

## Programa de Estados en Crisis Documentos de Trabajo

*Documento de Trabajo No 25*

*ISSN 1740-5823 (Print)*

*ISSN 1740-5831 (Online)*

# LOS TIEMPOS DE LAS INVOLUCIONES DEMOCRÁTICAS

Francisco Gutiérrez Sanín  
Universidad Nacional de Colombia

Marzo de 2003



THE LONDON SCHOOL  
OF ECONOMICS AND  
POLITICAL SCIENCE



*Para información:*

**Administración del Centro de Investigación para el Desarrollo:**

Pamela Murphy  
([p.a.murphy@lse.ac.uk](mailto:p.a.murphy@lse.ac.uk))

**Teléfono:** 44 (0) 20 7849 4631

**Fax:** 44 (0) 20 7955 6844

**Dirección:** Development Research Centre, DESTIN, LSE, Houghton Street, London, WC2A 2AE, UK

**Página WEB:** [www.crisisstates.com](http://www.crisisstates.com)

## **Programa de Estados en Crisis**

El objetivo del Programa de Estados en Crisis (Crisis States Program o CSP) en el Centro Investigativo de Desarrollo de Destin (DRC) es proveer mayor entendimiento sobre las causas de las crisis y colapsos del mundo en desarrollo, y los procesos para evitarlos y sobreponerse a ellos. Queremos saber por qué algunos sistemas políticos y comunidades, en lo que pueden ser llamados “estados frágiles” de muchos países de ingresos bajos y medios, se han fracturado hasta el punto de degenerar en conflictos violentos y por qué otros no. Nuestro trabajo indaga acerca de si los procesos de globalización han precipitado o ayudado a evitar las crisis y la descomposición social.

### **Objetivos de la Investigación**

1. Estableceremos cómo constelaciones de poder a nivel local, nacional y global llevan a procesos de cambio institucional, colapso y reconstrucción, y al hacerlo desafían paradigmas simplistas sobre los efectos benéficos de la liberalización económica y política.
2. Examinaremos los efectos de las intervenciones internacionales que promueven reformas democráticas, derechos humanos y libre competencia, en la capacidad de manejo del conflicto.
3. Analizaremos cómo han respondido las comunidades a la crisis, y los incentivos y estructuras morales que han llevado hacia resultados violentos ó no.
4. Examinaremos qué tipo de arreglos institucionales formales e informales han construido las comunidades pobres para lidiar con sus problemas económicos y de orden público.

### **Sobre el Programa de Estados en Crisis del DRC**

El Centro de Investigaciones para el Desarrollo (DRC) en DESTIN, LSE, fue establecido en el 2001 con el apoyo del Departamento para Desarrollo Internacional (DFID) del gobierno del Reino Unido, inicialmente para llevar a cabo la investigación “Crisis y Colapso en el Mundo del Desarrollo” (CSP). El DRC fue establecido con la colaboración de:

- En la India:* Instituto Investigativo de Desarrollo de Asia en Patna, Bihar;
- En Africa del Sur:* Instituto de Investigación Social y Económica Witwatersrand (WISER), Taller de la Sociología del Trabajo (SWOP) y el Departamento de Sociología en la Universidad de Witwatersrand, Johannesburg, Africa del Sur.
- En Colombia:* Universidad de los Andes, Universidad del Rosario y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional.

Estamos localizados dentro del Instituto de Estudios de Desarrollo del LSE. El DRC está comprometido con la excelencia en la investigación y deseamos expandir el trabajo del CSP atrayendo nuevos fondos de investigación, estableciendo contactos y proyectos de colaboración con otras organizaciones académicas, y atrayendo investigadores visitantes cuyos proyectos puedan contribuir al CSP.

Director del DRC: Dr. James Putzel, Profesor en Estudios de Desarrollo  
Administradora del DRC: Pamela Murphy  
Asistente Editorial del DRC: Jonathan Curry-Machado

## Programa de Estados en Crisis

### Los Tiempos de las Involuciones Democráticas

Francisco Gutiérrez Sanín  
Universidad Nacional de Colombia

#### 1. El malestar con la democracia

Durante un breve período, se fincaron enormes esperanzas en el futuro de la democracia en el área andina (Whitehead, 2001)<sup>1</sup>. Entre finales de la década del 70 y comienzos de la del 80, Perú, Ecuador y Bolivia salieron de regímenes militares. Colombia relajó las restricciones de su régimen consociacional, y sentó las bases para una competencia más abierta. Venezuela – el país más desarrollado y estable del área–, también había tenido su régimen consociacional, desde el principio menos limitado que el colombiano, y también se estaba deslizando hacia formas cada vez más robustas de democracia. El área parecía estar dirigiéndose a puerto seguro, de acuerdo con los cinco aspectos básicos de la consolidación democrática: evitar el colapso, evitar la erosión, institucionalizar la democracia, completarla, y profundizarla (Schedler, 1997: 4).

Esta impresión de transición – quizás lenta, pero firme – y/o consolidación parece hoy completamente fuera de lugar. Perú, después de un período de inestabilidad y guerra, vio el colapso de su democracia y el paso al régimen de Fujimori, que duró diez largos años y estuvo apoyado, al menos en su primera fase, en sólidas mayorías electorales. Una vez restaurada la democracia, el nuevo presidente, Alejandro Toledo, no ha tenido cuartel, y es ya, a mediados de 2002, uno de los gobernantes más desprestigiados de América del Sur. Venezuela también sufrió una brusca discontinuidad de su institucionalidad política, que guarda tanto grandes similitudes como evidentes diferencias respecto del proceso peruano. Ecuador ha sufrido una inestabilidad endémica, puntuada por crisis económicas e institucionales. Colombia está sumida en un baño de sangre y, aunque se mantienen varias instituciones democráticas, hay un deterioro severo de los derechos básicos de los ciudadanos, deterioro que, es de preverse, se profundizará en un futuro próximo. Solamente Bolivia parece escapar a esta dinámica de desmantelamiento e involución democrática, pero aún en este caso algunos de los conflictos básicos de la sociedad han empezado a rebasar los canales institucionales. Y el grado de satisfacción de los bolivianos con la democracia es tan alarmantemente bajo como en los demás países andinos (Tabla 1). Lo peor de todo es que para ninguno de los cinco países parece haber una perspectiva cercana de recuperación y consolidación.

La involución democrática de los países andinos no es, sin embargo, fácil de aprehender. Ninguno de ellos, ni siquiera Perú, ha caído en regímenes abiertamente dictatoriales. Lo que hemos presenciado es la gradual instauración de un ‘presidencialismo fuerte’, caracterizado por el debilitamiento de los controles al ejecutivo (Linz y Valenzuela, 1994), el emasculamiento del congreso, y la formación de nuevas mayorías alrededor de motivos antiparlamentarios y anti-corrupción. Esto ha sucedido en medio de cambios radicales en el sistema de partidos, protagonizados por ‘antipolíticos’ (*outsiders* elegidos que manifiestan

---

<sup>1</sup> En adelante, se entenderá al área andina como los siguientes cinco países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

oponerse a las prácticas y partidos establecidos) y sus fuerzas: Fujimori con su Cambio 2000, y el bolivarianismo de Chávez son sólo los ejemplos más prominentes de un fenómeno que ha recorrido al mundo andino como un nuevo fantasma.

Aunque indudablemente implica deterioro de la democracia, este proceso no puede ser explicado simplemente como el retorno al populismo, o a viejas tradiciones dictatoriales, y esto por al menos tres razones. Primero, la rebelión contra la intermediación política tradicional está articulada con nuevas formas de pensar y concebir la modernidad política, que ha recibido apoyo de porciones significativas de la ciudadanía, así como de actores internacionales. De hecho, los antipolíticos se conciben a sí mismos como pedagogos y críticos culturales de la premodernidad. Segundo, la corrupción se ha convertido en un tema crítico para casi todas las democracias del mundo, no sólo las andinas, y los outsiders del área han sabido construir un reservorio de símbolos cívicos y argumentos para nombrar el problema y ofrecer soluciones. En particular, lograron vincular exitosamente moralidad pública, pedagogía cívica y discurso anti-congreso y/o anti-partido, en una aleación poderosa que ha logrado cambiar el mapa de preferencias e identidades políticas en muy poco tiempo. Tercero, el desmantelamiento de las viejas instituciones – apoyada en reformas masivas y nuevas constituciones – fue ofrecido a la población como una *inclusión* masiva, y por consiguiente como una expansión de la democracia y la ciudadanía. La liberación de la partidocracia en Venezuela y Ecuador, la democracia participativa colombiana, e incluso el Fujimorismo, que procedió bajo el lema de ‘democracia directa’, pudieron ser presentados como formas de ampliación, y no de destrucción, de la participación de los ciudadanos y de la liberación de las viejas formas y maquinarias que los oprimían. En ese sentido, la declaración del ex-presidente León Febres Cordero es característica:

La libertad es para todos. En el Ecuador no puede haber ecuatorianos de segunda; por ello, hemos preguntado a los ecuatorianos si quieren que los independientes puedan tener el mismo derecho que los afiliados a los partidos políticos...Votar sí [en el plebiscito] es defender los derechos conculcados a los independientes en Ecuador. Votar no es hacerle el juego a las camarillas políticas de los partidos... (En Montúfar, 2000: 84).

Es claro que la evolución de la democracia en los cinco países no obedece a un único conjunto de regularidades. Las diferencias entre Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia son obvias a simple vista. Los problemas centrales de cada comunidad política son diferentes. Pero precisamente eso hace más llamativa la evolución del área hacia el presidencialismo fuerte con sus implicaciones: cierre del congreso y readaptación para hacerlo más dócil y eficiente, el colapso de las formas tradicionales de intermediación, y la centralidad de discursos y fuerzas antipolíticos. Nuestro proyecto intentó aprehender el contraste entre el tema común y la multiplicidad de variaciones nacionales. Como lo ha dicho Whitehead (2001: 8):

Cada una de las repúblicas andinas tiene una historia distinta que contar; con todo, los vínculos históricos y estructurales entre ellas invitan a tomar una perspectiva más comparativa, especialmente en la medida en que la región parece tan des-sincronizada del desarrollo de los acontecimientos en otras partes del mundo. ¿Qué le sugieren estos ...experimentos en democratización a la teoría de las transiciones democráticas, de las consolidaciones democráticas, y al análisis de los diseños institucionales y de la legitimación del régimen?

Este artículo se concentrará en discutir los diversos aspectos de la involución en el área andina, y en examinar su relación con mecanismos de insostenibilidad democrática, es decir, fuerzas que minan la posibilidad de que el régimen democrático se reproduzca. El argumento básico es simple. Los países andinos han vivido en realidad una doble transición, por un lado de régimen político y por otro de modelo de desarrollo. En ambos casos se puede establecer de manera más o menos nítida una diferencia entre el período 1 (décadas del 60 y 70), y el período 2 (décadas del 80 y del 90<sup>2</sup>). Democracia y nuevo modelo no han convivido bien en los Andes. Como se verá a lo largo del texto, *no* estoy proponiendo que el primer modelo de desarrollo – crecimiento hacia adentro – fuera más proclive a la democracia. Tampoco que haya una contradicción necesaria entre democracia y nuevo modelo de desarrollo; pueden convivir bien, regular o mal, de acuerdo a la contingencia histórica. Esto obliga al analista a especificar los mecanismos que han conducido en los Andes a desenlaces que deterioran la democracia. Sugeriré que: a) las tensiones entre las dos transiciones *simultáneamente* minan a la democracia y la mantienen como régimen político básico, y b) el conjunto de retos y de soluciones que caracterizaban las opciones democráticas de los países andinos en el primer período de desarrollo han resultado poco viables en las nuevas circunstancias, y que algunas de las instituciones centrales para la vida democrática – congreso y partidos – están siendo víctimas de un vertiginoso proceso de obsolescencia. En particular, las transformaciones de la política, y *de lo político*, han dificultado la conformación de pactos consociacionales. Argumentaré que estos, los pactos, constituyen la alternativa democrática andina por excelencia, y que salvo condiciones excepcionales, en los Andes ellos resultan inviables con economías y sistemas políticos abiertos. El protagonista de todo el análisis será el tiempo – o más bien, los tiempos. Me esforzaré en mostrar desde distintos ángulos cómo el tiempo, los tiempos, se ha convertido en un factor decisivo de desencuentro entre desarrollo y democracia en los países andinos, y cómo ha influido también en las alternativas pactistas y su viabilidad. En el período 2, la necesidad de tramitar reformas que son a la vez urgentes y sólo evaluables en el largo plazo ha puesto una carga pesadísima sobre las instituciones democráticas.

Para adelantar esta argumentación, el artículo se divide en cuatro partes. La primera presenta el instrumentario conceptual básico, una vez más de la manera más simple y rectilínea posible. Se expone el concepto de democracia que se utilizó durante la investigación y se discute brevemente la cuestión limítrofe. ¿Cuándo un régimen deja de ser (o comienza a ser) democrático? ¿Qué criterios se pueden utilizar para trazar los límites? ¿Son estos simétricos, es decir, son idénticos cuando ‘se avanza’ y cuando ‘se retrocede’? ¿Qué implicaciones tiene la periodización ofrecida? La segunda parte se concentra en las relaciones entre economía y política en las nuevas y tambaleantes democracias andinas. Esto implica una comparación entre los períodos 1 y 2, pero también una puntualización de los mecanismos que vinculan estructuras sociales con intermediación política. Seguramente sea este el vínculo más crucial para entender lo que está pasando en el área. Es a la vez uno de los más difíciles de establecer, dado que el concepto de clase, o de sector social – “popular”, por ejemplo, según el análisis de Portes (1985) – es raramente operacional en la vida política de muchos de nuestros países. Sin embargo, unos pocos avances en esa dirección permitirían ubicar algunas de las ambigüedades y paradojas que han caracterizado a la doble transición. La tercera parte escarba en el impacto de tales procesos sobre el espacio político y la institucionalidad democrática. Este análisis implica re-pensar y re-definir algunas de las categorías que se utilizan para clasificar diversos fenómenos políticos en el área, como populismo y clientelismo. Seguramente el propio concepto de partido deba ser re-evaluado,

---

<sup>2</sup> Para una periodización de más larga duración y mucho más elaborada, ver Drake y Hershberg (2001).

para no caer de nuevo en la inveterada práctica de analizar por negación, concentrándose en el inventario de lo que no hay y de los déficits (de representación, de modernidad, etc.). La cuarta parte se concentra en el análisis de los pactos y de las alternativas consociacionales, y lo que ha sucedido con ellos en el tránsito de un período a otro. En las conclusiones, se estudian algunos de los mecanismos de ruptura-recomposición de la institucionalidad política.

## 2. Los límites y las dimensiones de la democracia

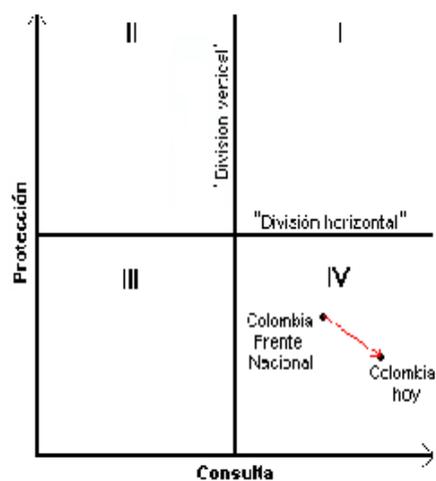
**2.1. De la democracia y otros demonios.** Hay muchas conceptualizaciones de democracia, y casi todas entre las más influyentes son multidimensionales (Dahl, 1988). Aunque con importantes diferencias de matices, la mayoría de ellas, cuando son operacionalizadas, convergen (Przeworski y asociados, 2000). Para efectos del trabajo que se ha desarrollado, se utilizará aquí un concepto también convergente, pero que permita aprehender los matices de los procesos de cambio de los países del área.

Siguiendo a McAdams, Tarrow y Tilly (2001), se supondrá que la democracia es un régimen de “consulta protegida”. La rotación de los gobernantes en el poder se realiza mediante consultas periódicas (relativamente frecuentes), y el gobierno no puede alterar las preferencias de la población mediante el ejercicio de la violencia. Cada una de estas dos dimensiones contiene a su vez criterios claves. La consulta implica elecciones aceptablemente competitivas, alternación en el poder y niveles mínimos de sensibilidad (*responsiveness*) a las demandas y preferencias de la población entre las elecciones. La protección implica no sólo que no se usa la violencia contra la población, sino que el gobierno tiene límites, y que por consiguiente todos los actores dentro del diseño institucional están limitados por mecanismos de pesos y contrapesos. Desde esta perspectiva, en los regímenes presidencialistas, resulta particularmente importante la separación y el equilibrio entre los tres poderes.

Al adoptar el punto de vista de la ‘consulta protegida’, se está suponiendo pues que la noción de democracia no permite más achatamiento, es decir, que es irreductiblemente multi-dimensional. No es posible construir un sólo índice agregado de democracia, entre otras cosas porque puede haber altos niveles de consulta con bajos niveles de protección y viceversa. La figura 1 presenta un espacio bidimensional dividido en cuadrantes de acuerdo con los niveles de consulta y protección. Resulta obvio que los regímenes del cuadrante 1 son democráticos, mientras que aquellos de los cuadrantes 2 y 3 no lo son. Los criterios que se usan habitualmente permiten una cómoda división ‘vertical’ entre los regímenes de tipo 1, las democracias canónicas del capitalismo industrial avanzado, y los del tipo 2 y 3. La división vertical está relacionada con la presencia o no de consulta periódica. Las dictaduras pueden tener niveles muy altos de represión – Rumania o la Argentina en el clímax del horror –o relativamente bajos, como la Polonia de Jaruzelski, pero lo que tienen en común es la carencia de elecciones competitivas. En cambio, la división horizontal es bastante más complicada de establecer. Particularmente crítico es el cuadrante 4, y los países que se han movido dentro de él, aumentando simultáneamente la consulta y la falta de protección. Aunque Colombia es el caso más espectacular (Figura 1), el Perú de Fujimori, junto con fenómenos análogos, también se puede observar desde esta óptica. El área andina en general ha contemplado una eclosión enorme de actividad electoral – y también constitucional – junto con un marcado deterioro de la protección, sea en forma de tragedia humanitaria, como en Colombia, o en desmantelamiento de los controles mutuos, como en el Perú fujimorista.

## Figura 1

Tomado de Gutiérrez & Ramírez (2002)



Gráfica 1

Esto subraya la urgencia y dificultad de la cuestión de los límites. ¿Cuándo dejan de ser democráticos países como Colombia, Perú o Venezuela? ¿No necesitaríamos evaluar grados de democracia para llegar a conclusiones en cada caso? Przeworski y asociados tienen razón en señalar que en determinados ejercicios al usar categorías continuas en lugar de discretas se podría estar perdiendo más de lo que se gana (2000). El problema con respecto de los países del área andina es que, en muchos puntos de su trayectoria política, se encuentran ‘cerca del borde’ –y además el borde, como se vio en el párrafo anterior, está mal definido porque, en términos de la figura 1, es ‘horizontal’ y no ‘vertical’. De hecho, se comprende fácilmente que ‘colocarse en el borde’ es una opción estratégica de diversos actores, que, en una operación típica de optimización, desearían tener la mínima democracia posible sujeto a cierto grado de aceptación internacional. La cuestión de los límites no es, pues, una discusión esotérica de académicos, sino un aspecto central de la conformación de las preferencias para un abanico muy amplio de actores, incluidos, ciertamente, los políticos de tendencias autoritarias. Este razonamiento se aplica no sólo a la definición de democracia, sino de otras categorías centrales que la componen. ¿Eran competitivas las elecciones bajo Fujimori, lo han sido en la Venezuela de Chávez, lo son en Colombia? En todos los casos ha habido restricciones, pero nos encontramos en un apuro a la hora de definir el ‘punto 0’, debajo del cual ya no se pueden aceptar como competitivas, y por encima del cual sí pueden considerarse como tales. Es decir, si queremos estudiar y comparar trayectorias democráticas tenemos que usar instrumentos que combinen evaluaciones continuas –se ha avanzado o retrocedido– y discretas –se dejó de ser, o se comenzó a ser.

El tema es particularmente crítico cuando se intenta establecer la magnitud de las rupturas democráticas en los diversos países. En todos ellos, salvo Bolivia, se ha remodelado al congreso con métodos ‘democráticos’. En Colombia hubo una revocatoria negociada relacionada con la Constitución de 1991, después una intentona fallida en 2000, seguida de otra en 2002. En el Perú de Fujimori se cerró el parlamento el 5 de abril de 1992; Chávez hizo lo propio en Venezuela en 1999. En los dos últimos casos, reinventaron un congreso

unicameral, más pequeño y dócil. En Ecuador, el presidente Febres entró en conflicto con el congreso por la composición de la Corte Suprema de Justicia, y amenazó con tanques a los parlamentarios para que aceptaran su propuesta<sup>3</sup>. El corto golpe de 2000, igualmente, se dirigía también contra los congresistas. ¿Qué criterios pueden utilizarse para evaluar la magnitud del daño a la institucionalidad democrática? Es fácil imaginarse un criterio boxístico que funcionaría relativamente bien: distinguir las caídas – *knockdown* – de las derrotas más o menos permanentes – *knockout*. Con otra terminología, una cosa son las discontinuidades, y otra las rupturas. La diferencia reside no sólo – tanto – en las motivaciones y la voluntad, sino en las dinámicas del conflicto y el abanico de posibilidades. En Ecuador numerosos actores han intentado transitar hacia el presidencialismo fuerte, pero no han tenido éxito; no los apoyó ni la población (perdieron los plebiscitos bajo Febres y Durán Ballén) ni el ejército. ¿Cómo operacionalizar esa diferencia entre *knockdowns* y *knockouts*? Hay al menos cuatro criterios claros:

- a. Magnitud de concentración del poder después del evento.
- b. Violación de la ley y la constitución involucrada en el evento.
- c. Violaciones a la protección y a la consulta involucradas en él. Si los controles mutuos básicos – es decir, el Estado de derecho y la separación de poderes – se destruyen, el régimen ya no es democrático.
- d. Reversibilidad. En las rupturas no se propone un tipo u otro de gobierno, sino un régimen distinto, que se ha de prolongar de manera más o menos indefinida<sup>4</sup>.

Dados esos criterios, especialmente el último, sólo hay en realidad dos candidatos a ruptura: el Fujimori de Perú y la Venezuela de Chávez. Todas las demás situaciones son de deterioro e inestabilidad más o menos crónica, es decir, mantenimiento de la democracia y degradación de las condiciones en las cuales funciona. Ahora bien, supóngase que ha habido un *knockout*, sin represión masiva, manteniendo las elecciones y ciertas libertades públicas, como es el caso de Fujimori. ¿Qué clase de régimen es? Lo llamaré alternativamente presidencialismo fuerte o semi-democracia<sup>5</sup>. Supondré que en el mundo andino constituye la alternativa a la democracia, dado que los regímenes militares son una opción demasiado costosa. Nótese que, pese a las precisiones anteriores, los regímenes andinos siguen siendo difíciles de clasificar. Los hay que pertenecen al cuadrante 4; los hay que han avanzado por una serie de intercambios (*trade-offs*), abriéndose en términos de participación directa y cerrándose en términos de representación. Es este estado de evolución anómala y/o de área gris es que debe ser objeto de análisis.

**2.2. Periodización.** Entre las décadas del 60 y el 80 había tres condiciones básicas que han cambiado dramáticamente en el período 2. En primer lugar, el conjunto de relaciones de los países del área con los Estados Unidos – el núcleo de lo que podría llamarse contexto internacional andino – estaba signado por el motivo de defenderse con respecto de un enemigo externo, la Unión Soviética. La defensa, a su vez, combinaba contención ideológica

<sup>3</sup> Durante un período funcionaron dos cortes, la del presidente y la del congreso.

<sup>4</sup> Lo que subraya que Fujimori y Menem, pese a su aire de familia, son distintos

<sup>5</sup> Esto último, siguiendo a un candidato presidencial ruso de tendencias autoritarias, Lebed. Lebed solía decir que era partidario de la semi-democracia. Puede resultar pedante, pero hay que subrayar que esta expresión no implica una evaluación continua (un poco menos de democracia) sino discreta (otro tipo de régimen).

y militar y reformas sociales, como estaba contemplado en la Alianza para el Progreso. En segundo lugar, la preocupación por la naturaleza del régimen político – excepción hecha de inclinaciones o no hacia el comunismo – no entraba dentro de la agenda del contexto internacional, ni de las relaciones entre los países andinos y los Estados Unidos. Es decir, había latitud para escapar de la democracia. En tercer lugar, la economía era más o menos cerrada (dicho en un sentido técnico, es decir, autocontenida). Los capitales eran mucho menos móviles que hoy<sup>6</sup>, los flujos migratorios débiles, y el modelo de desarrollo centrado en el mercado interno. La base técnica de este cambio ha sido analizada múltiples veces<sup>7</sup>.

Esto explica la diversidad ecológica que se puede observar en los países andinos en los 60s y 70s (Tabla 3). En los países del norte de los Andes, Venezuela y Colombia, había sendos pactos consociacionales, Punto Fijo y Frente Nacional, que amarraban a los partidos dentro del sistema político a una alternación previamente convenida y subordinaban los militares a los civiles. En Ecuador hubo alternación no democrática entre turbulentos gobiernos populistas y militares reformistas. El protagonista del período en el Perú fueron también militares que propugnaron por reformas sociales y un cierto grado de movilización popular. Bolivia vivió casi ininterrumpidamente bajo dictaduras, de signo ideológico diverso y caracterizadas por una gran inestabilidad.

Nótese que el margen de latitud de los gobernantes – o aspirantes a serlo – para establecer los tres parámetros básicos de su gobierno no necesariamente favorecían a la población. El agnosticismo del contexto internacional con respecto de la naturaleza del régimen podía amparar brutales oleadas de represión y crímenes contra la humanidad. La lucha contra el enemigo externo podía alentar toda clase de atropellos contra la población en nombre de la fidelidad a la causa común. La economía cerrada, para usar un conocido ejemplo de manual, podía castigar a los consumidores y favorecer a industriales ineficientes y/o corruptos.

El período 2 implica el tránsito de un orden cerrado a otro abierto, y con él el estrechamiento del margen de maniobra en los tres parámetros mencionados. El enemigo ya no es externo sino interno, y en el caso del área andina compuesto: los rentistas que viven de la ineficiencia estatal, por un lado, y la economía del narcotráfico, por el otro. Huír de la democracia puede tener costos muy altos. La economía es abierta, y en caso de cambios relativamente bruscos en la política económica los capitalistas pueden votar con los pies (o mejor, con las manos, tecleando frente a una pantalla); los ciudadanos también pueden hacerlo, migrando, aunque con más restricciones. La maraña de vínculos de los gobiernos con diversas agencias internacionales –desde el Fondo Monetario Internacional hasta las calificadoras de riesgo – es tan densa que se puede suponer cómodamente que el programa económico para estos países, que son débiles, de desarrollo mediano-bajo y subordinados, está relativamente fijo, en el siguiente sentido: los opositores a las reformas liberales estándar pueden intentar bloquearlas, pero no pueden proponer alternativas viables.

---

<sup>6</sup> No hay que exagerar el punto, empero. Varios gobernantes andinos manifestaron su preocupación temprana por la posibilidad de una fuga de capitales si tomaban esta o aquella decisión. Pero era un fenómeno distinto, tanto por su orden de magnitud como por su naturaleza, y la prueba empírica es que en el período 1 diversos gobiernos adoptaron políticas públicas que serían del todo impensables en el período 2.

<sup>7</sup> Lo que subraya, si es necesario, que el contraste entre los dos períodos NO pretende ser nostálgico ni abundar en el aforismo de que “todo tiempo pasado fue mejor”. El período 1 desapareció para no volver, entre otras cosas porque la nueva base técnica ha dado origen a un mundo completamente distinto, y esto es irreversible. Uno de los mejores análisis sobre la naturaleza de estos cambios y sus impactos globales sobre la democracia se encuentra en el excelente Bornschier (2002).

Aparte de esto, hay una posible comparación con respecto de los resultados. Ella tiene diversas dificultades, algunas de las cuales se tocarán de pasada aquí, pero ninguna de ellas pone en cuestión el aspecto ‘fenomenológico’ del asunto: en las transiciones democráticas la población evalúa los resultados con base en la información disponible (su propia experiencia) y compara entre el antiguo y el nuevo régimen. Aquí salen a relucir varias de las especificidades del área andina. En primer lugar, sus regímenes militares – al contrario de las dictaduras de Argentina, Brasil y Uruguay y del sur de Europa, y de muchos de los socialismos del Este Europeo – fueron más bien ‘dictablandas’, involucradas en ejercicios de largo aliento para promover reformas sociales y la movilización popular (tutelada, por supuesto). Es obvio que hubo en ellas tanto represión como ineficiencia y corrupción, pero ni en Ecuador, ni en Perú, ni siquiera en Venezuela donde la dictadura de Pérez Jiménez tuvo un cariz más tradicionalmente ‘latinoamericano’, las fuerzas armadas estaban masivamente desprestigiadas frente a la sociedad, o escindidas de ella (tampoco de los intelectuales). Bolivia es la excepción<sup>8</sup>, y esto ha tenido consecuencias simples pero importantes, como se intentará mostrar más adelante. En segundo lugar – al contrario de otros países de nivel más alto de desarrollo – la modernización extensiva aún no había tocado techo cuando se inició la transición política. Así que muchos sectores relevantes sentían, al evaluar el cambio, que habían perdido (ver por ejemplo la monografía sobre Ecuador). Mientras que entre el 60 y el 80 se duplicó el Producto Interno Bruto (PIB) latinoamericano, con tasas de crecimiento de entre el 5 y el 6% anuales, en las dos décadas siguientes el crecimiento ha estado peligrosamente cerca a 0%<sup>9</sup>. Si el asunto se observa desde la óptica del PIB per cápita, el área andina creció sostenidamente en el período 1 y tuvo un brutal frenazo en el 2%.

Ahora bien, esto es apenas una parte muy pequeña de la historia. El crecimiento del período 1 quizás era insostenible, y su propia dinámica se estaba agotando, como lo subrayó la crisis de la deuda en los 80, así como el pésimo desempeño de los gobiernos anti-ajuste del área (Paz Zamora en Bolivia y Alan García en Perú). Adicionalmente, el contexto internacional cambió radicalmente, lo cual demandaba respuestas adaptativas. Por otra parte, el frenazo en el período 2 tal vez corresponda a un sacrificio temporal – la noción involucrada en el término ajuste – para poner las cuentas en orden y garantizar un crecimiento sostenido y sostenible. La historia sería entonces una de austeridad hoy para tener prosperidad mañana. Hay, sin embargo, muchas maneras en que se puede objetar tal punto de vista.<sup>10</sup> Independientemente del giro que tome tal discusión, resultan dos consecuencias fundamentales para la transición política. Primero, sectores importantes de la población tienen buenas razones para suponer que han perdido con la democracia (o por lo menos, que no han ganado con ella). Es decir, hay una fractura entre las agendas de democratización y de desarrollo, fractura en la que la primera lleva las de perder. Esta fractura es tanto más honda en la medida en que los sistemas de notificación (Hirschman, 1964) característicos del período 1 crearon efectos de dote entre diversos sectores de la población. Tal motivo está de manera bastante obvia detrás de algunos de los eventos de colapso y deterioro más importantes del área en los últimos años, como en los conflictos de Venezuela y las turbulencias ecuatorianas. También alimenta tematizaciones de males públicos vinculándolos con efectos de dote, como sucedió durante la insurgencia chavista (hay penuria porque se roban la riqueza). Segundo, aparecen problemas serios con respecto de la

---

<sup>8</sup> Tuvo varias dictaduras altamente represivas, y la última, de García Meza, estuvo íntimamente relacionada con el narcotráfico, lo que generó serios problemas con los Estados Unidos.

<sup>9</sup> Y la distribución del ingreso, ya de por sí mala, empeoró, en algunos países bruscamente.

<sup>10</sup> Que es, para complicar aún más las cosas, simétricamente inverso al de los defensores del socialismo real, quienes defendían su propio sistema con la idea de sacrificios en el presente para obtener bienes mañana. Nos toparemos un par de veces más con ironías análogas.

construcción de horizontes temporales viables para la intermediación democrática. En la medida en que la justificación de las políticas gubernamentales reside en un futuro relativamente lejano, algunas formas típicas de la democracia liberal – desde la idea de que el ciudadano es el mejor juez de sus propios intereses, aspecto que ha resaltado con gran fuerza Manin, Przeworski y Stokes (1999), hasta mecanismos como el voto de castigo – quedan fatalmente debilitadas.

En síntesis, la escogencia de dos períodos permite tanto la comparación entre ellos como el análisis de la transición de uno al otro. No se insistirá lo suficiente en que aquella comparación no es normativa – ¿ayer es mejor que hoy? – simplemente porque las opciones de ayer ya no están presentes hoy, y probablemente no lo estarán en el futuro. Por otra parte, sí tiene interés analítico: ¿cómo han influido las múltiples interrelaciones entre la dos transiciones sobre la democracia y la política?

### **3. Los tiempos de la economía y la política.**

Hay una venerable y poderosa tradición intelectual sobre la economía política de la construcción de la democracia, de la que Barrington Moore es probablemente el más brillante exponente. Basándose en la experiencia europea, Moore concluyó que “[l]as formas como las clases altas rurales y los campesinos reaccionaron al reto de la agricultura comercial fueron factores decisivos para que se dieran determinados resultados políticos” (Moore, 1973: 10). Perry Anderson (1988) ensayó una interesante adaptación para América Latina, proponiendo una interacción diagonal, en la cual la interrelación entre obreros y terratenientes decidiría los desenlaces políticos. Movimiento obrero fuerte y terratenientes débiles como en Argentina y Chile llevaría a dictaduras, terratenientes débiles y obreros débiles como en Venezuela, conducirían a la democracia. Esta, pues, dependería de la falta de intensidad de conflictos sociales, o de los actores involucrados en ellos, una idea algo inexacta pero con una intuición básica subyacente muy poderosa.

Hay que volver una y otra vez a estas reflexiones clásicas, pero sus fortalezas ponen al descubierto en el acto sus debilidades; ambas beben de la misma fuente. Ante todo, carecen de microfundamentos y evaden los problemas cruciales de la construcción de la acción colectiva. En la medida en que son análisis apoyados en la larga duración, no pueden explicar bien la variabilidad de modelos que exhibe un mismo país, es decir, su trayectoria, que puede entrar y salir (incluso intermitentemente) de la democracia. La misma Bolivia que transitó al capitalismo cabalgando sobre un movimiento obrero poderoso y unos terratenientes debilitados ha tenido períodos de brutal inestabilidad dictatorial y de democracia vigorosa. De manera menos evidente, suponen que el atractor de las trayectorias democráticas son un punto (un resultado final, que no se mueve a menos de que haya un choque exógeno), cuando en realidad pueden ser formas más complicadas: por ejemplo, un movimiento cíclico, o el segmento de una curva. La experiencia andina parece sugerir que ese es precisamente el caso para muchos países, cuyo desenlace no queda bien definido con una estación de llegada sino con una fluctuación entre diversas formas políticas.

Si se quiere encontrar algo que permita relacionar estructuras sociales y política tal vez la mejor estrategia sea ir más aguas abajo, y buscar en la experiencia concreta de la gente, usando el enfoque fenomenológico del que se habló en el acápite anterior. Comienzo señalando que para todos los países – en Colombia con un rezago temporal muy importante – el período 2 fue uno de crisis económica. Hay dos tipos de crisis: de inflación y de

crecimiento, y ambas tienen dos cosas en común. Marcan con fuego la memoria de las poblaciones – es decir, tienen efectos inerciales largos sobre el comportamiento político – y pueden poner a tambalear a la democracia, como lo han mostrado basados en una comparación de grandes números Przeworski y asociados (2000). En el área andina, es fácil notar que las crisis de hiperinflación han generado soluciones ‘a la derecha’, es decir, amplios consensos alrededor de un programa de ajuste, al que se le puede perdonar cualquier cosa con tal de que solucione el problema principal. Tal es el caso de Perú y Bolivia<sup>11</sup>. Cuando el problema es de crecimiento, las turbulencias sociales generan soluciones ‘a la izquierda’, como en Venezuela, o ciclos de inestabilidad, como en Ecuador. Cruzando la variable económica con el grado de desprestigio del régimen militar precedente, es decir, con la herencia del período anterior, nos encontramos con la siguiente clasificación de desenlaces (ver Tabla 2). Cuando la hiperinflación tiene lugar en una sociedad en la que los militares sufren niveles altos de desprestigio, porque el régimen inmediatamente anterior había producido daños enormes (como en Bolivia o en Argentina), se produce un pacto democrático estable alrededor del ajuste. La memoria de la hiperinflación sigue vigente, y por ellos los grados de oposición sea al gobierno que hace el ajuste o a sus políticas económicas es bajo – y se mantiene así durante años. Cuando aparece en una sociedad en la que los militares no están desprestigiados, se produce una ruptura democrática, como en Perú. Cuando la crisis es de crecimiento, si los militares cuentan con el respaldo inicial de las élites, como en Venezuela, hay ruptura.<sup>12</sup> Si por el contrario la situación inicial es de distanciamiento, como en Ecuador,<sup>13</sup> hay inestabilidad continua. ¿Dónde ubicar a Colombia? La agenda política colombiana está constituida por otros ejes, porque sólo muy tardíamente comenzó a sufrir problemas económicos, y en cambio los de seguridad han sido tradicionalmente enormes.<sup>14</sup> Pero hay un mecanismo análogo. Cuando los problemas de seguridad están definidos en términos de agotamiento y los militares están desprestigiados, la salida es un pacto democrático (Frente Nacional). Exasperación con respecto de problemas de seguridad y alto prestigio de los militares podría conducir a otro tipo de desenlace. Creo que esta clasificación casa bien con las historias de *knockouts* y *knockdowns* en los diversos países del área.<sup>15</sup>

Esto subraya que, pese a su centralidad en algunos países, el ajuste neoliberal no ha sido motivo de conflicto y contestación siempre y en todos. Allí donde la memoria histórica de la hiperinflación o de la inseguridad predominan, los conflictos se han articulado de manera distinta. Con todo, la relación de las políticas económicas adelantadas por los gobiernos en el período 2 con distintos sectores de la población ha jugado un papel indiscutible, ayudando a formar coaliciones o a destruirlas. ¿Cómo plantear en este contexto la relación entre economía (reformas neoliberales) y política (transición y consolidación democrática)?

Primero, hay que precisar en qué consiste la especificidad, si es que la hay, del mundo andino con respecto de la doble transición. Con Williamson (1990, 402) se puede definir "ajuste estructural", alternativamente neoliberalismo, como "la apertura de la economía más el reordenamiento de las prioridades de gasto público, la liberación financiera, la privatización, la desregulación, y la creación de un ambiente favorable para el sector privado". Desde este punto de vista, buena parte de las transiciones democráticas del mundo fueron dobles, tanto

<sup>11</sup> Hay otros ejemplos fuera del área, como Argentina.

<sup>12</sup> Chávez contó con apoyo de sectores acomodados de la sociedad en sus primeras etapas.

<sup>13</sup> Actualmente. Pero se debe notar que cuando había una amenaza, como en la década de los 60, se produjo ruptura.

<sup>14</sup> En el Perú de los 80 hay una superposición de motivos: hiperinflación y seguridad.

<sup>15</sup> El lector habrá notado que aquí se relacionan variables económicas con la naturaleza previa del régimen, como en Haggard y Kaufman (1995). Ver las interesantes observaciones de Munck (1996) al respecto.

de régimen político como de modelo económico. Casi todas ellas pasaron de una economía (muy) cerrada a otra abierta, y en muchas ocasiones el salto tuvo que ser mucho más largo. Como en el mundo andino, muchos debates se concentraron en decidir si tal salto debería ser gradual o radical (ver por ejemplo Sachs, 2000). La especificidad de nuestra transición radica precisamente en que el salto era relativamente corto – de un tipo de economía de mercado a otro – y por lo tanto más difícil. En los socialismos reales, uno de los ejes fundamentales del espacio político estaba conformado por la aspiración a la libertad económica; el otro era el retorno a Europa (un motivo también común a las poblaciones que estaban bajo dictaduras en el sur del viejo continente). En los países andinos, la política gira alrededor de otros temas, siendo central el del desarrollo.

La magnitud de esta diferencia crucial en la conformación del espacio político puede apreenderse cuando se examina el problema de los horizontes temporales en distintos contextos. El motivo de “apretarse el cinturón hoy (el *zaciskanie pasa* de los polacos) para tener prosperidad mañana” apareció también con gran fuerza en las transiciones de Europa Oriental y Central. Pero correspondía a las aspiraciones de sectores muy amplios de la población – quizás con la excepción de los obreros no calificados, que en todo caso no tenían mucha voz política – y daba réditos en el presente: el aumento de propietarios privados, de la inversión extranjera y de los vínculos con Europa Occidental, etcetera, era palpable y aprovechable, incluso para los perdedores (muchos de los cuales podían aspirar a ser ganadores después). Dicho en otros términos en las transiciones desde el socialismo real se estaba obteniendo libertad económica hoy, sacrificando protección y crecimiento hoy, pese a que el argumento de los reformadores implicaba que en un futuro se obtuvieran ambos, tanto libertad como crecimiento. En cambio, en los Andes no se está creando un nuevo mundo, ni una panoplia de oportunidades para una cantidad muy grande de nuevos actores. Sin ningún atenuante, el ajuste implica un intercambio entre tiempos distintos. Se le pide a sectores de la población sacrificios hoy para obtener bienes mañana.

Tal circunstancia tiene un doble efecto sobre la forma en que actúa, y se concibe, la democracia. El primero es que mina su base social. No es difícil entender por qué. Supóngase que estamos en la mejor situación posible, y que aunque el sistema castiga más a los trabajadores que a los empresarios, en el largo plazo el ajuste favorece a todos, pues acerca el sistema económico a la frontera de optimalidad.<sup>16</sup> Nótese que la tensión entre horizontes temporales es típica de todos los procesos de desarrollo, que por ello ponen en tensión a los regímenes democráticos. La especificidad del ajuste es que golpea más fuertemente a sectores de la población cuya capacidad de espera es menor, a menos de que estén altamente organizados. Los gobiernos enfrentan así el dilema de tener grandes masas altamente organizadas pero hostiles al ajuste (Ecuador, Bolivia), o desorganizadas y radicalmente presentistas. Aún así, los trabajadores se opondrán al ajuste, porque su tasa de descuento a tiempo presente es típicamente más alta que la de los capitalistas. Más aún, la capacidad de espera de las mayorías en los Andes – desempleados y subempleados – es muy cercana a cero, pues un recorte en sus bienes hoy pone en peligro su capacidad de subsistir y reproducirse.<sup>17</sup> No descartaría que la siguiente ironía estuviera teniendo lugar: allí donde existe un movimiento obrero muy organizado, apoyado en una sólida economía formal y

<sup>16</sup> Creo que en realidad es una cuestión probabilística. Si suponemos que algún ajuste es necesario, pero que hay dos variantes (ortodoxo y no ortodoxo), tomar la primera, como en el área andina, equivale a comprar una lotería. En algunos casos, la apuesta del ajuste ortodoxo ha funcionado; en otras, no. Dado que hay mucho en juego, sólo actores muy proclives al riesgo –como aquellos que han pasado por una crisis de hiperinflación y sienten que no tienen nada que perder-- tomarán de buen grado la apuesta.

<sup>17</sup> Irónicamente, entonces, a medida que aumenta la informalización del trabajo más resistencias habría al ajuste.

capaz de estructurar en sus bases sociales la distribución de ganancias en el tiempo (Polonia, Nueva Zelanda), el ajuste radical puede pasar por el período crítico en medio de la democracia y comenzar a mostrar sus frutos.<sup>18</sup> Donde los niveles organizativos son relativamente bajos y la economía informal amplia, tal posibilidad no existe. No es casual que en buena medida el discurso de la economía andina, volviendo a las raíces, se haya convertido en una “teoría de los sentimientos morales”, dedicada a castigar la “cultura del desorden” y el presentismo de la mayoría de la población. El vínculo entre problemas de horizontes temporales, crítica cultural y nueva política (o antipolítica) me parece nítido.

Esta discusión pone bajo una nueva luz el debate sobre la relación entre democracia y políticas económicas restrictivas en América Latina. Se derramaron ríos de tinta alrededor de la imposibilidad de adelantar tales políticas en regímenes democráticos (ver por ejemplo Skidmore, 1977). Sin embargo, la investigación comparativa demostró que no había relación entre el tipo de régimen y la viabilidad o no de determinado tipo de política (Remmer, 1990). El problema no es de ajuste o no, sino de la forma en que se adelanta (ver la monografía sobre Venezuela<sup>19</sup>), y del eje que constituye el espacio político de la democracia dada. Cuando la forma es un intercambio de tiempos sin compensación, y el espacio político está determinado por demandas insatisfechas (por ejemplo, de desarrollo), el ajuste vacía de contenido a la democracia, porque reduce sus niveles de sensibilidad (*responsiveness*) a cero. De manera más precisa, en tales situaciones la pregunta central de Przeworski sobre las transiciones democráticas – qué incentivos tienen los capitalistas y los militares para jugar a la democracia – se plantea con los términos invertidos: ¿qué incentivos tienen los trabajadores (en general, todos los sectores de la población cuyas tasas de descuento son altas) para mantenerse en terreno democrático? Esto generaría tres tipos de situaciones. Una, en la que las élites socioeconómicas y los militares tienen incentivos de salida (ruptura estándar, Perú). Otra, en la que los sectores populares los tienen (ruptura no estándar; Ecuador y quizás Venezuela). Y la tercera, en la que todo el mundo preferiría estar adentro (transición y consolidación, Bolivia hasta el momento).

El segundo efecto – relacionado con el anterior – es que genera un abismo entre los tiempos del elector y los del gobernante, alterando el contenido de la representación (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). En particular, mina la alternación y por consiguiente deteriora la consulta. El ajuste está planteado en una doble referencia temporal. Por un lado, sus beneficios sólo se empezarán a contabilizar en el futuro. Aquellos que se oponen a él no han identificado bien sus propios intereses – sacrifican su prosperidad futura a cambio de unos pocos bienes hoy. Por otro, es urgente; las demoras podrían tener efectos irreparables y precipitar desastres inmediatos. Hay que proceder ya, sin demora, aunque los réditos sólo empiecen a verse mucho después.

#### **4. La obsolescencia de las instituciones políticas**

Aunque el ajuste haya deteriorado la democracia minando su base social y las posibilidades de alternación, podría fortalecerla en otros sentidos. La esperanza era precisamente esa. El ajuste tenía su propia bandera de justicia social, cuyo núcleo era el desmonte de los

---

<sup>18</sup> En ese sentido, los movimientos sociales obstaculizarían algunos aspectos de la modernización liberal, pero constituirían una bisagra fundamental para que se pueda llevar a cabo sin una restricción brutal de las libertades públicas. Ecuador y Bolivia serían ejemplos elocuentes.

<sup>19</sup> Un enfoque más general del problema se encuentra en Ethier, 1999.

privilegios y de las reglas de juego opacas<sup>20</sup>. El desmantelamiento del clientelismo y de la protección a productores ineficientes son ejemplo canónicos de lo que podría ofrecer tal programa. El correlato de acabar con los privilegios era incorporar sectores amplios de la población – una promesa que en efecto se cumplió, al menos parcialmente – a un juego político con rendición de cuentas y transparencia. En ese sentido, habría retroalimentación positiva entre ambas transiciones. A la vez, como la doble transición se apoyó en la modernización, urbanización y fortalecimiento de la clase media que tuvo lugar en el período 1, habría una nueva base social más apta para interactuar con instituciones democráticas. Hay autores como Diamond (1997) que expresan consistentemente su esperanza de que ambos procesos estén teniendo lugar.<sup>21</sup> Pero es bastante obvio que en el área andina el balance no ha estado a la altura de tales expectativas. ¿Qué ha pasado con las instituciones? El panorama general es relativamente fácil de describir: una rebelión generalizada contra los partidos y, salvo en el caso boliviano (ver monografía respectiva), contra los congresos. Las instituciones que constituyen el núcleo de la democracia están siendo desmontadas o seriamente debilitadas. ¿Por qué?

Planteo en seguida algunas hipótesis. En todas ellas, se verá que el resultado de la doble transición es el deterioro de la institucionalidad democrática, y que casi siempre está presente el factor tiempo.

**4.1. *El desmantelamiento del congreso.*** En Perú, el congreso fue la institución que cayó bajo el escarnio más intenso de Fujimori; lo mismo sucedió en la Venezuela de Chávez. En Ecuador, prácticamente todos los presidentes han tenido enfrentamientos violentos con el parlamento. En Colombia, como ya se señaló, el espectro de la revocatoria del congreso fue una constante de la década del 90. Estos ataques no tienen nada de misterioso o enigmático: correspondían al enorme desprestigio de los congresos en los respectivos países, y a la posibilidad de sacar réditos de atacarlos. Los ingenieros constitucionales han transitado en una dirección análoga. No sólo en Perú y Venezuela, en donde se instauró un congreso pequeño y unicameral con el objetivo explícito de hacerlo más dócil, sino en Ecuador, en donde la Constitución de 1998 dio más atribuciones al ejecutivo a costa del legislativo. La colombiana de 1991 fue en la dirección contraria, pero la demanda del ejecutivo, de la opinión pública y de la mayoría de los actores políticos es de corregir esa tendencia; se puede predecir sin peligro que prevalecerán.

¿Cómo se puede comprender el debilitamiento de los congresos en el área en el contexto de la doble transición? Aunque el tema tiene muchos aspectos<sup>22</sup> – algunos de los cuales se tocarán más adelante – me concentraré en esta sección en uno central y simple, que se puede enunciar de la manera más llana posible: el congreso se ha convertido en un estorbo. Es un obstáculo que impide la toma de decisiones urgentes y de interés público. La formulación aparece explícitamente en boca de muchos de los arquitectos de los cambios institucionales

<sup>20</sup> En la práctica, por supuesto, tal desmonte ha sido selectivo; pero aquí interesa presentar el principio general.

<sup>21</sup> De hecho, el supuesto base de la ingeniería institucional ortodoxa es que hay confluencia entre modernización liberal y democratización, por un lado, y entre democracia y desarrollo, por el otro: “ya no se requiere mayor debate ideológico para demostrar que la democracia es una condición necesaria para el desarrollo” (Carrillo, 2001: 4-10). En realidad, está empíricamente demostrado que la correlación entre democracia y desarrollo es tenue, si es que la hay (aquí estoy siendo mucho más prudente que Przeworski y colaboradores, 2000, quienes piensan que definitivamente no existe). La buena noticia es que no hay una relación inversa. Creo que se podría decir algo similar respecto al ajuste y la democracia, pero por supuesto esto tendría que ser finalmente evaluado sobre la base de “grandes números”.

<sup>22</sup> Algunos cuerpos colegiados subnacionales también han perdido peso, pero el tema rebasa los límites de este texto.

que han debilitado a los parlamentos andinos. “No existe otra Constitución,” dice el expresidente ecuatoriano Oswaldo Hurtado, quizás el principal artífice de la carta de 1998, “que haya reducido tanto la influencia del Congreso Nacional en la conducción de la economía ecuatoriana, libre de inestabilidad y crisis, y esta es la primera constitución que le ha privado al congreso de la facultad que habitualmente tuvo: despedir, censurar, destituir ministros de Estado. En estos campos estaban los primeros y principales problemas de gobernabilidad...” (Citado en Peña, 2002: 45).

¿Por qué existe la sensación de que los congresos se han convertido en un “Leviatán parlamentario” (Cox, McCubbins, 1993)? Las tensiones ejecutivo-legislativo no son nuevas en el área andina, e incluso en los países con fuerte tradición democrática, como Colombia, los enfrentamientos han sido periódicos e intensos. Lo nuevo de la tensión aparece en un doble contexto. Por una parte, el presidencialismo más la representación proporcional parlamentaria generan una división del trabajo institucional, en la que los presidentes encarnan los “intereses nacionales” y a largo plazo, mientras que los congresos expresan las preocupaciones y demandas de grupos sociales particulares e inmediatas. Por otra, la necesidad de tramitar leyes urgentes y cuyos beneficios sólo se verán en el futuro, cuya aprobación por parte de un congreso presentista y particularista es improbable y/o costosa. El ajuste crea, tanto para sus partidarios como para sus adversarios, un terreno de discusión centrado en el bien público y en el largo plazo, construido alrededor de categorías como la nación y el pueblo, mientras que los congresos, con sus redes de clientelas particularistas que pueden elegir con ‘pocos’ votos, quedan colocados en un completo fuera de lugar. Es el bien de todos – los ciudadanos, o los miembros de la etnia, o del pueblo – contra el de unos pocos.

Ya que ha habido en el área andina una verdadera tormenta constitucional – Ecuador, 2 nuevas cartas y varias reformas sustanciales; Perú, 3; Venezuela, 1; Bolivia, 1 y otra nueva en preparación; Colombia, lo mismo – las dificultades del congreso podrían ser planteadas con comodidad desde esa perspectiva. De hecho, lo que está sucediendo puede ser comprendido muy compactamente utilizando la poderosa conceptualización de la tecnología constitucional construida por Buchanan y Tullock (1962). Para Buchanan y Tullock, cuando los agentes políticos se encuentra en la situación constitucional – inicial – deben hacer un balance (*trade-off*) entre dos clases de costos que les serán imputados de ahí en adelante. Los primeros son los de decisión: ¿cuánto cuesta, en tiempo, esfuerzo y plata, adoptar colectivamente una política? Los segundos son los de externalidades: ¿qué externalidades se me pueden cargar si se adopta un curso de acción determinado? En un sistema de veto – en donde se exige consenso para poder hacer algo – los costos de decisión son enormes, pero los de externalidades nulos (uno puede bloquear cualquier cosa que le cueste). En una dictadura, los de decisión son – al menos hipotéticamente – cercanos a cero, pero las externalidades pueden llegar a ser infinitas, como cuando la dictadura te arrebató tu vida (Figura 2). En la medida en que las apuestas van creciendo y las demoras amenazan con generar crisis de hiperinflación e inseguridad, el énfasis va recayendo sobre los onerosos costos de decisión. A la vez, los requerimientos de modernización – y de orden público en Perú y Colombia – presionan también en la dirección de bajar los costos de decisión. Allí donde distintos sectores sociales hablan a nombre de grandes categorías y de reformas urgentes, el énfasis en los costos de decisión va encogiéndose el papel del congreso. Particularmente peligrosa es la situación en la que se logra formular el discurso político en términos de intereses nacionales, puesto que entonces se pueden cargar externalidades prohibitivamente altas a cualquier minoría en nombre de las demandas urgentes de la nación – la antesala del autoritarismo. Nótese que los pactos consociacionales se hallan en el extremo “altos costos de decisión-

bajos costos de externalidades”, mientras que las semidemocracias se acercan al extremo “altos costos de externalidades-bajos de decisión”. En énfasis en bajar los costos de decisión deteriora la protección por medio de dos mecanismos: mina el control mutuo entre los poderes, y permite imputarle externalidades prohibitivas a sectores de la población, especialmente a los más débiles.



**Figura 2**

**2. La rebelión contra los partidos.** La obsolescencia de los partidos es apenas menos vertiginosa que la de los congresos. Aunque estamos muy lejos de comprender siquiera los rudimentos del problema,<sup>23</sup> algunos aspectos prominentes pueden ya plantearse.

Primero, el clientelismo ya no es lo que solía ser. Drake y Hershberg (2001) han sintetizado muy bien la evolución que ha tenido lugar: “El alma de la mayoría de los partidos políticos andinos ha sido el clientelismo. Sin embargo, el clientelismo ha sufrido una erosión en los últimos años por: 1) la disminución de los recursos, como en Venezuela ante la caída de las rentas petroleras y el disparamiento de la corrupción; 2) la multiplicación de demandantes, como en Ecuador, con la proliferación de movimientos políticos y política identitaria; y 3) la competencia entre actores estatales y no estatales para ejercer relaciones de patrón cliente, como el el campo colombiano con guerrilleros, narcotraficantes, gánsters, paramilitares, jefes locales y forasteros intrusos. Al mismo tiempo, la descentralización ha multiplicado los sitios en donde el clientelismo puede ser practicado y donde la escasez de recursos lleva a veces a enfrentamientos cada vez más brutales”. De hecho, en más de un sentido el clientelismo parece haber sido víctima de su propio éxito. Una combinación de procesos sociales de largo alcance y de reformas institucionales comunes a toda el área – principalmente la descentralización, como lo han señalado los autores arriba mencionados–, separó a los patrones regionales del centro, y a veces incluso los independizó del notablato local, convirtiéndolos en un actor extraño con respecto de las élites nacionales y

<sup>23</sup> Sostendría incluso que ni siquiera hemos conceptualizado bien lo que es un partido político y lo que eso denota en el mundo andino.

subnacionales. La política “dejó de ser respetable”, de expresar “la majestad del Estado”. El proceso más radical en este sentido fue el colombiano, en donde pasamos de tener unas élites políticas que expresaban más o menos adecuadamente la estructura social y regional, a otras mucho más descentralizadas, tumultuosas, ligadas a múltiples centros de poder (entre ellos la criminalidad organizada) y a fenómenos de vertiginosa movilidad social ascendente (Gutiérrez, 2002). En el primer período, eran el epítome de la responsabilidad y reclamaban para Colombia el papel de “potencia moral”; en el segundo, se han convertido en ícono de descomposición.<sup>24</sup> Pero en Ecuador podría haberse producido un proceso similar. Las fuerzas populistas, que se encuentran entre las más clientelizadas (Menéndez Carrión, 1986; León, 1987), pasaron del discurso ecuménico y sublime de José María Velasco Ibarra (década de los 30 a los 60, aproximadamente) al lenguaje del matón de barrio de los Bucaram (finales del 70 hasta hoy), lo que Cueva (1997) ha llamado “lumpen-política”. Esta “lumpen-política” también se las arregla para expresar la voz de la ilegalidad (Pachano, 1997). En uno y otro caso, independientemente del programa de cada fuerza, el estilo político adquiere una dinámica propia que puede producir hechos tangibles e influir sobre el conjunto de las fuerzas políticas y sociales (tema que se retomará en la sección siguiente).

En síntesis, han pasado tres cosas. Primero, aspectos de la agenda política se han fijado (para bien y para mal)<sup>25</sup>. Segundo, algunos temas de la agenda se han vuelto urgentes y nacionales y/o de clase/etnia, mientras que las fuerzas políticas representadas en el congreso tienen un lenguaje y unas técnicas de movilización particularistas, debido a la división del trabajo entre presidencia y parlamento. Tercero, ha habido un extrañamiento de la sociedad con respecto de la política, tanto ‘hacia abajo’ como ‘hacia arriba’. Los recursos que se pueden repartir a través de las redes clientelistas son cada vez más escasos y disputados. A la vez, se ha producido una ruptura muy honda entre personal político y élites socioeconómicas.<sup>26</sup> La manifestación más dramática y constante del fenómeno seguramente se produzca en Colombia, precisamente donde una y otras estaban mejor articuladas, pero es general, y en algunos momentos ha alcanzado momentos de auténtica exasperación. A la vez que a la política se le van recortando sus atribuciones – para nombrar sólo un caso, con la creación de bancas centrales independientes en las nuevas constituciones – se va autonomizando de la sociedad y convirtiéndose en irrelevante; son procesos que se refuerzan mutuamente. Sin embargo, el alcance de este mecanismo es limitado; en la medida en que la rotación del personal directivo de la sociedad se lleva a cabo por medio de elecciones, siempre hay margen de maniobra para luchar por la adjudicación de recursos escasos.

La pregunta es cómo se colocan los candidatos en el espacio político-electoral ante una situación semejante. Nótese ante todo que esta clase de política es escheriana: hacer política acerca de la política. No tiene nada de casual que en Ecuador, Colombia y Venezuela la reforma política – y en todos los países del área, la constitucional – se haya convertido en un verdadero mito, del que un candidato que aspire a ganador no puede alejarse. Las nuevas

---

<sup>24</sup> Y en ambos se utilizó, en diversas variantes, la relación patrón-cliente.

<sup>25</sup> Se podría afirmar que no hay ninguna especificidad del área andina en este respecto. Aunque se pueda concordar en que en los nuevos tiempos se ha estrechado efectivamente el espectro de escogencia de programa económico, Boix (1996) ha mostrado que para los países desarrollados hay aún un margen para escogerlo. Este margen se reduce proporcionalmente con el grado de endeudamiento y de debilidad económica. Por supuesto, la especificidad andina no es absoluta, como se verá varias veces en el acápite de los pactos.

<sup>26</sup> En algunos países, como Perú en la década del 60, el empresariado consideraba que uno de los principales obstáculos para sus actividades eran los políticos (Vilas, 1994). En otros, como Colombia, la situación era distinta. Ahora, por razones diversas, en todos ellos hay tensión y extrañamiento que conviven, por supuesto, con miles de vínculos estratégicos (comenzando por la financiación) y afectivos.

opciones se han construido sobre el desprestigio del particularismo,<sup>27</sup> y por lo tanto la economía de señales en el juego electoral dependerá de la capacidad de mostrarse como alguien nuevo, que no pertenece a las camarillas.

Se puede avanzar un poco en la discusión si se presenta la misma idea en un lenguaje un poco distinto (a partir de microfundamentos). El espacio de preferencias de los electores está constituido por unos pocos ejes de problemas claves (hiperinflación, seguridad, crecimiento, corrupción). Los electores cuentan con información muy imperfecta, y poco tiempo para formar sus preferencias, así que se fijarán en características prominentes y marcas visibles que indiquen si el candidato dado puede o no producir una renovación. Entre tales características se cuenta el ‘ser distinto’, no ‘ser de los mismos’, precisamente porque parte de la información de los electores – tanto ‘abajo’ como ‘arriba’ – es que la vieja forma de hacer las cosas ofrece beneficios marginales decrecientes, en el mejor de los casos. Los partidos han cumplido históricamente la función de dar información resumida a través de íconos y lenguajes diferenciadores, pero ahora con una circunstancia trágica: junto con ese ‘ejercicio de la diferenciación’ transmiten justamente la idea de que ‘son los mismos’, una ‘maquinaria’ basada en la tradición. Pues para que un partido subsista tanto la noción de organización como la de tradición son vitales. Los partidos, pues, están mal acoplados a la política escheriana. El mensaje de renovación pasa, en cambio, muy bien a través de la televisión, que a partir de la década del 80 se convirtió en el principal medio de formación de preferencias políticas en el mundo andino.

“No pertenecer a la misma camarilla”, “oponerse a los políticos”, se ha convertido pues en un eje de la conformación del espacio político, junto con “ser de mano dura” – cuando hay crisis de seguridad – y honesto. Esto ha producido un auge impresionante de política simbólica, es decir, de una subasta icónica y prosódica para denunciar la forma tradicional de hacer política y para marcar la diferencia con respecto de ella. En Ecuador, el candidato y después presidente Abdalá Bucaram, “el Loco”, tenía un grupo musical – que pasó por diversos estilos, desde la salsa hasta el rock – y una puesta en escena de reconocida extravagancia. Con menor base electoral, pero en todo caso con diversos grados de relevancia, personajes de la televisión y presentadores como Freddy Elhers hicieron una carrera importante. En Venezuela, las *boutades* mediáticas de Chávez son reconocidas (pero la principal, su intentona de golpe, fue la que lo disparó como persona ajena a las camarillas). Lo mismo puede decirse de Fujimori. Aún en Bolivia y en Colombia, con sus tradiciones partidistas relativamente fuertes, el estilo simbólico se ha ido volviendo más y más importante. La CONDEPA (Conciencia de Patria) boliviana es hija de la televisión. Las principales figuras independientes colombianas se disfrazan de superhéroes de historieta y hacen *happenings* con ratas, gatos, micos y conejos alrededor de temas como la corrupción y la seguridad. Miden su fuerza a través de su conexión con los medios. A la vez, la presencia de artistas de farándula y deportistas en las últimas elecciones ha sido muy grande. Este estilo lleno de extravagancias que hace las delicias de los cronistas – disfraces, *happenings* que retratan a los adversarios como micos o ratas, desnudos, veladas musicales, referencias sexuales de todo tipo – va mucho más allá del folclor: el correlato de la decadencia de las Cámaras es el auge de la cámara. El estilo va adquiriendo cada vez más centralidad porque cada vez más se va convirtiendo en el programa, en la forma de decir “yo no soy político”; en una ironía que aplaudiría McLuhan, la forma (presentarse como externo a las maquinarias) es el mensaje.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Y vale la pena subrayar que la base objetiva de ese desprestigio es enorme: corrupción, adjudicación anti-técnica de fondos, y todos los etcéteras que se quieran agregar.

<sup>28</sup> “Configurando, dice Ramos (2001) así algo cercano a lo que Bernard Manin ha denominado “democracia de audiencia”, en la cual las opciones electorales resultan más personalizadas y el dominio de las encuestas

El proceso de aprendizaje procede de la manera obvia: a medida que la política simbólica va produciendo réditos, más y más políticos ‘tradicionales’ la van utilizando, y por consiguiente los de adentro imitan a los de afuera (*outsiders*), lo que va vaciando paulatinamente a los partidos.

Hay tres observaciones que vale la pena hacer sobre esta brutal decadencia de los partidos, que va mucho más allá que lo que está ocurriendo en Europa (Tabla 1).<sup>29</sup> Primero, pese a todo el ‘folclor’ que rodea al fenómeno – extraordinariamente entretenido, por lo demás – éste resulta de un comportamiento racional en medio de una economía de señales simple y con información imperfecta. No hay un arquitecto central que planee el fin de los partidos, sino señales, aprendizajes y modas (*fads*). Buena parte de los electores forma sus preferencias por marcas de novedad, precisamente las que no puede transmitir la organización partidista, y los candidatos entonces van haciendo fila para lanzar sus aventuras personalistas con la técnica que esté de moda en el momento. Segundo, el debilitamiento de los partidos y del peso de la tradición no se produjo sin escaramuzas y sin reajustes. Hubo intentos de utilizar las viejas soluciones para enfrentar los nuevos problemas. Al principio del cambio de período los electores aún estaban pensando hacia atrás, no hacia adelante. No es casual que los personajes y actores emblemáticos que fundaron la institucionalidad del período 1 fueron muchas veces llamados a que fundaran la del período 2. Carlos Andrés Pérez, el socialdemócrata jefe del partido que construyó a la Venezuela moderna, Acción Democrática, fue el encargado de hacer el ajuste radical, y fracasó sólo – precisamente – por su incapacidad de movilizar a su partido en ese proceso (ver monografía respectiva<sup>30</sup>). Paz Estenssoro, patriarca de la revolución boliviana de 1952, también fue el gestor de las reformas neoliberales con su nueva política económica (NEP) de 1986.<sup>31</sup> En Colombia, el partido liberal – que para su base electoral más fiel era sinónimo de reformismo y ascenso social – inició las políticas de ajuste en el cuatrienio 1990-1994.<sup>32</sup> La fuerza de la tradición jugó un papel autodestructor: al protagonizar espectaculares cambios de frente, es decir gobernando de manera radicalmente distinta a como se podría esperar por el conjunto de señales que resultaban de su historia y sus íconos, las organizaciones se debilitaron a sí mismas y, en general, dificultaron enormemente a los electores la tarea de guiarse en el espacio electoral a través de los marbetes partidistas. Y esto lleva a la tercera observación: por todo este conjunto de razones, en el área andina la alternativa al particularismo en declive no han sido los partidos programáticos construídos alrededor de fracturas sociales, sino fuerzas altamente personalizadas. Inclusive ahí donde los *ex-outsiders* se han desgastado con el ejercicio de gobierno, han sido combatidos con sus propios medios (si se me permite el juego de palabras). Los opositores son fuerzas ad hoc, que dependen del músculo mediático y de la economía de señales basada no en organizaciones sino en la capacidad de presentarse

---

establece líneas de división diferentes a las de los partidos, respondiendo mejor a las preocupaciones de un electorado desmovilizado que se presenta, sea como "audiencia", o bien como "opinión pública"

<sup>29</sup> Pero a medida que en países específicos las condiciones se vayan pareciendo a las del mundo andino, los desenlaces también pueden hacerlo. Argentina podría llegar a ser un buen ejemplo.

<sup>30</sup> Aún más, desde un punto de vista económico es difícil allegar evidencia para argumentar que había fracasado. Tampoco, pese al juicio que se le montó, se podría alegar que fue particularmente corrupto. Al ser de los mismos, y al haber en Venezuela un sistema de notificación basado en el efecto de dote (no hay plata porque se la roban) generado por la economía petrolera, Pérez perdió vertiginosamente su base social.

<sup>31</sup> Nótese cómo se activa la memoria en estas coyunturas críticas. La NEP es una directa referencia leninista, muy a propósito para un partido que vive de su tradición revolucionaria. Irónicamente, la NEP implicó un exitoso desmonte del movimiento obrero boliviano.

<sup>32</sup> No creo estar forzando el argumento al recordar que el populista Abdalá Bucaram adelantó un ajuste vigoroso.

como ajeno a las camarillas: Primero Justicia, en Venezuela, o la coalición de Toledo, en Perú.

**4.3. Viejos y nuevos populismos.** Aunque los analistas latinoamericanos tendemos a cantarle loas a los partidos fuertes – el jardín del vecino siempre es más verde – hay que preguntarse si el debilitamiento de los partidos en el área andina no ha tenido consecuencias que favorecen la estabilidad de la democracia. Hay dos hallazgos importantes en este sentido. Primero, Stokes (1997) encontró que la presencia de partidos nacionales bien consolidados no estaba correlacionado con el cambio de frente. Es decir, un político podía comportarse en el poder de manera completamente distinta a como había prometido en campaña, lo mismo si estaba respaldado por una organización fuerte que si era un *outsider* como los que se acaban de describir: Menem y Fujimori. Segundo – aunque de una forma que está muy lejos de ser concluyente – Przeworski y colaboradores (2000) sugieren que la existencia de organizaciones políticas fuertes está asociada a la inestabilidad de la democracia. La intuición básica de Anderson – cuando los actores involucrados en los conflictos sociales son débiles la democracia es viable – aparece de nuevo, en forma extraordinariamente sugerente.

Pensando el debilitamiento de los partidos desde la doble transición analizada aquí, la cosa se puede plantear en los siguientes términos. El cambio de modelo de desarrollo tiene tres efectos que enervan los conflictos sociales. Primero, recompone el mapa de los ganadores y a los perdedores, creando un conjunto de fórmulas y mecanismos de gobierno que no se pueden cambiar (piénsese en temas tan variados como la dirección general de la política económica, la banca central independiente, la regionalización, e incluso la política anti-drogas) y que por consiguiente caen por fuera de la política. Segundo, los agentes que quieren forzar los cambios se involucran en un ferviente activismo destinado a destruir el viejo mundo. Si hemos de creer a Hirschman (1964), cuya predicción ha resultado trágicamente correcta, el estilo específico latinoamericano de llevar a cabo innovaciones institucionales es a través de un apasionado ejercicio de desprestigio del pasado,<sup>33</sup> lo que en parte explica el reformismo institucional endémico en toda el área: se trata, según una expresión común a todos los países y que muestra un sorprendente grado de convergencia, de “refundar el país” o sus instituciones.<sup>34</sup> Tercero, e íntimamente relacionado con lo anterior, el ajuste ha significado en el área andina un aumento, a veces muy brusco, de los índices de desigualdad, contra unos registros históricos ya de por sí escandalosos (Drake y Hershberg, 2001). Cuando la desigualdad es demasiado grande la lealtad al sistema cae (Shehannan, 1988), y consiguientemente la estabilidad (hay un sólido apoyo cuantitativo-comparativo para esta aserción: ver por ejemplo Muller, 1995 ; y Muller, Seligson, Hung-der Fu, 1989<sup>35</sup>). Simplemente, los conflictos resultan demasiado acerbos para ser tramitados institucionalmente, y si los actores son lo suficientemente fuertes (de nuevo la noción de Anderson) para hacer sentir su insatisfacción, la democracia resulta insostenible. Los efectos laterales benéficos del debilitamiento de los partidos podrían ser entonces más grandes de lo que se ha perdido, y con el tiempo – con el acercamiento eventual del sistema económico a la

<sup>33</sup> Hirschman sugiere que esto es una auténtica tragedia, y no un simple comportamiento errado, porque si no procedieran así no estarían en capacidad de acopiar el capital político para generar el cambio. El costo de este estilo modernizador es gigantesco, como el propio Hirschman ha demostrado meticulosamente.

<sup>34</sup> También explica la violenta confrontación entre “cepalinos” y “neoliberales”, para cada uno de los cuales todas las desgracias habidas en sus países se debe al predominio de los otros.

<sup>35</sup> Lipset, característicamente, ha logrado plantear esta idea dándole un curioso giro: “la fe en un gradualismo reformista secular solo puede ser la ideología de una clase inferior relativamente próspera”(Lipset 1992:126).

frontera de optimalidad – las tensiones sociales se irían desinflando y haciendo más manejables. Aquí ajuste y democracia convergerían gracias a la ‘destrucción creativa’, no por medio de la edulcorada armonía pre-establecida que sostiene contra toda esperanza la ingeniería institucional ortodoxa.

Esta discusión permite presentar la relación entre ajuste y populismo bajo un ángulo un tanto diferente, introduciendo de nuevo el factor tiempo. El peligro de que las fracturas sociales se conviertan en conflictos insolubles por la intervención del populismo está presente en la vida pública de todos los países andinos, quizás con la excepción de Colombia, país en el que el populismo es extremadamente débil.<sup>36</sup> Por lo tanto, el desmonte del populismo es bienvenido como factor clave para la supervivencia de la democracia. Pero este renace siempre bajo nuevas formas. Por una parte, populistas y neoliberales son adversarios naturales, y se denuncian mutua y continuamente. Por otra, como ha sugerido tan fructíferamente Roberts (1996) al estudiar el fujimorismo peruano, el populismo podría surgir desde adentro del proyecto neoliberal.<sup>37</sup> Cómo explicar tal contradicción? Para hacerlo, hay que comenzar tratando de ofrecer una definición parsimoniosa del fenómeno, tarea difícil si las hay (la literatura sobre el tema es enorme: ver por ejemplo Vilas, 1994; Burbano y de la Torre, 1989). ¿Qué hay de común entre el APRA peruano con su enorme aparato organizativo y su ideología nacional-popular y el “Loco” Bucaram? Sugiero que, desde el enfoque que se ha planteado aquí, el populismo combina las siguientes tres características:

- a. La apelación a un actor (el pueblo), contra otro u otros, en una visión maniquea de buenos-malos, y por consiguiente una técnica política que está basada en la movilización (y eventualmente la intimidación). Por ejemplo, buena parte de la eficacia de Bucaram consiste en la denuncia, y burla, de una oligarquía afeminada que contrasta con el pueblo viril (para un análisis detallado y revelador, ver los estudios de Carlos de la Torre, 1997).
- b. Una ideología anti-rutinaria y anti-burocrática, que favorece a la política sobre el gobierno.
- c. Una alta tasa de descuento a tiempo presente, contraria al aplazamiento de la gratificación.

Esta definición – por supuesto provisional – tiene varias ventajas. Permite distinguir a los populismos de los reformismos económicos y de las revoluciones campesinas, sin agruparlos en un sólo cajón, como lo hacen algunas definiciones tanto de sociólogos estructuralistas como de economistas ortodoxos, en un ejemplo típico de estiramiento conceptual.<sup>38</sup> También los distingue de los socialismos y los comunismos.<sup>39</sup> Conviene con la juiciosa observación que han hecho algunos analistas, basándose no en los tiempos sino en las prácticas específicas, de que el populismo puede ser una opción perfectamente racional (Drake, 1982), independientemente de las tradiciones culturales. Si no tienes la capacidad de

<sup>36</sup> También diría que en Bolivia lo es, pero sólo después de presentar una definición distinta de populismo.

<sup>37</sup> Ver también Schedler, 1996.

<sup>38</sup> Un defecto característico de la definición estructuralista habitual de populismo es vincular el fenómeno a un proyecto nacional-popular, lo que inmediatamente descartaría a casi todos los populismos del período 2, e incluso a algunos importantes del período 1 (como el de Velasco Ibarra, al que no casualmente muchos autores califican como “seudo-populista”).

<sup>39</sup> Que, aparte de una apelación clasista, se apoyan en horizontes temporales casi infinitos (lo que está detrás de muchas de sus catástrofes históricas; ver el clásico texto de Kornai, 1980).

espera, o de subsistencia, para negociar sobre futuros largos, tienes buenos incentivos para votar populista. Engloba más o menos a todos los fenómenos que uno tacharía intuitivamente de populistas, y explica por qué rara vez terminan sus períodos presidenciales: por sus tres características, están más interesados en movilizar que en gobernar, y hacen eso mismo en el poder. Que un movimiento sea populista implica que en el gobierno se comportará de manera irresponsable, en el sentido básico de que se preocupará poco o nada por las consecuencias futuras de sus acciones presentes. Nótese que esto separa claramente a los populistas de los partidarios de mayores niveles de equidad, que pueden ser populistas (Alan García, en Perú) o no (Carlos Lleras Restrepo en Colombia).

Esto coloca a los neoliberales en las antípodas de los populistas – pero sólo en el terreno económico. En el político, debido a la situación específica del mundo andino, pueden tener incentivos fuertes para comportarse como populistas. Es fácil aceptar que en el largo plazo resulta fundamental para los capitalistas y los mercados tener instituciones políticas fuertes, transparentes y estables (Carrillo, 2001). A la vez, para implementar las reformas – sobre todo allí donde las preferencias políticas de la población van contra ellas y/o el particularismo está muy arraigado – sus partidarios tienen que destruir o debilitar las instituciones básicas, el congreso y los partidos (máxime si las reformas son consideradas urgentes e inaplazables). Para poder ser responsables económicos, tienen que ser irresponsables políticos; desmontar las instituciones representativas para poder impulsar el programa económico y el comportamiento (transparente, etc.) adecuado. El populismo antipolítico es un resultado muy natural de ello. Me parece que Fujimori es una manifestación espectacular de tal fenómeno, pero hay otras también bastante interesantes (ver monografía del Ecuador).

**4.4. La corrupción y la fractura legalidad-ilegalidad.** El deterioro de la democracia en el área andina está íntimamente ligado a la corrupción. En el ascenso de Chávez en Venezuela, este constituyó el eje fundamental del espacio político de los electores. Fujimori también usó el tema. En muchos de los conflictos de Ecuador, Colombia y Bolivia, tanto la corrupción como la ilegalidad han estado en el centro del debate. Sin contar a Ecuador, dos presidentes – Carlos Andrés Pérez en Venezuela y Ernesto Samper en Colombia – fueron sometidos a juicio durante su mandato; el primero cayó.<sup>40</sup> En Ecuador, que aquí ocupa una posición excepcional, fueron sacados por incapacidad, robo, fraude, o una combinación de todas las tres, Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad; y el cerebro del ajuste estructural y vicepresidente del gobierno de Silvio Durán Ballén, Alberto Dahik, fue encausado y hallado culpable de flagrante hurto.

Sin necesidad de aceptar la validez de los endeble índices de Transparencia Internacional – ejemplo de cuantificación espuria si los hay – es fácil ver que hay una crisis ética en los sistemas políticos andinos. Una vez más, se podría tratar de un fenómeno global, pero en los Andes es varios órdenes de magnitud más intenso. Por lo menos para dos países, Colombia y Perú, en donde la combinación de guerra y narcotráfico ha relajado los resortes de la moral pública, tal crisis tiene una sencilla explicación. Aquí, sin embargo, me detendré en la corrupción como agenda y fenómeno político; a lo largo de toda la discusión, es menester tener presente que las bases objetivas para la indignación de la opinión son muy grandes.

---

<sup>40</sup> Y el populista peruano Alan García fue acusado de corrupción apenas desocupó el sillón presidencial.

Si se abandona la idea de que la suma del poder del congreso y del presidente es una constante, se puede ver de inmediato cómo el tema de la corrupción afecta simultáneamente al legislativo y al ejecutivo. Dentro de la división del trabajo institucional de los presidencialismos andinos, el primero es la expresión del particularismo, el localismo y las regiones. Como se vio, para adelantar las reformas necesarias y urgentes – piénsese siempre en temas como (hiper)inflación o seguridad – se ha ido recortando el poder del congreso. Esto, a su vez, debilita los controles sobre el ejecutivo, lo que permite que se produzca allí un dramático aumento de la corrupción. Dicho de otra manera, si se fomentan los controles mutuos se le da poder a actores indeseables –por ejemplo el congreso colombiano entre 1994 y 1998, y sus vínculos con el narcotráfico; si se desmontan, se crean espacios de poder discrecionales que, por su propia naturaleza, incurrirán en corrupción. Por eso, si se observan países como Ecuador y Colombia, se notará que las instituciones más desprestigiadas son las elegidas – lo cual contrasta agudamente con el aumento brusco de elecciones en el período 2. Se podrían mantener los controles mutuos entre los dos poderes políticos, dejando a la vez que la justicia siguiera pacientemente su curso, a no ser porque los tiempos ultra-comprimidos en los que se deben adelantar las reformas no lo permiten.

Sin embargo, hay otro aspecto en el que el paso del período 1 al 2 se relaciona con el problema de la corrupción de una manera mucho más general y relevante. Como se señaló al comienzo de este aparte, la promesa de la modernización y la apertura estaba relacionada con el establecimiento de reglas de juego transparentes y claras, y con un esfuerzo para construir Estado de derecho y hacer que el Estado cupiera dentro de la legalidad. Esta última expresión se justifica en la medida en que los sistemas políticos de toda el área estaban apoyados en prácticas particularistas y clientelistas que se mantenían en el borde de la legalidad, y a menudo la rebasaban. Por ejemplo la enérgica modernización del Frente Nacional en Colombia (período 1, 1958-1974) se basó en la construcción de bases sociales a través de la adjudicación de recursos utilizando canales formales, las llamadas juntas de acción comunal creadas en el contexto de la Alianza para el Progreso, e informales, sobre todo el apoyo a urbanizaciones semi-legales o ilegales. En una situación de alta migración rural-urbana, los jefes políticos permitían, e incluso alentaban, los asentamientos ‘de invasión’ de campesinos que llegaban a la ciudad, y les ayudaban a conseguir servicios básicos, educación, en ocasiones hasta alimentación. La práctica tuvo tal magnitud que no es exagerado conjeturar que sin ella los partidos tradicionales difícilmente hubieran podido mantener su base social estable, y competir eficazmente con adversarios y entrantes. La modernización liberal prometía unas nuevas reglas de juego, en la que todos los actores se tuvieran que atener al imperio de la ley. Vale la pena subrayar que esta era una aspiración aplastantemente mayoritaria de los habitantes en todos los países del área, e incluía a los movimientos sociales (también a muchos miembros de redes clientelistas, quienes genuinamente deploraban los desarrollos hacia la ilegalidad, y/o esperaban que alguien pusiera un límite a sus adversarios, que “se estaban proponiendo”).

La promesa no se ha cumplido, y la modernización ha avanzado en medio de los escándalos. Cualquiera que intentara hacer un recuento entraría en una crisis de abundancia. ¿Qué ha pasado? Básicamente, dos cosas. Primero, el intento de instaurar el estado de derecho implicó la ilegalización de algunos sectores de la población: piénsese en los coccaleros colombianos, los bolivianos, los vendedores ambulantes en las ciudades colombianas, etc.. Como se ha señalado, con la tendencia de ir disminuyendo los costos de decisión – y dejando estas a organismos y mecanismos no deliberantes, nacionales o internacionales – a aumentó la capacidad de imponer externalidades prohibitivas sobre sectores minoritarios. La ilegalización significaba sacarlos en la práctica de la categoría de ciudadanos, pero en la

medida en que tuvieron capacidad de organizarse pudieron hacer oír su voz; la ilegalidad había sido sacada por la puerta, pero volvía a entrar vigorosamente por la ventana, y el sistema democrático se había colocado en la incómoda situación de escuchar voces que había decretado – legalmente – inexistentes.

Segundo, y más importante porque se aplica a todos los países del área, la modernización liberal creó sus propias rentas. Esas rentas provienen de dos fuentes. Por una parte, de la ya señalada división institucional del trabajo entre ejecutivo y legislativo. Si el ejecutivo tiene urgencia, y su capacidad de espera es casi nula, los congresistas pueden pedir compensaciones particularistas a cambio de aprobar las leyes. Esto también sucedió en el período 1, pero sólo en los países que se mantuvieron dentro de la democracia, como Colombia; ahora que el congreso es a la vez inamovible e incómodo, el fenómeno se generaliza. Por otra, si se minimiza el papel del congreso, se debilitan los controles mutuos y la fiscalización pública sobre los encargados de producir las tareas básicas de la modernidad liberal. La experiencia en todos los países ha demostrado que, si no hay un control férreo sobre privatizaciones, maniobras financieras, etc., estas muy pronto conviven cómodamente con el bandidaje; desde Rusia hasta Ecuador, pasando por Argentina y México, muchos de los modernizadores emblemáticos han dado con sus huesos en la cárcel. En ese dilema – compensaciones particularistas o falta de control – hemos pasado ya un buen par de años.

De manera muy divertida, una modernización que tenía entre sus promesas básicas instaurar el estado de derecho y la transparencia, no cabe plenamente dentro de la legalidad.<sup>41</sup>

**4.5. Nuevas dimensiones de lo nacional.** El tránsito del período 1 al 2 tuvo tres implicaciones en la configuración del Estado nacional como marco regulatorio de las demandas contradictorias de adjudicación de los recursos escasos. Primero, sacó algunos temas del marco nacional. Esto no implica que haya habido más intervencionismo; en el período 1 pudo haber incluso más. Pero en el período 2 hubo una endogenización de los intereses de actores externos. Una gran porción de las políticas públicas han salido del control de los Estados, comenzando por instrumentos vitales para la redistribución y la adjudicación. Subrayo con el mayor énfasis que muchas de estas ‘remociones’ de la agenda política nacional tienen aspectos definitivamente positivos. Pocos se lamentarían del recorte a la soberanía en áreas como los derechos humanos, o el tratamiento de minorías. Temas como narcóticos, política económica o incluso protección del medio ambiente ya son mucho más controversiales – pero no se controvierten. El correlato de la estabilización de la democracia y la apertura de los sistemas político y económico es la creación de un amplio territorio de dominios reservados en políticas públicas vitales, y por consiguiente de recortes tanto en términos de democracia como de significado de la actividad política misma. Esto es extraordinariamente importante para comprender tanto los avances como los retrocesos que han generado la apertura y la internacionalización en el mundo andino.

Otra forma de verlo es a través del factor geopolítico de las transiciones democráticas, un aspecto que se desatiende demasiadas veces. En el período 1, los países andinos podían escapar a la democracia. A la vez, jugaban con los conflictos entre las dos superpotencias, en dos sentidos. Utilizaban la amenaza cubana para salirse con la suya y promover reformas

---

<sup>41</sup> Una vez más, este no es un resultado necesario. La modernización liberal puede generar una íntima asociación entre estado y criminalidad organizada, como en Rusia, o un acercamiento a la prometida transparencia, como en Hungría o Polonia. El desenlace en el área andina, por las razones ya expuestas, fluctúa entre estos dos resultados extremos.

sociales profilácticas.<sup>42</sup> Y amagaban con salir de la órbita norteamericana para obtener bienes de los Estados Unidos. La junta militar peruana de Velasco en la década del 60 – al adquirir material militar de la Unión Soviética – trató de involucrar a las superpotencias en una subasta por ofrecerle más bienes. El contexto internacional le daba poder de negociación, pese a su debilidad y subdesarrollo. Puesto de otra manera, uno podría pensar que la mejor situación posible, tanto en la guerra fría como hoy, ha sido ser vecino de un enemigo de los Estados Unidos. Al desaparecer el enemigo externo – o mejor, al volverse muy poco importante – y al resultar la propia área andina una fuente de amenaza con la guerra a los narcóticos, la capacidad de negociación de cada uno de los países disminuyó radicalmente. En el período 2 los países andinos ni pueden escapar a la democracia, ni tienen mucho poder de negociación. Esto ha influido sobre la forma en que adelantó la modernización del período 2 – piénsese en las formas del ajuste o en la política antidrogas – pues prácticamente no hay ya restricciones en términos de costos para los actores internacionales.

Segundo, creó nuevas modalidades de decisión, con sus especialistas, sus técnicos, sus lenguajes. La democracia participativa, alentada tanto por los movimientos sociales como por la banca multilateral, se salta las estructuras de representación; en la medida en que hay más recursos en esos espacios, los agentes irán allá. La ‘planeación estratégica’ comienza a resultar más respetable, y tan interesante, como los votos y los cuerpos colegiados. La democracia participativa es mucho más transparente, más renovadora, pero a la vez bastante más cerrada que la política convencional; exige más a sus miembros, y la categoría de elector de la representativa – una persona que pone preferencias pero no esfuerzos – no tiene correlato en la participativa.

Tercero, ofreció posibilidades de escape tanto a los capitalistas como a muchos trabajadores. El Estado nacional clásico, al ser cerrado, carecía de salida. Hoy, los mercados votan contra un candidato, o a favor de él; y la gente se va por millones.<sup>43</sup> En Colombia y Ecuador, los dos países más afectados por el fenómeno, las remesas de los migrantes significan ya un porcentaje importante del PIB. Según la previsión de Hirschman (1977), al activarse la salida disminuye la intensidad de la voz.<sup>44</sup> Los migrantes, y muchas veces tampoco sus familiares envueltos en una red de protección social privada, no tienen interés en la política nacional.<sup>45</sup>

Todo esto contribuye al vaciamiento de la política nacional, y de sus instituciones.

## 5. Pactos y salidas acotadas<sup>46</sup>

El que las condiciones sean nuevas, o los problemas planteados distintos, no constituye en sí ni una gran novedad ni un gran problema. Las formas institucionales pueden adaptarse a otros contenidos, fortaleciéndose y desarrollándose en el proceso. Con todo, tal y como se

---

<sup>42</sup> No se puede descartar que muchos de los actores no sólo estuvieran utilizando estratégicamente el argumento, sino que creyeran genuinamente en él, pero el resultado es el mismo.

<sup>43</sup> El cambio ha sido reconocido formalmente en varias constituciones.

<sup>44</sup> Y por consiguiente aumenta la latitud del deterioro. Aquí se configuraría un interesante círculo vicioso: la gente migra porque las cosas no van bien, lo que permite que las cosas vayan peor todavía. El círculo es tanto más vicioso cuanto que los migrantes tienden a ser personas particularmente dinámicas, agresivas ,etc..

<sup>45</sup> Y cuando son activos su responsabilidad está disminuída, porque establecen políticas pero no sufren sus consecuencias.

<sup>46</sup> Los planteamientos de esta parte se precisaron con el concurso de María Teresa Pinto.

vio en el acápite anterior, la modalidad específica que ha adoptado la tensión entre las dos transiciones en el área andina ha minado bruscamente la viabilidad de formas democráticas centrales para la intermediación democrática, como los partidos o los congresos. Falta por ver si esto a su vez ha contribuido a la debilidad general del sistema, y cómo.

La respuesta es un sencillo sí. La explicación también es simple: las soluciones y destrezas del período 1 ya no sirven en el 2. Habrá, pues, en el mejor de los casos un rezago temporal, mientras aparecen nuevas soluciones.

En el período 1, aparecieron dos modalidades de gobierno democrático.<sup>47</sup> Primero, pactos consociacionales, como en Colombia y Venezuela. Segundo, un pacto social post-revolucionario, como en Bolivia (ver Tabla 8, con los detalles respectivos). En Venezuela tuvo lugar el Pacto de ‘Punto Fijo’ que se suscribió el 31 de octubre de 1958 entre los partidos Acción Democrática (AD), Copei (Partido Social Cristiano), la Unión Republicana Democrática (URD)<sup>48</sup>, y los militares y las élites económicas. El pacto estableció el compromiso de civilizar las relaciones partidistas, defender la constitucionalidad y el derecho a gobernar de acuerdo con el resultado electoral; gobierno de unidad nacional (con la participación en el gabinete de las fuerzas pactantes), no hegemonía partidista y presentación de un programa mínimo común. En Colombia se construyó el pacto del Frente Nacional, suscrito por los partidos Liberal y el Conservador, y aprobado por la sociedad a través de un referendo, que buscaba solucionar el grave problema de violencia interpartidista que había caracterizado la etapa anterior y bloquear los coqueteos populistas del régimen militar del General Rojas Pinilla (1954-1957). En Bolivia, la revolución dio origen a un régimen corporatista, en el que el “cogobierno” de los sindicatos estaba formalizado. Lo común que tienen estas tres experiencias es que fueron pactistas, en un sentido importante, ya destacado por Lijphart (ver por ejemplo 1984), quien ha desarrollado el grueso del corpus de la literatura sobre el tema: ofrecían distintas modalidades de “veto mutuo” o garantías de mayorías concurrentes que sirvieran como protección a los intereses vitales de las partes y, sobre todo, de las minorías significativas dentro del pacto. En Colombia, tal diseño implicaba el requisito de super-mayorías para aprobar legislación (2/3 partes), la repartición equitativa entre los partidos tradicionales de los cargos (incluidos los de elección popular), y la alternación forzada-sucesiva en la presidencia de la república; y en Bolivia la capacidad de veto de la clase obrera a las políticas que la perjudicaran<sup>49</sup>. Con todo lo que tuvieron de distinto estos procesos políticos y sus contextos, son similares en el sentido de que una disposición quedaba bloqueada si un sector significativo con voz dentro del pacto así lo quería.

Tal protección a los intereses minoritarios – o de sectores con alguna sensación de amenaza – sirvió a muchos objetos, el principal de los cuales, de acuerdo a los preceptos básicos de la literatura sobre la transición, era garantizar que la democracia fuera “el único juego en el vecindario”, para utilizar la expresión que popularizó Linz. Si la probabilidad de llegar a desenlaces intolerablemente costosos era mínima, nadie tendría la tentación de salirse. Así se

<sup>47</sup> También había dos maneras de gobernar dictatorialmente. Regímenes desarrollistas, que fincaban la esperanza de hacerse una base social en la alianza militar-campesina, como en Perú y Ecuador, y dictaduras represivas, como en Bolivia. Algunas mezclaron las características del reformismo y la represión, como el boliviano Bánzer. Ver Tabla 5, que compara desde el punto de vista de los regímenes a los períodos 1 y 2.

<sup>48</sup> Lo suscriben Rómulo Betancourt, Raúl Leoni, Gonzalo Barrios, de AD; Jóvito Villalba, Ignacio Luis Arcaya y Manuel López Rivas, de URD; y Rafael Caldera, Pedro del Corral y Lorenzo Fernández, por Copei.

<sup>49</sup> Recuérdese que el ejército había sido prácticamente desmantelado y reemplazado por guardias nacionales; ver monografía respectiva.

protegía al país de una involución, y a la vez se construían las condiciones para un futuro más estable. Aunque el término aún no existía, los consociacionistas andinos le estaban apostando a la consolidación. Como el gentilhomme de Molière, hablaban prosa sin saberlo.

La consolidación no se produjo, pues los pactos resultaron víctimas de su propio éxito. En la medida en que restringían – aunque concertadamente – aspectos claves de la democracia como la alternación, rutinizándola y/o ritualizándola, la generación que se formó dentro de los pactos comenzó a reberlarse contra ellos. La protección había aumentado, pero a costa de la consulta, y esto, para los nuevos sectores obreros y medios que aparecieron y se fortalecieron en medio del crecimiento económico, era intolerable. Algo similar debió de haber sucedido a todos los entrantes. Más aún, a la combinación de presidencialismo y elección proporcional parlamentaria<sup>50</sup> se sumó la “despolitización estratégica” (siguiendo la expresión de Lijphart) que hace parte del programa pactista, y que resulta del reparto del poder y de la tramitación negociada de los conflictos. Pero aquella división institucional del trabajo, la despolitización, y la posibilidad de chantajear a un ejecutivo que tenía que conquistar mayorías muy grandes para sacar adelante su legislación, alimentaron enormemente el particularismo. Las mismas herramientas que consolidaban la democracia y la estabilidad política ofrecían incentivos para la exclusión y la corrupción, para no hablar ya del inmovilismo.

Los pactos fueron corroídos pues por su propia dinámica. Una vez más, el factor tiempo juega un papel clave: el consociacionismo está sometido a una intensa fatiga de material, una vez desaparece la memoria de la amenaza y se completa la rutinización de los procedimientos políticos<sup>51</sup>. Al cabo de unos cuantos años, incluso las ventajas del pacto empiezan a parecer relativas. Las garantías a las minorías se pueden interpretar como prebendas particularistas a costa del bien común. La estabilidad como estancamiento<sup>52</sup>.

En síntesis, el instrumentario de soluciones democráticas de gobierno en el período 1 estaba bastante bien definido. Pactos, alrededor de partidos grandes y clientelizados, organizaciones obreras y campesinas estructuradas, y canales altamente institucionalizados para tramitar intereses particulares. El contraste entre la tecnología constitucional del período 1 y el 2 también se puede plantear de manera muy sintética y agradable: mientras que en el 1 se prefería incurrir en costos de decisión, evitando los de externalidades, en el 2 se prefiere tener costos de externalidades y no de decisión. Las sociotécnicas de gobierno preferidas del período 1 son la negociación, el cabildeo y la compensación, que resultan cada vez más incongruentes e inaceptables en el 2.

En el período 2, se ha derrotado el inmovilismo, pero los pactos y las alianzas aparecen muy raramente: nadie tiene garantías contra resultados muy desagradables; tampoco los capitalistas, que a veces son severamente afectados por el ajuste, o por algunas de sus políticas específicas<sup>53</sup>. El veto, y las mayorías concurrentes, han sido barridos del mapa,

---

<sup>50</sup> Esta última constituye otra de las claves de los regímenes consociacionistas, como nos lo recuerda Lijphart (1984).

<sup>51</sup> Lijphart ya previó eso, y tenemos ejemplos elocuentes de procesos de desgaste consociacional fuera del área andina.

<sup>52</sup> No resisto la tentación de recordar un pequeño y delicioso caso de “lágrimas derramadas por plegarias atendidas”: en la década del 60, Colombia era un país “donde no pasaba nada”, como reza el título de una obra literaria que en su momento gozó de un *succés d’estime*, y esa característica (que hoy parecería envidiable) alarmaba a muchos.

<sup>53</sup> La concepción del ajuste implicaba favorecer algunas “destrucciones creativas” de empresarios ineficientes.

tanto por la urgencia de las reformas como por ser apuestas a futuro.<sup>54</sup> Pero también por el deterioro del marco nacional para la toma de decisiones y por el hecho de que se habla en nombre de intereses nacionales, en un contexto en el que los costos de la decisión son considerados altos y los de externalidades bajos. El resultado deseado – “democracia como único juego del vecindario” – se obtiene a través de un conjunto de restricciones exógenas, y/o a través del balance de los temores mutuos de actores internos, como en el Ecuador (ver monografía respectiva). Esto implica que dentro de la democracia se llega a resultados desastrosos para sectores significativos. El efecto es acumulativo, porque produce memorias y expectativas mutuas de desconfianza. La nueva democracia es abierta, pero precisamente por eso está expuesta a desenlaces intolerables para sectores importantes. Dos ejemplos bastarán. En Colombia, el partido liberal pasó de ser mayoritario a casi hegemónico entre mediados de la década de los 80 y mediados de la del 90 (Gutiérrez, 1997). Esto sembró la alarma entre empresarios, técnicos y amplios sectores de la opinión – algunos de los cuales habían sido en el pasado bastiones del partido – que lo percibían como irresponsable, vinculado con la criminalidad organizada y capaz de poner en peligro las relaciones con los Estados Unidos y, a través de esto, la viabilidad económica del país. En el Ecuador, amplios grupos sociales tienen razones fundadas para pensar que el programa económico es inamovible, independientemente del signo del gobierno de turno, y que tal programa les impone costos prohibitivos.

La apertura pues ha generado niveles de incertidumbre que actores significativos pueden considerar intolerables. Uno desearía que hubiera reforzamiento entre democratización y estabilidad. Pero en el área andina ha sucedido lo contrario. Apertura e inestabilidad no sólo conviven, sino que se refuerzan.

Restan dos preguntas por contestar. Primero, ¿por qué en el período 2 Bolivia ha podido – después de su largo interregno dictatorial – construir una democracia que se ha mantenido en buena forma, aunque con crecientes signos de desgaste? Porque el intento de reproducir las técnicas del período 1<sup>55</sup> – durante el gobierno de Siles Suazo (1982-1985) – fracasó miserablemente y precipitó la hiperinflación. Esto generó un amplio consenso alrededor de un programa estabilizador y de ajuste. Como se señaló en acápites anteriores, tal consenso sumado al desprestigio del régimen militar precedente, dio lugar a un amplio acuerdo democrático. Su núcleo formal es la disposición constitucional de que si ningún candidato presidencial logra la mayoría absoluta de los votos el Congreso de la República, se debe determinar el ganador entre los tres candidatos mas votados (hasta la reforma constitucional de 1994) o los dos mas votados (después) . En este contexto se produjo la instauración de un pacto parlamentario (denominado ‘Pacto por la democracia’) entre Víctor Paz Estensoro (1985-89) y el Partido Acción Democrática Nacionalista (ADN) del Hugo Banzer y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR). Ese mismo pacto condujo a la elección de Jaime Paz Zamora (1989- 93) aunque ahora el acuerdo tomó el nombre de ‘Acuerdo Patriótico’. En 1997, el Partido Acción Democrática Nacionalista (ADN) del Hugo Banzer, en alianza con el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, la Conciencia de Patria (Condepa), la Nueva Fuerza Republicana, el Partido demócrata Cristiano, y la Unión Cívica Solidaria logra la presidencia a través de un pacto llamado ‘compromiso por Bolivia’. En todos los casos, ha habido garantías formales e informales de que no recaerán externalidades

<sup>54</sup> Si las minorías son presentistas, no saben que en realidad las reformas les convienen; hay que pasar por encima de sus reparos hoy para tener su apoyo mañana.

<sup>55</sup> Cesión a los sindicatos la administración de las minas estatales, el anuncio del no pago de la deuda externa, el aumento de los impuestos a las exportaciones; esto generó conflictos inmediatos con el FMI y el Banco Mundial.

prohibitivas sobre los socios minoritarios. Con la incorporación de los coccaleros a la política activa, con un éxito espectacular en 2002, el pacto boliviano tendrá que arreglárselas para ofrecer garantías a todos y a la vez mantener la política anti-drogas fijada por actores internacionales, lo que se parece mucho a la cuadratura del círculo.<sup>56</sup> Aquí se presenta de manera espectacularmente clara la tensión entre apertura política y creación de dominios reservados.

Segundo, y último. El paso del período 1 al 2, al forzar la apertura política y subir los costos de salida de la democracia, genera también la obsolescencia de los métodos de gobierno que constituían el repertorio característico del período 1. ¿Cómo se refleja esto en el nivel de la intermediación política? De varias maneras características. Como ya se señaló, al convertir al congreso en epicentro del particularismo, le da motivos a los nuevos entrantes para atacar los pactos, o la política establecida (esto es, aquí no estamos frente a ‘inventos’ o ‘construcción social de la corrupción’, sino a resultados de dinámicas políticas que abren ventanas de oportunidad a nuevos actores). Estos ataques se vuelven más verosímiles en situaciones en que la política económica y la modernización del Estado permiten redistribuir menos beneficios a través del clientelismo. Más aún, la escasez creciente de recursos clientelistas y la fatiga de material del pacto generan un dilema del prisionero entre sus miembros: la mejor situación para cada político es sacar los beneficios del pacto y a la vez denunciarlo. Así puede conservar sus bases sociales y aspirar a otras nuevas. Por eso la falta de amigos leales de la vieja política y el harakiri de las fuerzas tradicionales – un rasgo común a Venezuela y Colombia – no es tan sorprendente. Al dificultar los pactos, las condiciones del período 2 producen fragmentación electoral, un fenómeno endémico en toda el área andina, y a la vez la búsqueda de soluciones personalistas que ‘unifiquen al país’ alrededor del ‘bien común’. Como es muy costoso escapar plenamente de la democracia, esto produce presidencialismo fuerte, que a la vez profundiza todas las condiciones que generan fragmentación, lo que genera nuevas búsquedas desesperadas de la fórmula mágica del bien común, entre las que se encuentran el recurso a la ingeniería institucional. Pero la inestabilidad institucional debilita a los partidos y al congreso, adelgaza la institucionalidad, y dispara una nueva corrida del ciclo. La serpiente se ha mordido la cola.

## 8. Conclusiones

En este texto desarrollé una argumentación extraordinariamente sencilla y, en realidad, bastante convencional. Argumenté que el área andina había vivido dos transiciones – una política y otra de modelo de desarrollo – y que ellas no han coexistido muy cómodamente. El único factor adicional que he añadido es que esta falta de sinergia entre las dos transiciones es un hecho empírico, no algo dado por la naturaleza de los respectivos fenómenos. Ni armonía pre-establecida ni catástrofe predeterminada. Si democracia y ajuste pueden relacionarse de muchas maneras – bien, regular o mal – entonces es la obligación del analista mostrar el cómo, y exhibir los mecanismos específicos que han generado bloqueos o avances. En el área andina el reto es difícil, porque hay que explicar simultáneamente dos cosas: a) los desenlaces diferenciales de los distintos países – democracias inestables, semidemocracias, pactos – y sus trayectorias específicas; y b) la debilidad, pero permanencia y recurrencia, de las estructuras y prácticas democráticas en los países del área..

---

<sup>56</sup> Pero en política las cuadraturas del círculo son posibles (aunque difícilísimas).

Para enfrentar el problema utilicé básicamente el factor tiempo, suponiendo que los tiempos de la involución revelarían parte significativa del entramado de incentivos, aprendizajes, tradiciones y conflictos que están detrás de cada resultado y que son comunes a todos los países, aunque en combinaciones y articulaciones diferentes en cada caso particular. El supuesto es que detrás de la superposición de las dos transiciones habría mecanismos de respuestas identificables, pero que a la vez la agregación de la acción intencional generaría su propia dinámica, como han mostrado tan bien autores como Merton, Elster y Simon. Y, en efecto, han salido a la luz tanto mecanismos específicos (Tablas 4 y 5) como una serie de procesos que debilitan a la democracia pero la mantienen (Tabla 7). Las mejoras democráticas pueden tener efectos laterales indeseables, como cuando el esfuerzo por generar Estado de Derecho ilegaliza a amplios sectores de la población. A la vez, los empeoramientos quizás ayuden a la preservación de la democracia, debilitando las instancias de intermediación clásica y por consiguiente quitándole mordiente a los conflictos. A veces, nos encontramos con homeóstatos, como en el caso ecuatoriano, en donde el papel de árbitro del ejército paradójicamente ayuda a mantener las estructuras democráticas, pues no ofrece a nadie una probabilidad lo suficientemente alta para salir del régimen con éxito (ver la sustentación de esa conjetura en la monografía respectiva). En otras ocasiones, hallamos procesos con retroalimentación positiva, como en la destrucción de las funciones partidistas, cuando uno de los ejes del espacio político se convierte en ser nuevo y no perteneciente a las viejas maquinarias; o cuando el ajuste produce informalización laboral, lo que genera altas tasas de descuento, lo que dificulta impulsar el ajuste sobre un terreno democrático. Insisto: a través de la interpretación de la agregación de mecanismos y su articulación se puede ir desenredando la complicada madeja de nuestras involuciones.

¿Es específico lo que está sucediendo en el área andina? Se podría argumentar que en todos los países del mundo han tenido lugar fenómenos análogos a los que se han analizado aquí, que la organización y el trabajo voluntario han ido cediendo ante la combinación medios+capital un poco en todas partes, y que por lo tanto los partidos políticos están en decadencia en general, y no sólo en el mundo andino. Hay dos respuestas a esta observación. Ante todo, empíricamente es discutible tanto que la decadencia se esté presentando (Reiter, 1989), como que su intensidad sea siempre la misma. Adicionalmente, es posible que los contenidos que caracterizaron a la actividad partidista durante años ya no sean viables, pero esto no quiere decir que la forma necesariamente colapse. Como mostraron en varios trabajos clásicos Stein Rokkan (ver por ejemplo, Rokkan y asociados, 1999), los partidos europeos sobrevivieron a las fracturas sociales sobre las que se habían construido. Es perfectamente posible que el estrechamiento del margen de maniobra en algunos terrenos coexista con la ampliación en otros, lo que permite la renovación de las formas, que se van adaptando – con cambios, por supuesto - a los nuevos contenidos. Lo que llama la atención en el mundo andino es precisamente el bloqueo de tales mecanismos salvadores, debido a que – tanto en el aspecto negativo como en el positivo – la posibilidad de hacer política proponiendo algo distinto se ha reducido a su mínima expresión. El carácter un poco melancólico de la transición de Toledo en Perú se debe precisamente a esa circunstancia: prometió que haría las cosas igual a Fujimori, sólo que mejor.

Es importante notar que la explicación de la obsolescencia de las instituciones clásicas de intermediación y deliberación democrática requiere de todos los factores que se han venido discutiendo aquí. Si los países no fueran medianos-subordinados-de desarrollo medio bajo, tendrían más margen de maniobra para fijar políticas, y la apertura no hubiera creado tantos dominios reservados. Si el paso al período 2 hubiera significado una gran desgracia social – y no hubiera contenido ningún elemento de modernización genuina – ya hubiera sido barrida

del mapa por una gran conmoción social. Si fuera posible escapar de la democracia, los auditorios de los políticos no serían necesariamente electorales, y entonces el énfasis en la política simbólica sería menos pronunciado. Si los réditos de los cambios se vieran sólo a largo plazo, pero no fuera tan urgente implementarlos, los espacios deliberativos no sufrirían un deterioro tan brusco. Si la política y la economía del período 1 no hubieran sido cerradas, tal simbolismo no se hubiera podido vivir como una apertura modernizante. Si los regímenes militares no hubieran mostrado en ocasiones una variante reformista, la evaluación del tránsito del período 1 al 2 hubiera sido distinta, y los electores no tendrían muchas razones para considerar con alguna benevolencia los regímenes pre-democráticos. Y así sucesivamente.

A veces un conjunto de variables genera un fenómeno, pero limita su alcance. Es como un homeóstato imperfecto, porque no produce estabilidad sino fluctuaciones relativamente amplias alrededor de un punto. Aquí se ha mostrado que esto podría haber pasado en las relaciones globalización-modernización liberal, por un lado, y democracia, por el otro.

## Tablas

*Tabla 1. Satisfacción con la democracia en los países andinos.*

	1996	1997	1998	1999
<b>Colombia</b>	16	40	24	27
<b>Venezuela</b>	30	35	35	55
<b>Ecuador</b>	34	31	33	23
<b>Perú</b>	28	21	17	24
<b>Bolivia</b>	25	34	34	22

Tomado de Latinobarómetro. En Venezuela sube bruscamente el grado de satisfacción con la democracia en 1999, pero seguramente debido a que una porción de la población ha dejado de considerar que su régimen es democrático – parte del apoyo a la democracia se convierte en una expresión de oposición a Chávez

*Tabla 2A - Países andinos*

	<b>Régimen Militar Desprestigiado</b>	<b>Régimen Militar No Desprestigiado</b>
<b>Hiperinflación</b>	Democracia con pacto alrededor del ajuste	Dictadura con ajuste
<b>Crecimiento</b>	Democracia desarrollista	Dictadura desarrollista

*Tabla 2B - Versión colombiana*

	<b>Militares desprestigiados</b>	<b>Militares no desprestigiados</b>
<b>Seguridad</b>	Democracia con pacto	Civiles de derecha
<b>Crecimiento</b>	Democracia con reformas	Gobierno de partido

Tabla 3

<b>Régimen/Período</b>	<b>Período 1</b>	<b>Período 2</b>
<b>Militares reformistas</b>	Ecuador-Perú-Bolivia (Juan José Torres)	
<b>Dictaduras</b>	Bolivia	
<b>Pactos consociacionales</b>	Venezuela, Colombia	Bolivia
<b>Presidencialismo fuerte</b>		Perú, Venezuela
<b>Democracia sin pacto</b>		Ecuador, Colombia

Tabla 4

<b>Mecanismos que simultáneamente fortalecen y debilitan a la democracia</b>	<b>Más</b>	<b>Menos</b>
<b>Limitaciones a la soberanía</b>	Controles adicionales a los gobernantes; costos altos al escapar de la democracia	Los conflictos se generan en un marco global y se debaten en un marco nacional
<b>Banca central independiente</b>	Más controles mutuos	Fija programa económico; políticas públicas claves quedan en manos de autoridades no elegidas
<b>Transparencia</b>	Rendición de cuentas	Deterioro de los organismos más vulnerables y fáciles de atacar (como el congreso)
<b>Política identitaria</b>	Incorporación de nuevos sectores sociales	Debilitamiento de los partidos
<b>Activismo de los medios</b>	Más rendición de cuentas y vigilancia de la opinión	Concentración de poder; parcialidad; posibles tendencias autoritarias

*Tabla 5.*

	<b>Período 1</b>	<b>Período 2</b>
<b>Huir de la democracia</b>	Posible, a condición de no aliarse con los comunistas	Muy costoso
<b>Relación con las regiones</b>	Instrumento básico de gobierno, a través de la adjudicación	Adjudicación institucionalmente amarrada
<b>Elecciones</b>	Pocas, periódicas	Muchas, con muchas convocatorias excepcionales
<b>Economía</b>	Cerrada	Abierta
<b>Banca central</b>	Dependiente del gobierno	Independiente
<b>Política económica</b>	Cambiante (a veces a través de bandazos)	Fija (cambian los ritmos, a veces a través de bandazos)

*Tabla 6*

<b>Régime/Período</b>	<b>Período 1</b>	<b>Período 2</b>
Democracia	Pactos consociacionales- Pacto social boliviano	Regímenes competitivos- Pacto boliviano
Salida de la democracia	Militares desarrollistas- Militares disciplinarios	Presidencialismo fuerte

**Tabla 7**

<b>Mecanismo</b>	<b>Casos</b>	<b>Ejemplo</b>
Efectos laterales indeseados del mejoramiento	Colombia, Bolivia	El establecimiento de la ley y el orden ilegaliza amplios sectores sociales
Efectos laterales inesperados del empeoramiento	Ecuador	El debilitamiento de los partidos hace más manejables los conflictos
Homeóstatos	Papel de árbitro del ejército ecuatoriano	Un mecanismo genera un proceso que se limita a sí mismo
Retroalimentación positiva	Todos los países, menos Bolivia	Fragmentación
Intercambio ( <i>Trade-off</i> )	Perú de Fujimori, antipolítica en el área	Populismo político para poder obviar el económico
Confluencia de adversarios	Ajuste modernizador y movimientos étnicos	Debilitamiento del Estado nacional
Tragedia del triunfo	Colombia	El clientelismo resultó mejor democratizador de lo que se esperaba, lo que lo separa de las élites socio-económicas

**Tabla 8. Comparación entre los pactos en Venezuela (pacto del Punto Fijo), Colombia (Frente Nacional) y Bolivia (Pacto por la democracia, Acuerdo Patriótico y Compromiso por Bolivia )**

Característica	Venezuela	Colombia	Bolivia		
<b>Pacto y años de duración</b>	Pacto de Punto Fijo (31 de octubre de 1958-1964)	Frente Nacional (1958-86)	Pacto por la democracia (1985-89)	Acuerdo Patriótico (1989-93)	Compromiso por Bolivia” (1997-2001)
<b>Partidos participantes</b>	Por Unión Republicana Democrática: Jóvito Villalba. Ignacio Luis Arcaya. Manuel López Rivas. Por el Partido Social Cristiano Copei: Rafael Caldera, Pedro del Corral y Lorenzo Fernández. Por Acción Democrática: Rómulo Betancourt y Raúl Leoni.)	Partido Liberal y el Partido Conservador	Movimiento Nacionalista Revolucionario y Acción Democrática Nacional.	Coalición está liderada por el partido de Banzer, Acción Democrática Nacionalista (ADN), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) liderado por el expresidente Jaime Paz Zamora, (quién ya estuvo coaligado con ADN entre 1989 y 1993), y los partidos populistas Conciencia de Patria (Condepa) y por Unidad Cívica Solidaridad	Integró, desde su nacimiento y hasta agosto de 1998, la mayor cantidad de socios posibles (cuatro partidos: ADN, UCS, MIR y CONDEPA), u ocho partidos si tomamos en cuenta que ADN y MIR establecieron alianzas con partidos pequeños como el PDC, el NFR, el FRI y ASD
<b>Otros sectores participantes</b>	Militares, los empresarios y los sectores populares	Los militares y las élites industriales, comerciales y financieras. Los sectores populares participaron a través de un plebiscito donde se les preguntó por la aprobación del Frente Nacional. El pacto fue aprobado de forma mayoritaria (4.169.294 votos a favor, 206.864 votos en contra y 20.738 votos en blanco, donde el 70% de la población apta para votos votó).	Las élites industriales, comerciales y financieras quienes se beneficiaron de la estabilidad económica que trajo consigo el pacto.		

<b>Gobiernos que duro el pacto</b>	Gobierno de Rómulo Betancourt ( 1958-63), y el gobierno de Raúl Leoni (1963-69)	1958-62: Alberto Lleras Camargo. (liberal). 1962-66: Guillermo León Valencia (conservador). 1966-70: Carlos Lleras Restrepo (liberal). 1970-74: Misael Pastrana Borrero (conservador).	Víctor Paz Estensoro (1985-89)	Jaime Paz Zamora (1989-93)	Hugo Banzer (197-2000)
<b>Presencia de inestabilidad durante el pacto</b>	En Gobierno de Rómulo Betancourt (primer gobierno del pacto) hubo varios alzamientos militares y hasta un atentado contra la vida del mismo presidente. En 1962 hubo varios alzamientos militares que recibieron los nombres de "Carupanazo" y "Porteñazo", por haberse desarrollado en las ciudades de Carúpano y Puerto Cabello, respectivamente. El atentado al cual nos referimos ocurrió en la conmemoración del Día del Ejército, el 24 de Junio de 1960, cuando el presidente se dirigía a presidir el desfile militar en "Los Próceres de Caracas	Intento de golpe militar dos días antes de las elecciones presidenciales (2 de mayo de 1958) promovido por sectores descontentos de los militares y del conservadurismo (uno de los factores de inestabilidad fue la falta de acuerdo interna del Partido Conservador).  Fraude electoral al General Rojas Pinilla (1970).	Movilizaciones de los sectores populares contra la Nueva Política Económica del Presidente.		Conflictos entre los partidos participantes por las intenciones del Presidente Hugo Banzer de ignorar el acuerdo.

<b>Sectores excluidos</b>	El 9 de mayo de 1962 son inhabilitados el Partido Comunista de Venezuela (PCV) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y es nuevamente clausurado el periódico <i>Tribuna Popular</i> .	Partido Comunista y a los sectores campesinos cuyas demandas por tierra se radicalizaron.	El acuerdo programático excluyó a los sectores populares que trabajaban en las minas y otros sectores a nacionalizar (la medida fue rechazada especialmente por la COB que fue a la huelga, el gobierno respondió con el estado de sitio y confinamiento de dirigentes		
<b>Factores que potencializan el pacto</b>	Esfuerzos reformistas del partido de gobierno (AD) y los temores de los otros partidos de nunca poder derrotar a AD.	“Respuesta de la élite a la percepción de una crisis suscitada por el temor de ser excluidos del poder por el gobierno militar, la violencia potencialmente revolucionaria en l campo y el estancamiento económico” (Hartlyn 1993:21).	Inestabilidad institucional y los tintes nacionalistas del régimen anterior (Esta situación motivó, a mediados de 1984, que el presidente Hernán Siles de la UDP renuncie a un año de terminado el mandato)	Incapacidad de ningún candidato presidencial de alcanzar la mayoría absoluta de los votos.	Incapacidad de ningún candidato presidencial de alcanzar la mayoría absoluta de los votos.
<b>Régimen de partida</b>	Gobierno militar brutal y represivo de Pérez Jiménez (1952- 58) quien hizo golpe de Estado a Rómulo por ‘haber sido incapaz de resolver la crisis y a Acción Democrática de ser un partido sectario’. Entre las políticas de nuevo régimen expulsó del país a Rómulo Gallegos y disolvió al partido Acción Democrática, así como a la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV). Dicho gobierno militar fue derrocado gracias a la participación activa de las masas.	Gobierno militar de Rojas Pinilla que inicialmente fue apoyado por ciertos sectores de los partidos tradicionales como un mecanismo para resolver las disputas a las que se enfrentaban y habían conducido al período histórico de ‘La Violencia’. El gobierno tomo tintes populistas, prohibió al Partido Comunista y censura a la prensa.	Gobiernos militares y un régimen democrático bastante populista y nacionalista (Hernán Siles Zuazo 1982-85) que cediendo a los sindicatos la administración de las minas estatales y anunció, además, el no pago de la deuda externa (Bajo fuerte presión de todos los sectores sociales, que el gobierno acortó su propio mandato)	Gobierno pactista de Víctor Paz Estensoro (1985-89)	Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada que bien se podría llamar de conciliación por la presencia de un líder indígena en la vicepresidencia (Victo Hugo Cárdenas) y las políticas que favorecían a los indios.

<p><b>Acuerdos</b></p>	<p>Defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme al resultado electoral.</p> <p>Gobierno de Unidad Nacional (Se deja claramente sentado que ninguna de las organizaciones signatarias aspira ni acepta hegemonía en el Gabinete Ejecutivo, en el cual deben estar representadas las corrientes políticas nacionales y los sectores independientes del país, mediante una leal selección de capacidades. Selección de un candidato presidencial democrático único, la formación de planchas únicas para los cuerpos colegiados)</p> <p>Programa mínimo común (formación de un frente único a base de un solo programa integral de Gobierno)</p> <p>Creación de una Comisión Interpartidista de Unidad encargada de vigilar el cumplimiento de este acuerdo.</p>	<p>Alternación del partido Liberal y del Conservador en la presidencia (es decir ningún otro partido podría presentarse como candidato independiente) y repartición de todos los puestos burocráticos y políticos de poder.</p> <p>La repartición burocrática del poder también incluía la de los ministerios así que esto exigía un acuerdo tácito entre los partidos por mantener unas políticas macroeconómicas pactadas.</p>	<p>Acuerdo político que permitió la elección a la presidencia de Víctor Paz Estensoro (1985-89).</p> <p>Acuerdo programático que permitió la introducción de la agenda neoliberal al país.</p>	<p>Acuerdo político que permitió la elección a la presidencia de Jaime Paz Zamora (1989-93) y que le permitía tener apoyo político en el Congreso para sus políticas.</p>	<p>Acuerdo político que permitió la elección a la presidencia de Hugo Banzer.</p>
------------------------	---	--	--	---	---

<b>Fecha de finalización prevista en el acuerdo inicial</b>	“por tanto tiempo como perduren los factores que amenazan el ensayo republicano iniciado el 23 de enero”	<p>El pacto debía durar 12 años.</p> <p>La administración de Carlos Lleras Restrepo busco ponerle fin al pacto frentenacionalista a través de una reforma constitucional en 1968 que buscó la disminución de la paridad política, al permitir que los partidos distintos al Liberal y al Conservador pudieran presentarse a las elecciones para asambleas departamentales y consejos municipales a partir de 1970 y a las elecciones parlamentarias.</p> <p>Fin de la alternación presidencial en 1974.</p>	El “Pacto por la democracia” se respetó escrupulosamente hasta febrero de 1989. El MNR rompió unilateralmente el acuerdo para hacer viable la candidatura presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada, quien dijo “ya no tengo las manos atadas”.		
<b>Presencia de corporativismo</b>	Sí. Los partidos mantuvieron fuertes vínculos con las organizaciones de masas como los sindicatos y las asociaciones campesinas.	No.	No, el gobierno ignoró a los sectores populares (sobre todo a los sindicatos)	No, aunque gran presencia de los indígenas.	
<b>Factores que permitieron el mantenimiento del pacto</b>	Estabilidad partidista.	Carácter constitucional del pacto (1º de diciembre de 1957 se convocó el plebiscito donde se preguntó a la población si aceptaba o no un acuerdo entre los dos partidos tradicionales), estabilidad partidista, participación ciudadana.	Fragmentación partidista que impedía la elección del presidente en la primera vuelta y la presencia del artículo 90 de la Constitución según el cual si ningún candidato alcanzaba la mayoría absoluta de los votos era el congreso el que elegía el Presidente.	Artículo 90 de la Constitución	Artículo 90 de la Constitución

<b>Régimen tras la caída del pacto</b>	Apertura a la izquierda	Régimen cerrado (fraude a rojas Pinilla) Intolerancia y resistencia a la incorporación de la izquierda armada a la vida política legal.	Democracia	Democracia	Democracia
<b>Transformación del régimen para 2002</b>	Régimen político cerrado	Régimen político abierto (Constitución de 1991) con guerra.	Aun no es claro	Aun no es claro	Aun no es claro

*Elaboración de María Teresa Pinto*

## Bibliografía

Anderson, Perry, *Democracia y socialismo. La lucha democrática desde una perspectiva socialista*, Tierra del Fuego, Buenos Aires, 1988.

Arias Rendón, Natalia, "Partidos políticos: héroes o villanos?", *Ecuador Debate* no. 36, 1995, pp. 49-61

Boix, Carles, *Partidos políticos, crecimiento e igualdad: estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Alianza Universidad, Madrid, 1996

Bornschieer, Volker, "Changing income inequality in the second half of the 20th Century: Preliminary findings and propositions for explanation", *Journal of World Systems Research* vol. 8 no. 1, 2002, pp. 100-127

Buchanan, James & Tullock, Gordon, *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962

Burbano de Lara, Felipe & De la Torre Espinosa, Carlos, *El populismo en el Ecuador*, Editorial Ildis, Ecuador, 1989

Bustamante, Fernando, "Economía política y economía moral: reflexiones en torno a un levantamiento", *Ecuador Debate* no. 52, 2001, pp. 23-34

Carrillo, Fernando (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington, 2001

Centellas, Miguel, "Parliamentarized presidentialism: New Democracies, Constitutional Engineering, and the Bolivian Model", Paper prepared for delivery at the 59th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 2001

Centellas, Miguel, "The Consolidation of Polyarchy in Bolivia 1985-1997", Paper prepared for delivery at the 57th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 1999

Conniff, M. (ed.), *Latin American populism in comparative perspective*, University of New Mexico Press, Albuquerque

Cox, Gary & McCubbins, Mathew, *Legislative Leviathan*, University of California Press, Berkeley, 1993

Cueva, Agustín, *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Planeta, Quito, 1997

Dahl, Robert, *Un prefacio a la teoría democrática*, Cerec, Bogotá, 1988

De la Torre, Carlos, "Populism and democracy. Political discourses and cultures in contemporary Ecuador", *Latin American Perspectives*, Issue 94, Vol. 24 No. 3, Mayo 1997, pp.12-24.

Diamond, Larry; Plattner, Marc; Yun-han Chu & Hung Mao Tien (eds.), *Consolidating the third wave democracies. Themes and perspectives*, John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997

Dornbusch, R & Edwards, S., *The macroeconomics of populism in Latin America*, Chicago University Press, Chicago, 1991

Drake, Paul, "Populism in South America", *Latin American Research Review* vol. 17 no. 1, 1982, pp.190-199

- Drake, Paul & Hershberg, Eric, "Crisis in the Andes", policopiado, agosto 2001
- Ethier, Daniel, "Does economic adjustment affect the legitimacy of democracies?", *International Journal of Comparative Sociology* vol. 40 no. 4, 1999
- Glasure, Y. U.; Lee, Aie-Ree & Norris, James, "Level of Economic Development and Political Democracy Revisited", *International Advances in Economic Research*, vol. 5 no. 4, 1999, pp. 466- 475
- Gutiérrez, Francisco & Ramírez, Luisa "The evolution of Colombia's Political System, 1974-2001", 2002
- Gutiérrez, Francisco, "Historias de democratización anómala. El Partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy" en Gutiérrez F. (Compilador), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Norma, Bogotá, 2002, pp. 25-78
- Gutiérrez, Francisco, "Rescate por un elefante: congreso, sistema y reforma política" en Bejarano Ana María y Dávila Andrés (compiladores), *Elecciones y democracia 1997-1998*, Fundación Social, D. de Ciencias Políticas Universidad de los Andes, Veeduría Ciudadana, Bogotá, 1998, pp.215-253
- Haggard, Stephen & Kaufman, Robert, *The political economy of democratic transitions*, Princeton University Press, 1995
- Hartlyn, Jonathan, *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Ediciones Uniandes, TM, Bogotá, 1993
- Hirschman, Albert, *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977
- Hirschman, Albert, *Estudios sobre política económica de América Latina -En ruta hacia el progreso*, Aguilar, Madrid, 1964
- Hershberg, Eric & Drake, Paul, "Crisis in the Andes", policopiado, 2001
- King, G.; Keohane, R.O. & Verba, S., *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, 1994
- Kornai, János, *Economics of shortage*, Elsevier, 1980
- León, Jorge, "Clientelismo y política en sectores urbanos", *Ecuador Debate* no. 13 mayo 1987, pp. 129-142
- Laserna, Roberto, "2000: conflictos sociales y movimientos políticos en Bolivia", *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, Año 4, 2001, pp. 61-76
- Lijphart, Arend, *Democracia en las sociedades plurales: una investigación comparativa*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1989
- Lijphart, Arend, *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty one countries*, Yale University Press, New Haven, 1984
- Mainwaring, Scott & Scully, Timothy, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995
- Manin, Bernard; Przeworski, Adam & Stokes Susan, "Introduction" en Manin, Bernard; Przeworski, Adam & Stokes, Susan (eds.), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge University Press, 1999

- Martín Lipset, Seymour, “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en Albert Batlle *Diez textos básicos de la Ciencia Política*, Editorial Ariel, Barcelona, 1992
- Mayorga, Fernando, “Bolivia 1997: entre reformas y rémoras”, *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, Año 1, pp. 32-41
- Mayorga, René Antonio, *Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia*, 2000
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney & Tilly, Charles, *Dynamics of contention*, Cambridge University Press, 2001
- Menéndez Carrión, Amparo, *La conquista del voto. De Velasco a Roldós*, Corporación Editora Nacional-Flacso, Quito, 1986
- Moore, Barrington, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia. El señor y el campesinado en la formación del mundo moderno*, Península, Barcelona, 1973
- Muller, Edward; Seligson, Mitchell & Hung-der Fu, “Land inequality and political violence”, *American Political Science Review* vol. 83 no. 2 jun. 1989 pp. 577-586
- Muller, Edward, “Income inequality and democratization: reply to Bollen and Jackman”, 1995
- Munck, Gerard, “Economics and democratic transitions”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38 no. 1, 1996, pp. 129-137
- Myers, David, “Venezuela’s Political Party System. Defining Events, Reactions, and the Diluting of Structural Cleavages”, vol. 4 no. 4, 1998, pp. 495-521
- O’Donnel, G. & Schmitter, P., *Transitions from authoritarian rule. Conclusiones about uncertain democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1986
- Oxhorn, Philip, “Understanding Latin American’s populist scourge. Problems of popular sector class formation and collective action”, presentado en LASA, Guadalajara, México, 1997
- Pachano, Simón, “Ecuador: Bucaram, ¡fuera!; Bucaram, ¿fuera?”, *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe* Año 1, 1997, pp. 42-50
- Pachano, Simón, *Los diputados: una élite política*, Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional, 1991
- Pachano, Simón, *Democracia sin sociedad*, Quito, Ecuador: ILDIS, 1996
- Peters Guy, *Comparative Politics: Theory and Methods*, New York University Press, New York, 1998
- Portes, Alejandro, “Latin American class structures: the composition and change during the last decades”, *Latin American Research Review* vol. 24 no. 3, 1985, pp. 7-39
- Powell, Bingham, *Elections as instruments of democracy. Majoritarian and proportional visions*, Yale University Press, New Haven & London, 2000
- Przeworski, Adam; Álvarez, Michael; Cheibub, José Antonio & Limongi Fernando, *Democracy and development. Political institutions and well-being in the World, 1950-1990*, Cambridge University Press, 2000
- Przeworski, Stokes & Manin (eds.), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, USA, 1999

- Ramos, Alfredo, "Viejo y nuevo. Partidos y sistemas de partidos en las democracias andinas", *Nueva Sociedad* no. 173 mayo-junio, 2001
- Reiter, Howard, "Party decline in the West: a skeptic's view", *Journal of Theoretical Politics* vol. 1 no. 3, 1989, pp. 325-348
- Remmer, Karen, "Democracy and economic crisis: the Latin American experience", *World Politics* vol. 42 no. 3, 1990, pp. 315-335
- Roberts, Kenneth, "Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America: the Peruvian case", *World Politics* vol. 48 no. 1, 1996, pp. 82-166
- Rokkan, Stein; Flora, Peter; Kuhnle, Stein & Urwin, Derek, *State formation, nation building and mass politics*, Oxford University Press, 1999
- Sachs, Jeffrey; Wing Thye Woo & Xiokai Yang, *Economic reforms and constitutional transition*, CID Working Paper no. 43, Harvard University, 2000
- Schedler, Andreas, "Concepts of democratic consolidation", presented at LASA, Guadalajara, 1997
- Schedler, Andreas, "Anti-political-establishment parties", *Party Politics* vol. 2 no. 3, 1996, pp. 291-312
- Schock, Kurt, "A conjunctural model of political conflict", *Journal of Conflict Resolution* mar vol. 40 no. 1, 1996, pp. 98-133
- Sheanan, John, "The elusive balance between stimulation and constraint in analysis development" en Alejandro Foxley, Michael McPherson & Guillermo O'Donnell (eds), *Development, democracy and the art of trespassing*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1988, pp. 169-191
- Skidmore, Thomas, "The politics of economic stabilization in postwar Latin America", en Malloy, James (ed), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, Pittsburgh University Press, 1977, pp. 149-190
- SIISE, "El saldo social de la década de 1990: aumento de la pobreza y concentración del ingreso", *Íconos*, no. 11, 2001, pp. 30-41
- Stokes, Susan, "Are parties what's wrong with democracy in Latin America?", presented at LASA, Guadalajara, 1997
- USAID, "Bolivia Project Paper: Democratic Development and Citizen Participation -- Project Number 511-0634", Washington DC, 1994
- Vilas, Carlos (compilador), *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1994
- Whitehead, Lawrence, "Bolivia and the Viability of Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 12 no. 2, 2001, pp. 6-16
- Alexander, Wilde, "Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia," in Juan Linz & Alfred Stepan (eds), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, Baltimore, MD & London: Johns Hopkins University Press, 1978, pp.28-81