, así como la reelección de congresistas; y en 1997 se realizó otra reforma, que terminó con el sistema de listas cerradas y bloqueadas para la elección del congreso, adoptándose un sistema personalizado.³⁴ Ciertamente esas reformas no necesariamente han tenido los efectos esperados, no siempre han sido coherentes,³⁵ pero uno de los resultados de la reforma de 1994 fue que a partir de 1996 el movimiento indígena pueda participar directamente en las elecciones, a través del movimiento Pachakutik. El avance del movimiento indígena permitió además que la nueva Constitución de 1998 tuviera un fuerte énfasis en el reconocimiento de derechos para este sector de la población, tradicionalmente excluido.³⁶

El otro proceso de reforma que debe ser resaltado es precisamente el progresivo reconocimiento de derechos para la población indígena, y espacios para la participación de sus organizaciones, particularmente después de las movilizaciones de 1990. En este

aspecto, el sistema político ecuatoriano se muestra relativamente permeable a las demandas de este sector, generando una estructura de oportunidad política favorable para su avance y consolidación.³⁷ Sin ella no puede explicarse la actual importancia de la CONAIE y Pachakutik en la política ecuatoriana. A cada acto de protesta o movilización importante de este sector se ha sucedido un proceso de negociación de demandas y reconocimiento de derechos por parte de los actores del sistema. Es interesante que en casi todos los gobiernos, de diverso signo, se pueden mencionar iniciativas de este tipo: el reconocimiento de la alfabetización bilingüe durante el gobierno Roldós-Hurtado (1979-1984), el establecimiento de la Comisión de Asuntos Indígenas y la Dirección de Educación Bilingüe y Bicultural durante el gobierno de Borja (1988-1992), la ley de modernización agraria negociada durante el gobierno de Durán Ballén (1992-1996), etc. Esto ha hecho que se pueda registrar una amplia participación de representantes indígenas en la estructura del Estado (cuadro 9). Esta lógica reformista puede entenderse como una paradójica consecuencia no intencional positiva de la fragmentación del sistema político: al ser Ecuador un país en el que las mayorías relativas son frágiles y se producen constantemente empates de fuerzas, hay incentivos para que algunos actores intenten ganar espacios en la competencia inter partidaria por medio de una lógica de negociación y reconocimiento de derechos, dado que políticas de integración más sustantiva están limitadas por las restricciones fiscales.³⁸

En las elecciones de 2002, llegó un tanto inesperadamente un *outsider* a la presidencia (Lucio Gutiérrez), rompiendo la tendencia hacia una consolidación progresiva del sistema de partidos, manejando un discurso anti *establishment* y anti partidario. En enero de 2000 Gutiérrez protagonizó un intento de golpe de Estado acompañado por líderes del movimiento indígena, que forzó la separación de Mahuad de la presidencia; y en las elecciones de 2002, Gutiérrez ganó la presidencia en alianza con el movimiento Pachakutik. Esto ha abierto la pregunta por la posibilidad de que estemos ante el final de la tendencia hacia la institucionalización del sistema de partidos, y la posibilidad de un colapso de éste precipitado por un líder antisistema, como en Perú y Venezuela. Al igual que Fujimori y Chávez, Gutiérrez llegó al poder en minoría en el congreso, su alianza ganó apenas el 23% de los escaños en el congreso electo en 2002, frente a un 60% de los partidos “tradicionales,” y buscó consolidar su poder criticando a

éstos. Sin embargo, como veremos, finalmente el derrotado fue Gutiérrez, no necesariamente los partidos.

Cuadro 9

**Ambitos de participación institucional de la CONAIE (ámbito nacional).
Tomado de Barrera, 2001**

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

Los últimos años: la “media década perdida” (1998-2002), nueva coyuntura crítica, y los desafíos para los sistemas de partidos en los países andinos

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

que enfrentaron con una lógica de reformismo institucional: reformas constitucionales que ampliaron el reconocimiento de derechos de sectores excluidos, reformas electorales que buscaron abrir espacios a la participación de nuevos actores sociales y políticos, políticas de descentralización del Estado, entre otros. Por medio de estas iniciativas algunos actores buscaron también ganar espacios en la competencia inter e intra partidaria; el reformismo institucional resultaba un camino atractivo dado que políticas de integración populista más tradicionales eran casi imposibles en contextos de severas restricciones fiscales y de aplicación de políticas de ajuste estructural. A lo largo de la década de los años noventa, algunos países no pudieron continuar por el camino de reformas institucionales graduales, por la irrupción de *outsiders* antisistema (Perú y Venezuela), básicamente resultado de gruesos errores cometidos por los actores políticos, mientras que otros continuaron por ese camino, al menos hasta finales de siglo (Bolivia, Colombia, Ecuador).

El seguir cada uno de estos caminos tuvo consecuencias importantes: en los dos primeros casos lo que sustituyó al sistema de partidos entonces vigente fueron regímenes autoritarios, que si bien ampliaron espacios participativos y se legitimaron con una retórica populista y contraria al *establishment*, debilitaron en extremo las instituciones democráticas y la competencia política; mientras que en los otros casos, en medio de recurrentes crisis y problemas de legitimidad, los actores principales abrieron los sistemas políticos, lo que permitió la expresión de sectores sociales y políticos hasta ese momento subordinados en contextos pluralistas. Estos importantes avances suelen pasarse por alto en muchos análisis de los países andinos, en los que predomina la idea de países inmovilizados dentro de recurrentes crisis de gobernabilidad, con un sistema político simplemente caótico.

Desde 1998, la región en su conjunto atraviesa nuevamente por una coyuntura crítica, cuya resolución tendrá también consecuencias importantes de mediano y largo plazo. Esta vez no se trata del agotamiento del modelo nacional-popular estatista, sino del agotamiento de las reformas neoliberales implementadas en la década de los años noventa como respuesta a aquél, y de cambios en la economía mundial que impactaron fuertemente en nuestros países;³⁹ esto limita significativamente las opciones disponibles y dificulta la acción de los gobiernos y actores políticos. Según datos de Ocampo (2003),

la tasa de crecimiento promedio anual del PBI per cápita en América Latina evolucionó de la siguiente manera: en el periodo 1950-80, creció en 2.8%; en 1980-90, decreció en -1.0%; en 1990-97, creció en 2.0%; y en 1998-2002, volvió a decrecer en -0.2, por lo que a la “década perdida” de los años ochenta habría que sumar ahora una “media década perdida”. No se trata de una simple crisis pasajera, después de la cual viene una recuperación: se trata del agotamiento del programa de reformas propugnado por el “Consenso de Washington,” al menos en lo que varios autores han llamado la “primera generación de reformas.”⁴⁰ Como sea, el asunto es que la ciudadanía en nuestros países se halla ante lo que diversos autores han llamado apropiadamente una “crisis de esperanza:” el problema no es solamente un modelo en crisis, sino la inexistencia de modelos de desarrollo y propuestas atractivas, por lo que cunde en la ciudadanía una gran insatisfacción con el funcionamiento de las democracias, y una profunda falta de confianza en el conjunto de los sistemas políticos, instituciones, partidos, incluso en la viabilidad de nuestros Estados-naciones.⁴¹

Según el cuadro 2, construido con datos del *Latinobarómetro*, tenemos que el promedio de ciudadanos satisfechos con la democracia en sus países cayó de casi 40% a un 25% entre 1997 y 2001.⁴² La ausencia de respuestas claras a esta renovada ola de descontento no sólo se da en el plano de la economía, también en el de la políticas: después de la ola de reformas del Estado y del sistema político, parece también que ya todo ha sido ensayado (descentralización, reformas constitucionales, reformas políticas), y que no hay alternativas capaces de seducir a los ciudadanos. Finalmente, todo esto ocurre en un contexto social con actores más dinámicos y concientes de sus derechos, como consecuencia de las reformas y cambios que ya hemos descrito.

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

ilícitos que se desplaza a lo largo de distintas zonas de un mismo país, o que se desplaza de un país a otro.⁴³ Los Estados Unidos presionan fuertemente a los tres países para que adopten estrategias drásticas de erradicación de cultivos, sin que vayan acompañadas de planes de sustitución de cultivos o la oferta de nuevas oportunidades para la población desplazada, lo que terminan teniendo altos costos sociales y gestando la aparición de movimientos de protesta capaces de desafiar a los gobiernos constituidos.

En este contexto de recesión e incertidumbre en el plano de la economía, y la presión que ejercen los nuevos desafíos globales, una conducción política desacertada puede tener resultados desastrosos. Considero que para nuestros países se han abierto dos caminos en los últimos años: uno de ellos intenta responder a los nuevos desafíos radicalizando la apertura del sistema político, ampliando los espacios para la participación y la emergencia de nuevos actores sociales y políticos, radicalizando formas de democracia directa; el otro es más bien institucionalizar y ordenar una apertura política desordenada ocurrida en los últimos años. Sostengo que el primero de estos caminos es inconveniente, pues tiende a debilitar a los actores políticos, fragmentar el sistema de partidos, y conducir a serias crisis de gobernabilidad; el segundo podría avanzar en la consolidación de la democracia en la región, siempre y cuando se complemente con reformas del Estado que atiendan el problema de la desconfianza y lejanía de la población con el conjunto de las instituciones democráticas.

El caso más ejemplar de las consecuencias devastadoras que puede tener un manejo político desacertado, en un contexto crítico signado por recesión y restricciones fiscales, que enfrenta además la movilización de nuevos actores sociales y políticos, es Bolivia. Si miramos el cuadro 5, vemos que en las elecciones de 2002 cambió radicalmente la tendencia hacia una institucionalización relativa del sistema de partidos entre 1985 y 1997. No es tan llamativa la irrupción de NFR, fuerza que de algún modo ocupa el espacio que dejó la crisis de UCS y CONDEPA.⁴⁴ Lo verdaderamente llamativo es, primero, la evaporación de ADN, y segundo la votación del MAS, inicialmente expresión política del movimiento cocalero del Chapare, pero que fue capaz en esas elecciones de encauzar el descontento social en contra del gobierno de Banzer y de la “política tradicional.” Sostengo que la explicación a estos cambios no hay que encontrarla tanto en los límites del sistema, que como vimos, estaba avanzando en

apertura e institucionalización, sino en el impacto de la coyuntura crítica abierta desde 1998.

La evaporación de ADN puede explicarse por varios factores, desencadenados por el impacto de la crisis económica. Bolivia tuvo un crecimiento del PBI promedio de 4.7% entre 1993 y 1998, y cayó a 1.5% entre 1999 y 2002. Si a este contexto de severas restricciones, añadimos un mal manejo político gubernamental, y finalmente la enfermedad y muerte del líder indiscutido y fundador del partido, podemos entender el pésimo desempeño de ADN en las elecciones de 2002, y su posterior práctica desaparición política.⁴⁵ En cuanto al crecimiento del MAS, éste apareció como una fuerza débil en las elecciones de 1997, consiguió apenas 4 diputados, en alianza con IU;⁴⁶ su crecimiento también se dio en el contexto del último tramo del gobierno de Bánzer, como respuesta a la rígida política de erradicación de drogas, entre otros factores.⁴⁷

Con todo, en 2002 fue electo nuevamente presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, encarnación por excelencia de las transformaciones ocurridas a partir de 1985, y otra vez logró constituir una coalición de gobierno con otro de los partidos del sistema, el MIR (ver Mayorga 2002). Sin embargo, su gobierno se derrumbó rápidamente, en octubre de 2003, nuevamente como consecuencia de un desacertado manejo político. La renuncia del presidente Sánchez de Lozada se dio después de un conjunto de protestas sociales en las que convergieron la oposición a los planes de explotación de las reservas de gas de Tarija, movimientos campesinos y étnicos, cultivadores de coca, y otros opositores a las políticas neoliberales.⁴⁸ Con la renuncia de Sánchez de Lozada asumió el poder el vicepresidente Carlos Mesa, quien también se vio forzado a renunciar en junio de 2005, asediado nuevamente por las protestas sociales; quien lo sustituyó fue el Jefe de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez. La caída de Sánchez de Lozada y la inestabilidad subsecuente marca el final de la lógica pactista que estabilizó la democracia boliviana desde mediados de la década de los años ochenta. Como vimos anteriormente, ADN prácticamente ha desaparecido con su líder fundador, y en la actualidad es altamente incierto el futuro del MNR y del MIR; lo que queda totalmente claro es que hacia delante la política en Bolivia no será más como fue en el periodo 1985-2000.

¿Cómo explicar lo sucedido? La respuesta a esta pregunta es clave para pensar en la agenda de reformas necesarias para el futuro. Según algunos, el problema estaría en la democracia pactada, en su carácter cerrado y elitista. Sin embargo, hemos visto que a lo largo de la década de los años noventa hubo en lo político alternancia y dinamismo, la aparición de nuevas fuerzas, así como importantes reformas electorales, estatales y constitucionales en un sentido aperturista, por lo que este tipo de interpretaciones no parecen muy confiables. Creemos que más apropiado es pensar en procesos de apertura y democratización que fortalecieron actores anteriormente excluidos, que abrieron oportunidades y generaron expectativas en una población particularmente golpeada por el colapso del modelo estatista y las políticas de ajuste estructural, y que nuevamente es decepcionada por los efectos recesivos de la crisis del periodo 1998-2002. Esta combinación de un sistema más abierto, con actores movilizados, que se encuentra con un contexto recesivo, en donde se da un mal manejo político por parte de dos de los grandes protagonistas de la lógica pactista del periodo 1985-2000 (Bánzer y Sánchez de Lozada) sería lo que terminó con ella. Si este planteamiento es correcto, entonces las salidas a la situación actual no estarían tanto por profundizar procesos de apertura y democratización por medio de una Asamblea Constituyente y la instauración de un nuevo régimen político, como plantean algunos actores desde posiciones antisistema, en tanto estas medidas podrían tener el efecto de magnificar los problemas actuales. ¿Qué debería hacerse entonces? Pasemos revista a otros casos de la región, para ver si es que podemos encontrar respuestas.

En el caso de Ecuador, encontramos también una enorme inestabilidad en el periodo 1998-2002. En estos años, ninguno de los tres presidentes electos pudo terminar su periodo de gobierno: Abdalá Bucaram, electo en 1996, fue destituido en febrero de 1997; Jamil Mahuad, electo en 1998, fue destituido en enero de 2000; y Lucio Gutiérrez, electo en 2002, fue destituido en abril de 2005. Ahora bien, en medio de este panorama, tanto Bucaram como Mahuad fueron representantes de dos de los partidos del sistema de partidos en proceso de construcción en las décadas de los años ochenta y noventa (el PRE y DP); sin embargo, la llegada de Gutiérrez al poder marca un cambio importante, dado su carácter de *outsider*: Gutiérrez fue uno de los militares que protagonizó el intento de golpe de Estado contra el presidente Mahuad en enero de 2000.

En las elecciones de 2002 los partidos principales tuvieron un pésimo desempeño en la elección presidencial,⁴⁹ aunque no tan malo en el congreso: como puede verse en el cuadro 6, el número de escaños obtenido por el PSC, el PRE e ID está gruesamente dentro de sus promedios, siendo notable sí la debacle de DP. Este resultado tiene que interpretarse teniendo en mente el desastre económico ocurrido durante el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000): el producto creció en apenas 1% en 1998, y cayó en -7.9% en 1999; y además, por las divisiones y discrepancias internas en DP, que llevaron incluso a la salida de uno de sus líderes principales, Osvaldo Hurtado.⁵⁰ Gutiérrez ganó con un discurso contrario al orden político tradicional, en alianza con el Movimiento Pachakutik; y pareció en algún momento que su triunfo podría marcar el continuar con la lógica de apertura gradual que se produjo a lo largo de la década de los años noventa, y se expresó en los avances de este movimiento. Sin embargo, Gutiérrez tuvo una errática política de alianzas y una muy mala conducción política, que lo terminó aislando y enfrentando a los partidos del *establishment*; frente a lo cual Gutiérrez intentó responder urdiendo alianzas que le permitieran un ejercicio autoritario del poder. Así, desde finales de 2004 Gutiérrez intentó construir una alianza con el PRE, el partido con la retórica más antisistema de los que conforman el sistema de partidos, que le valió construir una precaria mayoría en el congreso. Aprovechando ésta, el congreso destituyó irregularmente a varios magistrados de la Corte Suprema, y nombró nuevos cercanos al gobierno, que finalmente aprobaron la nulidad de varios juicios que afectaban al ex presidente Bucaram, lo que le permitió volver brevemente al país desde su exilio en Panamá. Todo esto generó enormes protestas sociales, que hicieron a Gutiérrez perder el control del congreso, que finalmente terminó destituyéndolo en abril de 2005.

¿Qué lección nos deja el caso ecuatoriano, a la luz de las discusiones presentadas en este trabajo? Que pese al desprestigio y crisis de legitimidad del sistema de partidos, las acciones de los líderes antisistema generan problemas acaso mayores que los que se pretendían remediar. En otras palabras, para los países de la región, quizá persistir en un camino de reformas graduales pero sostenidas, que sean complementadas con otras sea un camino que permita atacar los problemas de legitimidad del sistema sin crear crisis de gobernabilidad.

La crisis del periodo 1998-2002 golpeó también a los regímenes autoritario-competitivos; en el caso de Venezuela, Chávez logró capear el temporal y consolidarse en el poder, mientras que en Perú Fujimori terminó cayendo estrepitosamente, dando lugar a una vuelta a una dinámica de competencia pluralista plenamente democrática desde 2001.

En el caso de Venezuela, como vimos, Chávez empezó su gestión al amparo de la Constitución de 1998 con altos niveles de aceptación, pero ellas empezaron a caer desde 2001, cuando menos hasta 2004. No sólo se produjo una caída, también un proceso de creciente polarización social y política, consecuencia del rechazo que suscitó, entre los sectores medios y altos especialmente, las políticas del gobierno, que iban a la par de grandes expectativas que esas mismas políticas generaban, especialmente entre los sectores populares, expectativa alentada por la retórica igualitarista y revolucionaria del Presidente. Un hito dentro de este proceso de polarización lo constituyó la expedición de 49 leyes en noviembre de 2001, dadas bajo el amparo de las facultades legislativas otorgadas por el congreso mediante la “ley habilitante,” dentro de las que destacan la ley de tierras, de hidrocarburos y de pesca. La polarización llevó al extremo de la realización de un golpe de Estado en abril 2002, por medio del cual se destituyó al Presidente, al Congreso y la Corte Suprema (Cameron 2003), y posteriormente a la convocatoria de un “paro cívico” indefinido buscando la renuncia del presidente que se extendió entre diciembre 2002 y los primeros meses de 2003 (Medina 2003; López Maya 2003). Luego del fracaso del paro, se estableció en mayo de 2003 un diálogo entre gobierno y oposición, con la participación de la OEA, buscado encontrar mecanismos que permitan darle cauces institucionales a las disputas políticas. Es así como el país entró en el tortuoso proceso del referéndum revocatorio del presidente Chávez, que se extendió a lo largo de un año, empezando en agosto de 2003, cuando la oposición hizo la primera presentación de firmas solicitando este mecanismo de democracia directa, hasta la final realización del referéndum, el pasado 15 de agosto de 2004, que arrojó un 58.25% de votos a favor de la permanencia en el poder del presidente Chávez, contra el 41.74% que obtuvieron los votos a favor de la revocatoria.

¿Por qué el fracaso de la oposición? No basta, a mi juicio, señalar las maniobras del gobierno. Ellas son ciertamente parte de la explicación; otra parte importante tiene que ver con los propios límites de ésta, con su fragmentación y carencia de propuestas

más allá de las banderas en contra de Chávez. Como señaló Przeworski (1988) al estudiar las crisis de los gobiernos autoritarios, es indispensable que surja también una alternativa clara; y ello no ocurrió en Venezuela. Al mismo tiempo, la oposición manejó un discurso fuertemente institucionalista, atractivo para los sectores medios, pero no para los sectores populares. Por el contrario, el gobierno no sólo tuvo un discurso político explícitamente dirigido hacia ellos, si no que además respaldó esa retórica con un importante aumento en el gasto social, respaldado por el notable aumento del precio del petróleo a lo largo del 2003 y 2004.

¿Cuáles son los desafíos que aparecen para la democracia en Venezuela? Claramente, el aumento en los niveles de pluralismo, equilibrio institucional, respeto a una dinámica gobierno-oposición constitucional, en suma, el reestablecimiento de la lógica de controles horizontales inherentes a toda democracia. Y los mecanismos existentes de promoción y defensa de la democracia se muestran con una efectividad limitada. Si bien la Carta Democrática Interamericana aprobada en Lima el 11 de setiembre de 2001 por los países miembros de la OEA (Legler 2003) sirvió como mecanismo eficaz para hacer inviable el golpe de Estado que llevó brevemente al poder a Pedro Carmona el 11 de abril de 2002, no lo ha sido para defender otros aspectos contemplados en ese documento, como el fortalecimiento y preservación de las instituciones democráticas o la promoción de una cultura democrática. Si bien la OEA envió diversas misiones a Venezuela, hasta el momento no ha logrado detener iniciativas contrarias al pluralismo, la independencia de poderes y el respeto a la oposición por parte del gobierno, y tampoco ha logrado tender puentes entre el gobierno y la oposición y limitar la creciente polarización social y política. Nuevamente, la OEA y otros organismos internacionales vigilaron la realización del referéndum revocatorio de agosto de 2004 en el que fue ratificado el mandato del presidente Chávez, pero sin intervenir mayormente para enfrentar diversas maniobras del gobierno para controlar los poderes del Estado, como la recomposición del Tribunal Supremo de Justicia, vía la ampliación de número de sus miembros, y el nombramiento de los nuevos magistrados vía mayoría simple en el congreso, ocurrida en la segunda mitad de 2004.

En el caso de Perú en los últimos años, encontramos algunas semejanzas con el proceso Venezolano descrito, aunque con un desenlace distinto, la caída inesperada del

fujimorismo en 2000 y un consiguiente proceso de democratización, consecuencia de mayores niveles de competencia política en un marco pluralista; democratización que se ha dado en un contexto de relativa estabilidad desde el año 2001, cosa que es importante resaltar, más aún considerando la inestabilidad de los casos vistos de Bolivia, Ecuador y Venezuela. Por ello, la experiencia peruana reciente podría darnos algunas lecciones útiles para la región en los próximos años.

La crisis del periodo 1998–2002 afectó inicialmente al fujimorismo, pero los efectos de ella fueron conjurados por éste sobre la base de una lógica de ampliación del gasto público electoral, acciones de amedrentamiento y persecución a los adversarios políticos, y el aprovechamiento de la debilidad y fragmentación de la oposición que, de manera similar al caso de Venezuela, se encerró en demandas institucionalistas y no pudo levantar una alternativa clara al fujimorismo. Así, Fujimori, pese a serios cuestionamientos, tanto nacionales como internacionales, logró asumir la presidencia para un tercer periodo en julio de 2000, a cambio de promesas de democratización monitoreadas por la OEA. Sin embargo, inesperadamente, en setiembre de 2000 Fujimori convocó nuevamente a elecciones presidenciales, y en noviembre renunció a la presidencia; las nuevas elecciones se realizaron en abril de 2001, en las que salió electo Alejandro Toledo.

En otros textos me he ocupado de la explicación de la caída de Fujimori.⁵¹ Aquí me interesa resaltar la herencia y los legados que deja la década fujimorista sobre la renovada democracia peruana. Considero que lo principal que debemos considerar es la extrema debilidad del conjunto de los actores sociales y políticos, así como la debilidad del orden institucional, que se ha expresado elocuentemente en los problemas que ha enfrentado el gobierno del presidente Alejandro Toledo en Perú.⁵² Ahora bien, frente a la pregunta de qué hacer para encarar estos problemas, pueden encontrarse dos grandes posiciones: de un lado, están quienes consideran que el problema está en el orden institucional heredado del fujimorismo, que se caracterizaría por su carácter autoritario, cerrado, excluyente, por lo que correspondería sería abrirlo, democratizarlo, hacerlo más participativo. De otro lado, estarían quienes consideran que el problema estaría no tanto en el orden institucional, sino en la debilidad de los actores sociales y políticos, en la volatilidad y fragmentación de los mismos, por lo que correspondería sería desarrollar

iniciativas para fortalecerlos, tener un marco institucional que permita la consolidación de organizaciones nacionales más sólidas.

Durante el gobierno de Toledo ambas tendencias han coexistido, contradictoriamente. De un lado, siguiendo la primera tendencia, se impulsó un proceso de descentralización, se constituyeron y eligieron autoridades de gobiernos regionales subnacionales, se creó un amplio conjunto de instancias de gobierno participativos, con diversos mecanismos de consulta ciudadana y democracia directa;⁵³ del otro, se aprobó una ley de partidos que establece mayores requisitos para poder constituir partidos nacionales, y hace que sólo éstos puedan presentar candidatos a elecciones de ese ámbito. Y en general, en el debate político, ambas tendencias coexisten incoherentemente. Considero que en el caso peruano, los problemas de legitimidad del sistema político no están tanto en tener un régimen político cerrado: como hemos visto se ha abierto y democratizado hasta en exceso, lo que ha hecho que aumenten tensiones y conflictos políticos en los espacios locales y regionales, y ha comprometido la gobernabilidad del régimen. Creo que es claro que el problema está sobre todo en la extrema debilidad de sus actores, por lo que el camino de la institucionalización y ordenamiento de la apertura producida en los últimos años es el camino más sensato, al menos por el momento.⁵⁴

El caso de Colombia ilustra bien las ventajas de un camino de apertura gradual, evolución del sistema de partidos, y reformas que buscan institucionalizar y ordenar esa apertura, para limitar sus efectos negativos no intencionales, y los riesgos de la consolidación de liderazgos antisistema. Como vimos, desde la segunda mitad de la década de los años ochenta, y especialmente con la Constitución de 1991, se dio un proceso de apertura y democratización, que permitió el desarrollo de “terceros” partidos alternativos al bipartidismo tradicional. Sin embargo, también se dio un proceso de fragmentación, que afectó tanto a los partidos históricos como a los nuevos. En efecto, el número de listas presentadas al congreso pasó de 630 a 928 entre 1991 y 1994, y luego a 1,006 en 1998, para 265 escaños en disputa por cada elección (Gutiérrez 2002a). Además, los problemas de legitimidad y la insatisfacción con el sistema político continuaron, lo que se expresó en las elecciones de 2002 en la elección de Alvaro Uribe, disidente del partido liberal, quien ganó con un discurso que puso énfasis en la recuperación del principio de autoridad, que capitalizó la insatisfacción que generó la

fallida estrategia de negociación con las FARC seguida por el presidente Pastrana, y que tuvo también fuertes tintes antipolíticos y críticos con el *establishment* en general.

Visto en el marco de la región, Uribe podría haber seguido un camino similar al de Gutiérrez en Ecuador, Chávez en Venezuela, Fujimori en Perú, todos presidentes muy diferentes, pero que comparten una retórica antisistema, y de enfrentamiento con las fuerzas tradicionales. Sin embargo, la mayor consistencia institucional y fortaleza del sistema de partidos impidieron que un camino autoritario se implante en Colombia, al menos hasta el momento, lo que podría haber pasado de haber prosperado algunas iniciativas presentadas por el presidente Uribe, como la revocatoria del congreso y una nueva elección, esta vez de un congreso de una sola cámara de 150 miembros.⁵⁵ Las propuestas de reforma del presidente Uribe “contra la politiquería y la corrupción” fueron cambiando con el tiempo, como resultado de negociaciones en el congreso, que terminaron expresándose formalmente en el referéndum realizado en octubre de 2003. Sin embargo, el congreso reaccionó e impulsó una reforma política propia buscando legitimar su actuación, enfrentar el extremo desorden del sistema político, y prevenir la aprobación de la reforma impulsada por el poder ejecutivo; así se aprobó el Acto Legislativo 01, aprobado en julio de 2003.

Esta reforma política marca un corte con la lógica aperturista que orientó los intentos de reforma en Colombia hasta ese momento, que buscaban abrir el sistema heredado del Frente Nacional. La reforma de 2003 buscó fortalecer a los partidos nacionales más consolidados para contrarrestar las tendencias a la fragmentación, por medio de normas que establecen requisitos más exigentes para formar y mantener registro de partidos (como por ejemplo la barrera legal del 2%); en cuanto al sistema electoral, el cambio del sistema de cociente y residuo al de cifra repartidora (D'Hondt) para adjudicar escaños en el congreso, que favorece relativamente a las mayorías, y la norma que establece la lista única por partido, con votación preferencial opcional (lista cerrada no bloqueada opcional).⁵⁶ En octubre de 2003 se realizó el referéndum sobre la propuesta de reforma política del poder ejecutivo y, pese a los altos niveles de popularidad de Uribe, y del desprestigio de los partidos, el referéndum estuvo signado por una alta abstención, que impidió que éste prosperara, a pesar de que, entre los que asistieron a votar, el “sí” a las 19 preguntas contara en casi todos los casos con más del 90%.

Diversas razones explican esta derrota de Uribe, pero quisiera resaltar el hecho de que en Colombia no han podido prosperar hasta el momento quiebres en el régimen político como en Perú con Fujimori o Venezuela con Chávez y la consolidación de un régimen autoritario, que esto es consecuencia de la mayor fortaleza institucional del sistema político, pese a sus problemas, y que ésta ha permitido avances importantes en una reforma política que busca ordenar la apertura producida en los últimos años. Los efectos de esta reforma deberán verificarse en los próximos años, pero, por ejemplo, en las elecciones del Concejo de Bogotá del año 2003 se observó que el número de listas presentadas se redujo de 227 en 2000 a sólo 40.

Recientemente (diciembre 2004) el presidente Uribe logró que el congreso modifique la Constitución para poder tentar la reelección en el año 2006, pero la reforma enfrenta una serie de objeciones legales, sobre las que tendrá que decidir la Corte Constitucional. El futuro del sistema de partidos sigue siendo incierto: ¿seguiremos en Colombia con una evolución gradual, o una probable reelección de Uribe erosionará más severamente los equilibrios políticos vigentes hasta el momento? De otro lado, ¿se podrá consolidar el uribismo como movimiento político en el mediano y largo plazo, o su suerte estará atada exclusivamente a su gestión presidencial? Se especula también sobre la posibilidad de la consolidación del Polo Democrático Independiente, constituido en 2003, como una fuerza importante alternativa al bipartidismo; ¿se cumplirán esas expectativas? Cualquier juicio sobre estas cuestiones es todavía prematuro.

* * * * *

Para terminar, ¿qué conclusiones podemos sacar de la revisión de lo ocurrido en los países andinos en los últimos años? Enfrentamos en este momento las consecuencias de la coyuntura crítica del periodo 1998-2002; que permitieron que el Perú retorne a una senda de democratización política plena, mientras que Bolivia parece haber terminado la lógica pactista que estabilizó su democracia entre 1985 y 2002. Pero en general, en todos los países andinos existe insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y la emergencia de líderes y movimientos con fuertes discursos antisistema, que capitalizan la sensación de falta de alternativas políticas atractivas, en el marco del agotamiento de la agenda de reformas neoliberales. En este contexto, proliferan propuestas que encuentran

en cambios radicales del régimen político, en un sentido aperturista y participativo, la solución a los males de la representación. Hemos visto, sin embargo, que seguir este camino sin más puede llevar a profundizar la crisis de representación y generar serios problemas de gobernabilidad, así como abrir la puerta a la emergencia de fuerzas antisistema que debilitan los equilibrios de poderes, el pluralismo, y pueden erigir gobiernos autoritarios. Los países que en los últimos años se han mantenido más estables y han avanzado más en tener un mejor funcionamiento de sus sistemas políticos parecen ser aquellos que pueden implementar cambios graduales, en los que los sistemas de partidos evolucionan, dando lugar al desarrollo de nuevas fuerzas, pero sin que éstos colapsen; y en los que los intentos de reforma, más que buscar ampliar sistemas políticos supuestamente cerrados, por el contrario buscan ordenar e institucionalizar la apertura ocurrida de manera muy desordenada e incoherente en la década de los años noventa.

Por supuesto, esto no es suficiente. Es necesario complementar estos intentos de institucionalización con cambios de fondo en el funcionamiento del Estado, que permitan atender mejor las necesidades de una población que pasó por enormes sacrificios con las políticas de ajuste estructural, y ahora merecen recibir los beneficios del crecimiento económico. Pero estos son temas que escapan a los propósitos de este trabajo.⁵⁷ En todo caso, lo que parece estar en juego en los países andinos en el futuro inmediato es seguir un camino de mayores niveles de inestabilidad y crisis de gobernabilidad, o uno de reformas no en un sentido aperturista, si no de ordenamiento de la apertura ocurrida en la década de los años noventa. Entre 2005 y 2006 tenemos elecciones generales en todos los países andinos: en Bolivia en diciembre de 2005, en Perú en abril de 2006, en Colombia en mayo, en Ecuador en octubre, y en Venezuela en diciembre; por lo expuesto, estas elecciones parecen cruciales, y sus resultados seguramente tendrán consecuencias de largo plazo.

Endnotes

- ¹ Ver Armijo et.al., 1994.
- ² O'Donnell (1994) caracterizó esto como “democracias delegativas”; Garretón *et.al.* (2003) hablan del intento de implantar una “matriz neoliberal.” Naím (1994) habla de una “primera generación” de reformas estructurales; ver también Wise *et.al.*, 2003.
- ³ En esta línea ver Mainwaring, 1999; Alcántara y Freidenberg, 2002.
- ⁴ Esta parte descansa en Tanaka, 2003. El concepto de “autoritarismo competitivo” lo tomo de Levitsky y Way, 2002; ver también Schedler, 2002, y Diamond, 2002.
- ⁵ Ver Iguñiz *et.al.*, 1993.
- ⁶ Según datos de la CEPAL, las tasas de crecimiento del PBI fueron de -3.8 en 1980; -1.0 en 1981; -1.6 en 1982; -5.5 en 1983; -1.5 en 1984; y 0.0 en 1985.
- ⁷ Sobre las reformas electorales ver Crisp y Rey, 2001. Sobre los efectos de la descentralización sobre el sistema de partidos, ver Lalander, 2004, y Penfold 2001.
- ⁸ En situaciones como ésta, donde se llega a un equilibrio interno, aunque no constitucional, es muy difícil que prosperen sanciones internacionales; no sucedió en el Perú, como tampoco en Ecuador después del golpe de 2000, por ejemplo.
- ⁹ Sobre esta sección ver Tanaka 1998 y 2001.
- ¹⁰ Sobre estos temas ver Maingon, 2001; Maingon, Pérez y Sonntag, 2000 y 2001, entre otros.
- ¹¹ Ver Barr, 2001.
- ¹² Ver Lalander, 2004; Penfold, 2001.
- ¹³ En términos generales, han sido gobiernos conservadores los que han impulsado procesos de negociación con la guerrilla (Betancourt, Pastrana), mientras que los liberales han tendido a privilegiar estrategias de confrontación (Turbay, Barco, y ahora Uribe). Esto podría explicarse porque las guerrillas se desarrollaron en las zonas históricamente liberales, como desafío al poder tradicional, y los conservadores han buscado legitimarse en esas zonas; por el contrario, los liberales han tendido a seguir estrategias represivas: los paramilitares surgen en las mismas zonas liberales para expulsar a la guerrilla sin hacer concesiones. Este argumento es sugerido por Romero, 2000, 2000a, y 1999.
- ¹⁴ Ver O'Neill, 2003 y 2003a; Falleti, 2003 y 2003a; Willis *et.al.* 1999.
- ¹⁵ La relación entre violencia y crisis de legitimidad del Estado tendría dos caras: en una, la violencia sería una respuesta a la crisis de legitimidad; en la otra, el problema sería más bien que ésta no permitiría combatir con éxito a aquélla.
- ¹⁶ El líder del *nuevo liberalismo*, Luis Carlos Galán, fue asesinado en agosto de 1989; Gaviria era su director de campaña, y terminó asumiendo la candidatura presidencial del partido después de elecciones primarias.
- ¹⁷ Una lectura política del proceso constituyente de 1991 en Dávila, 2002; Nielson y Shugart, 1999; Dugas, 2001.
- ¹⁸ Ver Falleti, 2003; y Alesina *et.al.*, 2000.
- ¹⁹ Ver Bejarano y Pizarro, 2001.
- ²⁰ Una evaluación de la apertura y la fragmentación del sistema de partidos puede verse en Gutiérrez, 2002a; 2001; y Hoskin y García, 2002.
- ²¹ Un excelente análisis de los partidos en el congreso, y cómo pese a la fragmentación ellos funcionan y pueden ponerse de acuerdo para legislar puede verse en Pachón, 2003.
- ²² Ver Mayorga, Fernando, 2002.
- ²³ Según datos de Van Cott (2000) correspondientes a finales de los años ochenta, en Bolivia la población indígena era un 66% de la población total. Si bien estos datos tienen que ser tomados con mucha cautela (la definición de “indígena” es siempre muy relativa), sí muestran el potencial político de la movilización de organizaciones que reivindican su identidad étnica.
- ²⁴ Ver Mayorga, René, 2001, 2001a.

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

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

²⁷ Centellas (1999), habla de la “consolidación de la poliarquía en Bolivia”. Ver también evaluaciones y expectativas optimistas en Crabtree y Whitehead, eds., 2001.

²⁸ Ver Freidenberg, 2000; los partidos en Ecuador tienen una fuerte implantación regional, y no nacional. ¿Es eso un problema de los partidos, o simplemente el sistema de partidos expresa la realidad regionalizada del Ecuador? Si, como creo yo, se trata más de lo segundo, el sistema de partidos *es* representativo.

²⁹ Lo que no significa que eso sea necesariamente bueno, por cierto. En todo caso, si comparamos Ecuador con sus “pares,” es decir, con los países debajo del promedio en el índice de reforma estructural (Morley *et.al.* 1999) (que son Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela), Ecuador creció entre 1990 y 1998 un poco (3.4) por encima del promedio (3.3) (datos del Banco Mundial).

³⁰ Ciertamente se trata de un sistema muy volátil (especialmente en el caso de Democracia Popular, DP). Según Coppedge, 2001, la volatilidad electoral es la tercera más alta de once países de la región, después de Perú y Brasil en el periodo 1982-1995.

³¹ La polarización se mide en una escala en la que 1 es izquierda y 10 derecha de acuerdo con la resta de los valores medios de los partidos que se sitúan en el extremo ideológico del arco parlamentario. Sin paréntesis son las distancias entre autopercepciones, en paréntesis son distancias de percepciones de los otros. Los datos corresponden a los años del estudio dirigido por Manuel Alcántara sobre las elites Latinoamericanas (1994-2000).

³² Está por debajo del promedio en el índice de privatización y de reforma tributaria.

³³ Desde perspectivas muy diferentes, Mejía (2002 y 2000) y Acosta (2002) comparten la evaluación de que el sistema político ecuatoriano ha sido capaz de implementar medidas de reforma de altos costos políticos. Mejía explora los mecanismos (formales e informales) por los cuales los presidentes pueden construir coaliciones de respaldo; Acosta busca criticar las consecuencias de la aplicación de las políticas de ajuste.

³⁴ Según Gutiérrez (2002), en Ecuador los políticos suelen pensar que “los resultados electorales son errados,” lo que los lleva a una “una carrera de reformismo electoral espectacular,” siendo que “la reforma electoral es el gran mito de la política ecuatoriana” (...) Aun en el 2002, y después de la Constitución de 1998 cuyo objetivo explícito era obtener la gobernabilidad (cualquier cosa que esto signifique), la última medida del presidente saliente Noboa fue proponer una reforma política, y el Ecuador democrático no ha tenido dos elecciones sucesivas con las mismas reglas de juego (...). Sin embargo, si se ha de creer a la evidencia que se ha venido presentando, el problema no radica en los estatutos electorales, sino en dinámicas estratégicas y sociales relacionadas con la doble transición. Algunos de los síntomas de estas tensiones no son negativos –votos de protesta, sistemas de notificación–, sino que por el contrario garantizan que, con todos sus límites, el juego democrático siga teniendo sentido.”

³⁵ Ver Pachano, 1998, y Mejía, 2002a.

³⁶ Sobre estos cambios constitucionales en Ecuador, dentro de una visión de conjunto, ver Van Cott, 2000a.

³⁷ Ver León 2003; también Ospina, 2000.

³⁸ Saltos (2002) sostiene que habría por esa razón una tensión entre la lógica del movimiento indígena, centrada en lo étnico-cultural, y la lógica de los movimientos sociales, con reivindicaciones más sustantivas y más difíciles de negociar con el poder político.

³⁹ Considerar las crisis del Asia entre 1997 y 1998.

⁴⁰ Ver, desde diversas perspectivas, Kuczynski y Williamson, eds., 2003; Wise *et.al.*, 2003, y Naím, 1994.

⁴¹ Hausmann (2003) habla de “la crisis de esperanza” de América Latina. Es interesante recordar que el libro de Edwards (1995), escrito en el contexto de las expectativas que despertaban las reformas estructurales, hablaba del paso de la “desesperación a la esperanza.” Ahora más bien, por ejemplo, la revista *Journal of Democracy*, en su volumen 14, n° 2, de abril 2003, tiene una sección titulada “las ilusiones perdidas de América Latina”. Ver especialmente Hakim, 2003.

⁴² Una de las expresiones de esto es la migración de grandes grupos de la población fuera de las fronteras nacionales, y la creciente importancia de sus transferencias de dinero para el mantenimiento de las economías de sus países. En el caso ecuatoriano, por ejemplo, según datos para el año 2001, las remesas de los emigrantes alcanzaron 1,415 millones de dólares, superando a todas las inversiones petroleras, el monto de las exportaciones sumadas de banano, camarón, café, cacao y atún, llegando a casi tres veces la inversión social y más de dos veces la ayuda para el desarrollo (Acosta 2002a).

⁴³ Ver Tokatlián, 2000, y Pizarro, 2003.

⁴⁴ UCS y CONDEPA se revelaron como movimientos exacerbadamente personalistas, y no pudieron sobrevivir a sus líderes fundadores, Max Fernández, quien murió en 1995, y Carlos Palenque, en 1997, respectivamente.

⁴⁵ En agosto de 2001 el presidente Bánzer dimitió por enfermedad, y quien terminó su periodo de gobierno fue el vicepresidente Jorge Quiroga. En marzo de 2002 Quiroga fue electo jefe del partido, y Bánzer falleció en mayo del mismo año.

⁴⁶ Es muy revelador ver textos como los de Patzi, 1999, y Calla, 2000, quienes desde muy distintas perspectivas comparten un mismo diagnóstico: el movimiento indígena, en todas sus variantes, aparecía como sumido en una profunda crisis a finales de los años noventa. Su reactivación ocurre en los dos últimos años del gobierno de Banzer, como respuesta a graves desaciertos políticos de éste.

⁴⁷ Ver Mayorga, René, 2002a: “Sin la rígida política de erradicación de la hoja de coca no habría nacido Evo Morales.”

⁴⁸ Ver Crabtree, 2005.

⁴⁹ DP no presentó candidato; el candidato de ID (Borja) obtuvo el 14% de los votos; el candidato del PSC (Neira) el 12.1%; y Jacobo Bucaram del PRE el 12%. Lucio Gutiérrez ganó la primera vuelta con el 20.6%; segundo quedó Alvaro Noboa con el 17.4%. Cabe recordar que Noboa fue candidato presidencial por el PRE en la elección de 1998. Datos tomados de Mejía, 2003.

⁵⁰ Hurtado postuló a las elecciones de 2002 encabezando un movimiento independiente, Movimiento Patria Solidaria, y obtuvo apenas el 1.07% de los votos válidos.

⁵¹ Ver Tanaka, 2001.

⁵² Ver Tanaka, 2003a.

⁵³ Ver Remy, 2005.

⁵⁴ He desarrollado esta discusión en Tanaka, 2005.

⁵⁵ En la actualidad el senado tiene 102 miembros y la cámara de representantes 163, lo que hace un total de 265.

⁵⁶ Sobre la reforma del 2003 ver Quinche, 2004, y Rodríguez, 2005.

⁵⁷ Desarrollo algunas ideas en Tanaka, 2004.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Alberto. 2002. *Breve historia económica del Ecuador*, 2ª ed. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____. 2002a. "Ecuador. ¡La dolarización es una bomba de tiempo!" Documento inédito.
- Albó, Xavier. 2002. *Pueblos indios en la política*. La Paz: CIPCA.
- _____. 1993. *¿... Y de Kataristas a MNRistas? La sorprendente y audaz alianza entre aymaras y neoliberales en Bolivia*. La Paz: CEDOIN – UNITAS.
- Alcántara, Manuel, y Flavia Freidenberg. 2002. "Los partidos políticos en América Latina." Tomado de <http://www.observatorio electoral.org/biblioteca/>
- Alesina, Alberto, Alberto Carrasquilla, y Juan José Echavarría. 2000. "Descentralization in Colombia." Documento de Trabajo n°15, FEDESARROLLO.
- Altman, David, y Rickard Lalander. 2003. "Bolivia's Popular Participation Law: An Undemocratic Democratization Process?" Documento inédito.
- Armijo, Leslie, Thomas Biersteker, y Abraham Lowenthal. 1994. "The Problems of Simultaneous Transitions." *Journal of Democracy* 5 (4).
- Barr, Robert. 2001. "Parties, Legitimacy and Motivations for Reform: Devolution and Concentration in Latin America." Prepared for presentation at the American Political Science Association's Annual Meeting, San Francisco.
- Barrera, Augusto. 2001. *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito, Ciudad.
- Bejarano, Ana María, y Eduardo Pizarro. 2001. "De la democracia 'restringida' a la democracia 'asediada': para entender la crisis de la democracia en Colombia." Documento preparado para la conferencia *Advances and Setbacks in the Third Wave of Democratization in Latin America*. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, abril.
- Blanes, José. 2001. "La participación popular en Bolivia: avances y retos actuales." Documento inédito. La Paz: CEBEM.
- Calla, Ricardo. 2000. "Indígenas, ley de participación popular y cambios de gobierno en Bolivia (1994-1998)." Fotocopia.

- Cameron, Maxwell. 2003. "Strengthening Checks and Balances: Democracy Defense and Promotion in the Americas." *Canadian Foreign Policy* 10 (3).
- Centellas, Miguel. 1999. "The Consolidation of Polyarchy in Bolivia, 1985-1997." Ponencia presentada en el 57° Congreso de la *Midwest Political Science Association*, Chicago.
- Collier, Ruth, y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Coppedge, Michael. 2001. "Political Darwinism in Latin America's Lost Decade." En Larry Diamond y Richard Gunther, eds., *Political Parties and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Crabtree, John. 2005. *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz: PIEB.
- Crabtree, John, y Laurence Whitehead, eds. 2001. *Towards Democratic Viability. The Bolivian Experience*. Houndmills: Palgrave.
- Crisp, Brian, y Juan Carlos Rey. 2001. "The Sources of Electoral Reform in Venezuela." En: Matthew S. Shugart y Martin Wattenberg, eds.: *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- Dávila, Andrés. 2002. *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Diamond, Larry. 2002. "Thinking About Hybrid Regimes." *Journal of Democracy* 13 (2).
- Dugas, John. 2001. "The Origin, Impact and Demise of the 1989-1990 Colombian Student Movement: Insights From Social Movement Theory." *Journal of Latin American Studies* 33.
- Edwards, Sebastián. 1995. *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. Washington D.C.: World Bank/Oxford University Press.
- Falleti, Tulia. 2003. "Of Presidents, Governors, and Mayors: The Politics of Decentralization in Latin America." Ponencia presentada en el congreso de la *Latin American Studies Association*, Dallas.
- _____. 2003a. *Governing Governors: Coalitions and Sequences of Decentralization in Argentina, Colombia, and Mexico*. Ph.D. Dissertation, Political Science, Northwestern University, Evanston, IL.

- Freidenberg, Flavia. 2000. "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional." Trabajo presentado en el XXII Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association*, Miami.
- Freidenberg, Flavia, y Manuel Alcántara. 2001. *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO.
- Garretón, Manuel Antonio, et.al. 2003. *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North-South Center Press.
- Grindle, Merilee. 2000. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gutiérrez, Francisco. 2002. "Ecuador: bailando al borde del precipicio. Economía política de una transición no estándar." Ponencia presentada en el seminario "Sostenibilidad democrática en la región andina". Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 20-21 de agosto.
- _____. 2002a. "Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia. Piezas para un rompecabezas en muchas dimensiones." *Perspectivas Latinoamericanas* (FLACSO México) 20: 53-77.
- _____. 2001. "¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998)." *América Latina Hoy* (Universidad de Salamanca) 27 (abril).
- Hakim, Peter. 2003. "Dispirited Politics." *Journal of Democracy* 14 (2).
- Hausmann, Ricardo. 2003. "La crisis de esperanza de América Latina." *Foreign Affairs en español*, enero-marzo.
- Hoskin, Gary, y Miguel García. 2002. "Colombia's Polyarchy: Enduring, Resilient, and Stretched to its Limits." Texto inédito.
- Iguíñiz, Javier, Rosario Basay y Mónica Rubio. 1993. *Los ajustes. Perú 1975-1992*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Kuczynski, Pedro Pablo, y John Williamson, eds. 2003. *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Lalander, Rickard. 2004. *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo*. University of Helsinki.

- Lazarte, Jorge. 2002. "La sorpresa de los resultados electorales. El nuevo mapa político y problemas de gobernabilidad difícil." Documento.
- Legler, Thomas. 2003. "Peru Then and Now: The Inter-American Democratic Charter and Peruvian Democratization." *Canadian Foreign Policy* 10 (3).
- León, Jorge. 2003. "El contexto y el sistema político en el movimiento indígena ecuatoriano." Documento inédito.
- Levitsky, Steven, y Lucan Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy* 13 (2).
- López Maya, Margarita. 2003. "Venezuela después del golpe: una segunda insurgencia." En Medófilo Medina y Margarita López Maya, *Venezuela: confrontación social y polarización política*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Maingon, Thais. 2001. "Comportamiento político electoral del venezolano y construcción de tendencias: 1998 y 2000." *Cuadernos del CENDES* (Caracas) 19 (49): 79-101.
- Maingon, Thais, Carmen Pérez, y Heinz Sonntag. 2000. "La batalla por una nueva Constitución para Venezuela." *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, n° 4, octubre-diciembre. México D.F.
- _____. 2001. "Reconstitución del orden político: el proceso constituyente de 1999." En José Vicente Carrasquero, Thais Maingon y Friedrich Welsch, eds., *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas: REDPOL.
- Mainwaring, Scott. 1999. "The Surprising Resilience of Elected Governments." *Journal of Democracy* 10 (3).
- Mayorga, Fernando. 2002. *Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*. La Paz: Plural Ediciones/Centro de Estudios Superiores Universitarios—Universidad Mayor de San Simón.
- Mayorga, René Antonio. 2002. "Las elecciones generales de 2002 y la metamorfosis del sistema de partidos en Bolivia." Tomado de www.observatorioelectoral.org
- _____. 2002a. "Sin la rígida política de erradicación de la hoja de coca no habría nacido Evo Morales." Tomado de www.observatorioelectoral.org
- _____. 2001. "Electoral Reform in Bolivia: Origins of the Mixed-Member Proportional System." En Matthew S. Shugart y Martin Wattenberg, eds., *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

- _____. 2001a. "The Mixed-Member Proportional System and Its Consequences in Bolivia." En Matthew S. Shugart y Martin Wattenberg, eds., *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- McConnell, Shelley, y Jennifer McCoy. 2001. "Making Democracy Meaningful in Latin America." Ponencia presentada en el congreso de la *American Political Science Association*, San Francisco.
- Medina, Medófilo. 2003. "Venezuela al rojo entre noviembre 2001 y mayo 2002." En Medófilo Medina y Margarita López Maya, *Venezuela: confrontación social y polarización política*. Bogotá: Editorial Aurora.
- Mejía, Andrés. 2003. "De caudillos y partidos: las elecciones generales de Ecuador, 2002." Documento.
- _____. 2002. "Through the Eye of a Needle: Veto Players, Informal Institutions and Economic Reform in Ecuador." Trabajo preparado para la conferencia *Informal Institutions in Latin America*. Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- _____. 2002a. *Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- _____. 2000. "Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuadorian Congress (1979-1996)." Ponencia presentada en el Congreso de la *Latin American Studies Association*, Miami.
- Morley, Samuel, Roberto Machado, y Stefano Pettinato. 1999. *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Santiago: CEPAL.
- Naím, Moisés. 1994. "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina." *Este País* (México, D.F.) XII (45).
- Nielson, Daniel, y Matthew Shugart. 1999. "Constitutional Change in Colombia. Policy Adjustment Through Institutional Reform." *Comparative Political Studies* 32 (3).
- Ocampo, José Antonio. 2003. *Balance preliminar. América Latina y el Caribe en el 2002*. Santiago: CEPAL.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. "Accountability horizontal (1997)." *Agora* (Buenos Aires) 8.
- _____. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5 (1).

- O'Neill, Kathleen. 2003. "Decentralization as an Electoral Strategy." *Comparative Political Studies* (en prensa).
- _____. 2003a. "The Colombian Experience." En *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. Cornell University (documento inédito).
- _____. 2003b. "Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes." En Alfred Montero y David Samuels, eds., *Democracy and Decentralization*. Notre Dame: University of Notre Dame Press (en prensa).
- Organization of American States. 2001. "Observación electoral en Perú: elecciones generales 9 de abril de 2000." Washington D.C.: OAS.
- Ospina, Pablo. 2000. "Reflexiones sobre el transformismo: movilización indígena y régimen político en el Ecuador (1990-1998)." En Julie Massal y Marcelo Bonilla, eds., *Los movimientos sociales en las democracias andinas*. Quito: FLACSO – IFEA.
- Pachano, Simón. 1998. *La representación caótica (análisis del sistema electoral ecuatoriano)*. Quito: FLACSO.
- Pachón, Mónica. 2003. "Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislature Rules, and Interactions with the Executive." Ponencia presentada en el congreso de la *Latin American Studies Association*, Dallas.
- Patzi, Félix. 1999. *Insurgencia y sumisión. Movimientos indígena-campesinos (1983-1998)*. La Paz: Muela del Diablo Ediciones.
- Payne, Mark, et.al. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID – IDEA.
- Penfold, Michael. 2001. « El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada. » En José Vicente Carrasquero, Thais Maingon y Friedrich Welsch, eds., *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas : REDPOL.
- Pizarro, Eduardo. 2003. "Los cultivos ilícitos (balloon effect)." *El Tiempo*, 17 de marzo.
- _____. 2002. "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro-empresas electorales." Working Paper n° 292, Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- Pizarro, Eduardo, y Simón Pachano. 2002. "Atomización y regionalización partidista: Colombia y Ecuador". Ponencia presentada en la conferencia "*The Crisis of*

- Democratic Representation in the Andes.*” Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 13-14 de mayo.
- Przeworski, Adam. 1988. “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia lademocracia.” En Guillermo O’Donnell, *et.al.*, eds., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Vol. 3: Perspectivas comparadas* (1986). Buenos Aires: Paidós.
- Quinche, Manuel Fernando. 2004. *Reforma política y referendo en Colombia: dentro del proceso de reformas de la Constitución de 1991*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Remy, María Isabel. 2005. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Rodríguez, Clara. 2005. “La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y Contenido.” En Clara Rodríguez y Eduardo Pizarro, eds., *Los retos de la democracia, pp. 211-247. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.
- Romero, Mauricio. 2000. “Changing Identities and Contested Settings: Regional Elites and the Paramilitaries in Colombia.” *International Journal of Politics, Culture and Society* 14 (1).
- _____. 2000a. “Democratización política y contra reforma paramilitar en Colombia.” En *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines* (Lima), Tome 29/3.
- _____. 1999. “Elites regionales, identidades y paramilitares en el Sinú.” En RicardoPeñaranda y Javier Guerrero, comps., *De las armas a la política*. TercerMundo Editoras.
- Saltos, Napoéon. 2002. “Movimiento indígena y movimientos sociales: encuentros y desencuentros.” Documento inédito.
- Schedler, Andreas. 2002. “The Menu of Manipulation.” *Journal of Democracy* 13 (2).
- Tanaka, Martín. 2005. *Democracia sin partidos, Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- _____. 2004. “El Estado está de vuelta... esta vez en serio.” *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, número especial, octubre. México D.F.: IIS-UNAM.

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