MUTACIONES DE LA DEMOCRACIA:
TRES DÉCADAS DE CAMBIO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA (1980-2010)

Silvia Gómez-Tagle
Willibald Sonnleitner
Editores

EL COLEGIO DE MÉXICO

MUTACIONES DE LA DEMOCRACIA: TRES DÉCADAS DE CAMBIO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA (1980-2010)

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

MUTACIONES DE LA DEMOCRACIA: TRES DÉCADAS DE CAMBIO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA (1980-2010)

Silvia Gómez Tagle
Willibald Sonnleitner
editores

EL COLEGIO DE MÉXICO

321.8098
M9921

Mutaciones de la democracia : tres décadas de cambio político en América Latina, 1980-2010 / Silvia Gómez Tagle, Willibald Sonnleitner, editores. – 1a ed. – México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2012.
348 p. ; 21 cm.

ISBN 978-607-462-302-4
Incluye referencias bibliográficas

1. Democracia – América Latina – Historia – Siglo XX. 2. Democracia – América Latina – Siglo XXI. 3. Democratización – América Latina – Historia – Siglo XX. 4. Democratización – América Latina – Siglo XXI. I. Gómez Tagle, Silvia, ed. II. Sonnleitner, Willibald, coed.

Primera edición, 2012

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México D. F.
www.colmex.mx

ISBN: 978-607-462-302-4

Impreso en México

ÍNDICE

Prólogo, *Willibald Sonnleitner y Silvia Gómez Tagle* 11

Presentación, *Silvia Gómez Tagle y Willibald Sonnleitner* 15
Alcances y limitaciones de la democracia política 19
La democracia como pluralismo político-electoral 21
La democracia como igualdad: Desarrollo, bienestar social y equidad 30
Democracia, globalización y medios de comunicación 33
Perspectivas de la democracia 37
Bibliografía 38

EL CONO SUR

Argentina: Mutación democrática y cuentas pendientes, *Isidoro Cheresky* 43
La refundación democrática 51
Los partidos políticos 54
Desmembramiento del sistema de partidos. Coexistencia de representación y autorrepresentación 60
El futuro del régimen político 75
Bibliografía 76

Los límites de la democracia en Chile, *Darío Salinas Figueredo y Carolina Tetelboin Henrion* 79
Introducción 79
El modelo y sus coordenadas 81
La problemática de la representatividad y su dique de contención 83
Fuerzas Armadas y democracia 87
La política social como problema de la democracia 94
Piezas sueltas de la sociedad en su movimiento reciente 105
A manera de conclusión 108
Bibliografía 110

Sistema político, relaciones elitistas y participación popular en Brasil hoy: Una historia de innovaciones progresistas y continuidad conservadora, *Lucio Oliver* 113
Introducción: El sistema político ante 23 años de lenta mutación democrática 113
El autoritarismo militar 115
La Constitución de 1988 116
La lucha política y las instituciones bajo la república restaurada 119
El gobierno de Lula da Silva 122
Las instituciones y los derechos 128
Las instituciones, los procesos y su relación con la cultura política y la estructura del poder 129
Representación y participación ciudadana 130
Formas políticas y estructura social: Los desajustes en el seno del Estado ampliado 131
Bibliografía 132

LA REGIÓN ANDINA

El populismo contra la democracia participativa y protagónica en la Venezuela revolucionaria, *Thomas Legler* 137
Introducción 137
Definición del populismo según se observa en América Latina 140
La relación entre populismo y democracia: El caso de Venezuela 153
Conclusión: El populismo contra la democracia radical 165
Referencias 166

Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo, *Salvador Romero Ballivián* 171
Introducción 171
El sufragio universal, la democratización del sistema político y el voto por el MNR (1952-1978) 173
El lento camino hacia el sufragio respetado y la fragmentación del voto (1979-2004) 181
Concentración y polarización del voto: El lugar polémico del voto en el escenario posterior a 2005 191
Conclusión 198
Bibliografía 202

Un sistema de partidos bajo tratamiento de choque:
El caso colombiano, *Rodrigo Losada* 205
El contexto relevante 205
La búsqueda de una democracia más robusta 214
Bibliografía 223

MÉXICO Y AMÉRICA CENTRAL

Las transformaciones del voto en América Central:
Una perspectiva comparada, territorial y transversal
(1980-2010), *Willibald Sonnleitner* 229
Centroamérica: del sueño de unidad a la fragmentación 229
La paradoja centroamericana: ¿Democracias sin Estados? 231
Las tendencias del desarrollo humano y la participación electoral 248
Especificidad y convergencia de las ofertas políticas nacionales 257
El desafío de la gobernabilidad "democrática" (a modo de conclusión) 279
Bibliografía 288

México 1977-2008: Una democracia fragmentada,
Silvia Gómez Tagle 291
El declive del viejo régimen y los atisbos del cambio 293
Entre el autoritarismo y la democratización limitada: 1988-1996 304
Elecciones en escenarios de democratización limitada 307
Las elecciones en tiempos de alternancia 314
Elecciones presidenciales y legislativas de la alternancia: 2000 315
Los límites de la democratización 322
Los saldos de la democratización 330
Bibliografía 334

Calidad democrática. Mediciones engañosas para América Latina
Carlos Sirvent 337
Desarrollo humano y calidad de la democracia 339
Temas para el debate 341
Bibliografía 347

PRÓLOGO

A tres décadas del inicio de la tercera ola de democratizaciones, en Latinoamérica predominan los países con regímenes representativos y plurales. Con la única excepción de Cuba, en toda la región se mantiene vigente el principio básico de que el acceso al poder depende de la realización de elecciones libres y competitivas, con voto universal y con la posibilidad efectiva de alternancias pacíficas, lo que obliga a los gobiernos a someterse periódicamente al escrutinio de las urnas.

Sin embargo, los procesos políticos latinoamericanos se han desarrollado en contextos adversos. Más allá de los ciclos económicos de crecimiento, recesión y recuperación, los reajustes estructurales impulsados en el marco del "Consenso de Washington" han acotado las políticas económicas nacionales, impidiendo que los avances democráticos se reflejen en mejoras tangibles de los niveles de bienestar de las mayorías, o en la ampliación consecuente de los derechos socioeconómicos y culturales de todos los ciudadanos latinoamericanos. En Honduras y Nicaragua se observan incluso recientemente rasgos claros de un retroceso autoritario. Asimismo, en Venezuela y Bolivia la exacerbada polarización sociopolítica establece nuevos límites al ejercicio de la ciudadanía, al coartar la libertad de expresión y distorsionar las condiciones de la participación democrática.

Estos escenarios complejos plantean de nueva cuenta las preguntas fundamentales sobre el sentido de la democracia y la autonomía del campo político respecto de la economía, sobre el ámbito donde puede ejercerse la soberanía en un mundo cada vez más interconectado, así como sobre el futuro de los partidos y las instituciones que fueron los pilares de la democracia en el siglo XX, pero que padecen un enorme desprestigio en el presente. Aun así, la lucha política se orienta en nuestros días preferentemente al campo de la acción ciudadana e institucional, con la perspectiva

de ampliar los espacios y los alcances de la democracia sin el recurso a la violencia estatal o insurreccional.

Los autores de este libro no comparten ningún paradigma ni teoría en particular, pero sí coinciden en la preocupación por entender los sentidos actuales de la democracia política en América Latina. ¿Qué significados adquieren hoy en día, en esta región, los tan sonados procesos de democratización? ¿Para qué han servido, y qué se puede esperar todavía, de las elecciones libres y competitivas, de los partidos políticos y de los otros mecanismos e instituciones de la democracia representativa en Latinoamérica? ¿Está generando ésta espacios y dinámicas para una mayor igualdad, participación e inclusión de las mayorías, o se está vaciando, por el contrario, de los contenidos básicos que le otorgan sustento y legitimidad popular?

Partiendo de éstas y de muchas otras interrogantes, esta obra colectiva presenta un conjunto de reflexiones críticas sobre los procesos latinoamericanos de democratización, a treinta años del inicio de las transiciones. Reúne contribuciones de diez especialistas de 13 países y de todas las regiones del subcontinente (Cono Sur, región andina, México y América Central) que analizan, desde perspectivas nacionales o transversales, las transformaciones contemporáneas de los procesos democráticos, así como sus relaciones con otros procesos de cambio, de índole política, económica y social.

Lejos de encerrar la democracia en un campo supuestamente autónomo, el análisis diacrónico y comparativo de sus "mutaciones" recientes en Latinoamérica revela sus vinculaciones estrechas con la economía, el Estado y la sociedad. En esta perspectiva, la democratización es la vertiente política de una transición mucho más amplia y compleja, que también se registra en los modos de producción económica y de regulación estatal, en la modificación profunda de las estructuras demográficas y en los modelos de organización sociocultural. En todos estos ámbitos se observan procesos interrelacionados de desregulación, fragmentación y polarización, de desestructuración, desigualdad e inseguridad, que erosionan los principios fundamentales de la democracia y, por ende, las bases mismas de su legitimidad.

Así, no sorprende que muchos estudios recientes sigan subrayando el notorio desencanto de los latinoamericanos con la demo-

cracia, relacionándolo con la incapacidad de los gobiernos popularmente electos para producir resultados tangibles y políticas públicas que disminuyan o contrarresten la creciente desigualdad social. En efecto, las reformas económicas impulsadas por el llamado "Consenso de Washington", lejos de generar bienestar, conservaron o intensificaron la concentración del ingreso y la precarización de las clases medias, así como la pauperización y la exclusión de vastos sectores de la población, tanto urbana como rural.

Sin embargo, en los últimos años las elecciones también han sido el medio privilegiado para conformar gobiernos y políticas que cuestionan las recetas neoliberales y esbozan nuevas alternativas. Tanto los vaivenes de la movilización ciudadana —a pesar de las limitaciones que los sistemas electorales imponen a la representación y a la participación popular—, como el surgimiento de movimientos sociales "nuevos" —con todo y la "falta de institucionalidad" de la que se los acusa, pero que frecuentemente comparten con muchos partidos políticos establecidos—, ilustran que también se están produciendo dinámicas de cambio inesperadas.

Al mismo tiempo, los espacios abiertos por estos actores sociales emergentes son acotados por fuerzas políticas conservadoras bien organizadas y representadas. Éstas también influyen y orientan los procesos democráticos mediante diversas formas de presión institucionalizadas que pueden constreñir la participación popular, limitar el alcance de sus demandas y hasta restringir los espacios de expresión a través del control económico de los medios masivos de comunicación.

Finalmente, se observan periódicamente momentos de frustración ciudadana respecto de los gobiernos elegidos democráticamente, así como el debilitamiento o la ausencia de vínculos de responsabilidad y rendición de cuentas entre los gobernantes y los gobernados, ya que frecuentemente los electores se encuentran distantes y son marginados o excluidos de la toma de decisiones que les atañen.

Dentro de este contexto paradójico —de expansión cuantitativa del voto y de la democracia representativa en sus dimensiones institucionales, pero de estancamiento o de contracción cualitativa en sus dimensiones económicas y sociales—, ¿para qué sirven (o han servido) las elecciones plurales y las instituciones democráticas en sociedades con una ciudadanía incipiente y frágil? ¿Y

cuáles han sido los resultados alcanzados y las limitaciones de los distintos procesos en el nivel local, nacional y regional?

Para profundizar en estas interrogantes, la presente obra integra perspectivas plurales que combinan o alternan entre distintos enfoques teóricos y metodológicos de nuestras respectivas disciplinas (sociología, antropología, ciencias políticas, relaciones internacionales), para presentar una serie de reflexiones y análisis sobre la democracia y la gobernabilidad, los partidos y los ciudadanos, el clientelismo y las identidades, entre muchos otros temas.

Nuestros agradecimientos al Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, al Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el apoyo que brindaron para la realización del coloquio y seminario internacional "Las mutaciones democráticas en América Latina: Perspectivas comparativas y desafíos transversales". Este libro es resultado de aquel encuentro inicial, que nos permitió compartir ideas y contrastar problemas desde que nos reunimos durante tres días en la ciudad de México, en junio de 2007.

Estos espacios permitieron presentar los primeros esbozos de las contribuciones, que fueron debatidos a profundidad en el marco del seminario de trabajo, donde se subrayaron las principales temáticas y se identificaron problemas compartidos en el nivel regional. Partiendo de esas ideas y discusiones los autores redactaron, en un segundo momento, sus contribuciones, enriquecidas posteriormente con los comentarios y solicitudes de los editores de la obra.

En su conjunto, las siguientes contribuciones proporcionan un panorama sintético pero amplio que cubre al menos tres décadas de transformaciones democráticas en 13 países de América Latina. Como editores, nuestro agradecimiento es también para todos los autores por su dedicación, interés y paciencia, y por la confianza que depositaron en este proyecto colectivo. Como muchos otros esfuerzos de investigación colectiva, éste aspira a ser un punto de partida para otras reflexiones compartidas sobre los procesos, abiertos e inciertos, de una democratización incipiente e inconclusa.

Willibald Sonnleitner
Silvia Gómez Tagle

INTRODUCCIÓN

Silvia Gómez Tagle
Willibald Sonnleitner

Al concluir la primera década del nuevo milenio, el debate sobre las democracias en América Latina pone nuevamente en discusión la autonomía de la política respecto del ámbito socioeconómico. Con la notable excepción de Cuba (y, más recientemente, de Nicaragua y Honduras), en la mayoría de los países de la región prevalecen regímenes políticos que se someten a elecciones libres, competitivas y periódicas, con sistemas de partidos plurales que ofrecen posibilidades reales de alternancia y garantizan un respeto mínimo de los derechos políticos fundamentales.

Sin embargo, muy pocos gobiernos latinoamericanos han logrado abatir los índices de desigualdad y de pobreza de sus respectivos países. Ello repercute en limitaciones importantes a la ciudadanía social, derivadas de la incapacidad de los representantes electos de responder a las necesidades materiales de los gobernados. En las evaluaciones del PNUD para América Latina se ponen en evidencia las insuficiencias de los regímenes "democráticos" para producir resultados que se reflejen en el bienestar de las mayorías. En muchos países persisten elevados índices de marginación y desigualdad, en un contexto de creciente impunidad e inseguridad, así como de carencias patentes en la aplicación de la ley y la procuración de la justicia.

Las evidencias empíricas corroboran la dificultad de separar el análisis de la democracia electoral de la evaluación de las políticas públicas. En materia económica y social, estas últimas no han logrado contrarrestar los efectos negativos de la reestructuración económica impulsada bajo el paradigma del "Consenso de Washington", con costos significativos en diversos aspectos, como

el deterioro de las plantas productivas y los mercados internos; el abandono de la agricultura; el desempleo creciente y la emigración masiva hacia los países menos afectados; el estancamiento o inclusive el deterioro de las condiciones de la población en situación de precariedad en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, así como el incremento de la inseguridad y de las desigualdades de todo tipo.

Tanto las democracias más antiguas (Costa Rica, Colombia y Venezuela) como las más recientes (Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y México), independientemente de las características particulares de sus regímenes políticos, han sufrido las consecuencias de los reajustes estructurales. Paradójicamente, la ampliación de la participación de los ciudadanos en la política no ha repercutido favorablemente sobre los resultados que muchos gobiernos democráticos ofrecen a la población. Al mismo tiempo, no todos los países latinoamericanos han sido afectados de la misma forma por las políticas neoliberales, ni han respondido de manera idéntica ante las diversas crisis económicas de la década de 1980, de mediados de 1990 y finalmente de 2008-2009.

De ahí la necesidad de destacar la importancia de la política, porque ésta sí hace una diferencia, pese a las restricciones que imponen la economía y la coyuntura internacional. Además, cabe subrayar las diferencias entre países, más allá de la persistencia compartida y recurrente de problemas añejos (como la corrupción, la inseguridad o las violaciones a los derechos humanos), así como de las reminiscencias latentes de los periodos autoritarios. Cada país latinoamericano ha asumido a su manera los nuevos desafíos relacionados con los avances más recientes en las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, así como con los efectos complejos de la globalización.

Una de las paradojas más interesantes de la democracia latinoamericana reside en que ésta se ha venido extendiendo en las últimas décadas, no como el resultado de un proceso más amplio de desarrollo social, sino en medio de reiteradas crisis económicas y en un contexto de repliegue del mismo Estado nacional. Pese a todas las adversidades y a su notoria fragilidad, muchos de los regímenes democráticos se mantienen en pie y siguen ofreciendo proyectos, promesas y alternativas. Llama la atención el hecho de

que la mayoría de las democracias latinoamericanas hayan resistido, incluso, los embates de la crisis económica de 2008-2009, que ha sido la más severa que sufrió la economía mundial desde 1929.

No obstante, es necesario reconocer los límites y riesgos que acechan a las democracias latinoamericanas, en parte por las oportunidades perdidas, las frustraciones acumuladas y las expectativas incumplidas. Pese al retiro de Fidel y a su reemplazo por su hermano, Raúl Castro, Cuba aún no se ha abierto al pluralismo político, ni ha logrado avances significativos en materia de derechos humanos. En Nicaragua y Guatemala el deterioro de las instituciones públicas ha generado una fuerte polarización, amenazando la estabilidad de gobiernos electos con un escaso margen de legitimidad, y en Honduras se acaba de producir el primer golpe de Estado exitoso del siglo XXI, en uno de los regímenes supuestamente más estables de Centroamérica.

Asimismo, en Venezuela, Bolivia, Colombia y Ecuador las normas constitucionales y los procedimientos más elementales de la democracia representativa se ponen abiertamente a discusión, ante las aspiraciones reeleccionistas de presidentes electos con un amplio apoyo popular pero sin bases partidistas sólidas, en contextos de acentuada fragmentación y polarización, así como de amenazas y restricciones a las libertades de expresión, organización y oposición política.

En esta obra colectiva no se adopta un enfoque único sobre lo que es, o debería ser, "la democracia". Se parte de referencias compartidas sobre el modelo ideal-típico que se desarrolló a partir de las reflexiones de autores clásicos como Sartori (1993), Bobbio (1986), Dahl (1998) y muchos otros. Pero también se asumen diversas perspectivas críticas sobre las numerosas limitaciones de las democracias "realmente existentes", incluyendo las de Hermet (2008). Para este autor, los problemas que están viviendo los regímenes representativos más antiguos y consolidados de Europa y Norteamérica no son coyunturales ni pasajeros, sino que anuncian un largo (y posiblemente definitivo) "invierno de la democracia". En otras palabras, la democracia contemporánea enfrenta desafíos mayúsculos, no solamente en Latinoamérica, en África y en Asia, sino incluso en las latitudes en las que ésta se acuñó desde el siglo XIX.

Debemos preguntarnos, por lo tanto, si la tesis del llamado "dé-

ficit" cualitativo basta para explicar los problemas de nuestras democracias, o si no habría que pensar en posibilidades distintas para identificar las dificultades compartidas con poliarquías de otras regiones del planeta, partiendo del estudio de lo que son y de cómo están funcionando concretamente estos regímenes políticos. Para abrir la discusión sobre las democracias realmente existentes en América Latina, cuyas peculiaridades se profundizan en las distintas contribuciones de este libro, puede resultar útil desatar los contenidos múltiples del término usado. Como es bien sabido, el concepto de democracia es sumamente complejo y polisémico, y sus dimensiones empíricas pueden ser desagregadas en función de los objetivos e intereses del análisis.

La "democracia" se puede concebir como un régimen representativo que garantiza el ejercicio de libertades individuales, o como un régimen que promueve la participación política universal y la igualdad social. Puede definirse como un conjunto de reglas procedimentales para acceder al poder político (concepción formal), o como un conjunto de valores y beneficios compartidos por las mayorías que conforman los pueblos (concepción sustantiva); ésta se puede referir a la regulación pacífica e incluyente de la diversidad social y a la solución pacífica de los conflictos (concepción pluralista), o bien puede privilegiar la canalización de los proyectos colectivos y el encuadramiento de las organizaciones sociales en marcos predefinidos y limitados desde el Estado (concepción popular). Pero en su acepción contemporánea, la democracia remite fundamentalmente a un tipo peculiar de relación entre los ciudadanos y sus gobernantes, que implica algún mecanismo de control que ejercen los primeros sobre los segundos, y en consecuencia a la participación de las mayorías en las decisiones fundamentales que atañen a la comunidad.

Por ello, las democracias "realmente existentes" no pueden observarse en abstracto ni en el vacío, sino que tienen que analizarse en su relación con ámbitos y procesos concretos, económicos y socioculturales, mucho más amplios y complejos. Una primera serie de problemas surge del mismo régimen legal e institucional, de su diseño y de sus reglas formales e informales, del funcionamiento y de las interacciones en el seno de los sistemas de partidos, así como de los efectos de la organización, la división y la

separación de los poderes públicos (fuerza relativa de los órganos ejecutivo, legislativo, judicial, electoral; atribuciones de la presidencia, con posibilidad o prohibición de reelección; proporcionalidad y fragmentación de la representación legislativa; calidad de la participación política y de las relaciones entre gobernantes y gobernados, etcétera).

Un segundo tema central en la discusión actual sigue siendo la relación entre la democracia política y el desarrollo material, económico, social o "humano". ¿Pueden prosperar y persistir las democracias en países con escasas oportunidades de desarrollo, con elevadas tasas de marginación y de desigualdad?

Otro problema que se ha puesto en la agenda es la relación de la democracia con la globalización. A pesar de que se trata de un proceso añejo y de largo plazo, en curso al menos desde la conquista, su aceleración en las últimas décadas desafía las fronteras y las barreras tradicionales de la comunicación y de las sociedades, así como el poder de los Estados nacionales. ¿Qué oportunidades y problemas están surgiendo en Latinoamérica en esta nueva etapa de globalización? ¿Cómo afecta a la democracia política el debilitamiento del Estado-nación contemporáneo?

En contraste, un reclamo casi olvidado es el de la intervención de "fuerzas e intereses extranjeros" en otros ámbitos de la política nacional, posiblemente porque sus formas y dimensiones son hoy más numerosas y diversas que en el pasado, cuando las amenazas a la soberanía provenían esencialmente de gobiernos europeos y de los Estados Unidos de América. Sin embargo, las relaciones diplomáticas, económicas y comerciales, así como los paradigmas y los "tiempos" internacionales, siguen marcando hoy en día los rumbos de los procesos democráticos, tal como lo ilustran los casos de Cuba y Honduras, Venezuela y Bolivia, Colombia, El Salvador y Brasil.

Alcances y limitaciones de la democracia política

En esta reflexión introductoria optamos por partir de una dimensión limitada y operativa del término (lo que algunos llamarían la "democracia mínima") para, desde esta perspectiva, contrastar las dimensiones, alcances y limitaciones de este tipo peculiar de

régimen político en América Latina. Antes de empezar a desentrañar sus numerosos contenidos, precisemos lo que entendemos concretamente por *democracia política*. Dicho concepto se restringe, como ya se había adelantado, a la *democracia electoral*, a las *instituciones* y a los *derechos fundamentales* de una *ciudadanía en construcción*. Algunos autores parten de una definición realmente mínima, como el hecho de que exista un sistema plural de partidos y elecciones regulares, libres y competitivas, con posibilidades efectivas de alternancia y una "incertidumbre institucionalizada" sobre sus resultados (Przeworski *et al.,* 2000). Otros, como Bobbio (1978), aun en su definición mínima, consideran e integran un conjunto más amplio y complejo de características del régimen político, así como de los derechos ciudadanos que deben acompañar al ejercicio libre del sufragio universal.

Ambas ponen el acento en el pluralismo político del régimen, que permite resolver los principales conflictos por vías institucionales, y en la transmisión del poder mediante elecciones regulares, limpias y libres, en las que los partidos compiten públicamente por los puestos públicos y tienen oportunidades reales de ganar. Asimismo, casi toda la población en edad de votar debe tener el derecho efectivo de participar y disentir, de expresar sus opiniones y divergencias personales, de reunirse en público y de organizarse para protestar (Giddens, 2005: 82).

En la perspectiva adoptada por el PNUD (2004) en su informe sobre la democracia en América Latina, el término se amplía incluso a los derechos culturales, económicos y sociales de la ciudadanía, y las deficiencias de un gobierno para satisfacer estas "metas sociales" (es decir sus "déficits") son consideradas el problema central de las democracias en la región. No obstante, cabe preguntarse si es válido medir la calidad de la democracia política en términos de bienestar y mediante la capacidad de los gobiernos de satisfacer demandas sociales que descansan en buena medida en las condiciones económicas de cada país.

A tres décadas del inicio de la "tercera ola" (Huntington, 1994), la democracia política es el modelo ideal que se extendió por todo el mundo para volverse hegemónico a finales del siglo XX. Todavía en el presente siglo existe bastante consenso sobre el carácter "deseable" y legítimo de la democracia, vista como un régimen

que ofrece grandes posibilidades para resolver muchos de los problemas de la humanidad; inclusive puede llegar a verse como una fórmula mágica de la que se espera casi cualquier cosa (incluyendo la salvación). Sin embargo, la realidad empírica muestra las debilidades de los países que hoy se consideran "democracias consolidadas", incluyendo aquellas que cuentan con una larga trayectoria en ese camino, como las europeas y la de Estados Unidos.

Por ello, la pregunta sigue vigente: ¿qué tipo de democracia resulta posible en las sociedades contemporáneas? ¿Se puede esperar que en Latinoamérica o en algún otro lugar del mundo las mayorías que integran a los pueblos soberanos estén compuestas por ciudadanos racionales e informados, y que elijan libremente a los candidatos idóneos para los cargos de gobierno o la integración de los cuerpos representativos? Estos ciudadanos ejemplares, ¿toman sus decisiones con base en convicciones ideológicas o sofisticados cálculos sobre las características de los candidatos y los partidos? ¿Las multitudes de electores están conformadas por individuos autónomos, ajenos y adversos a lealtades y redes de tipo clientelar, que en lugar de votar para conseguir algunos beneficios puntuales lo hacen solamente para promover el bien común? ¿Existen realmente organizaciones políticas con un perfil ideológico consistente, llámense éstas partidos, asociaciones civiles u organismos no gubernamentales, que no están orientadas por los intereses personales de poder político y económico de sus dirigentes? ¿Hubo en alguna época partidos "auténticos", desvinculados de los intereses que dominan los negocios en el capitalismo moderno o en el "socialismo del siglo XXI"?

La democracia como pluralismo político-electoral

Un punto de partida útil para esta reflexión puede ser la democracia entendida en su forma contemporánea de pluralismo político-electoral. Para quienes nunca vivieron bajo el terror de un autoritarismo militar, las prerrogativas y libertades garantizadas por un régimen plural pueden parecer insuficientes, pero en una perspectiva histórica representan un avance sumamente importante. Son esos derechos fundamentales cuya conquista sigue pendiente en

Cuba, y que se acaban de violar impunemente en Honduras, mediante un golpe inconstitucional. Pero la democracia representativa también corre riesgo en otros países, como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Colombia, Nicaragua y Guatemala, aunque por razones diversas. Incluso en México, que tardó 40 años en conquistarla y ampliarla, todavía se siguen advirtiendo serios problemas relacionados con la escasa pluralidad en los medios de comunicación, las desigualdades en el acceso a la información y la inseguridad, así como con otras limitaciones que prevalecen en las condiciones para votar.

Y sin embargo, pese a todos los reclamos acerca de las promesas incumplidas y a todas las deficiencias de nuestras democracias "realmente existentes", todavía se mantienen vigentes algunos principios básicos para la renovación y el acceso al poder político. Éste se disputa por medios pacíficos a través de elecciones, los ciudadanos pueden reivindicar sus derechos políticos, existe un margen razonable para ejercerlos y persiste un clima político que tolera el disenso. Pero, ¿es esto mucho, o es demasiado poco?

Los autores de este libro sostienen diversas posiciones frente a esta pregunta polémica y crucial. Para algunos la importancia del pluralismo político-electoral como tal resulta dudosa, ya que varias democracias se han acomodado perfectamente a las políticas económicas heredadas de la época del autoritarismo, por lo que siguen siendo excluyentes y propiciando las desigualdades socioeconómicas.

Como sostiene Lucio Oliver, en el caso de Brasil se reconoce que su economía ha enfrentado exitosamente las crisis de los últimos años. Sin embargo, la concentración del ingreso sigue siendo escandalosa, por lo que se reclama a los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva que han incumplido muchas de sus promesas de campaña. Uno de los principales problemas se centra ahí: en la ineptitud de los gobiernos democráticos para promover una mayor igualdad y dar cabida a las demandas e intereses de los sectores más desfavorecidos.

En el caso de Chile, Darío Salinas y Carolina Tetelboin profundizan otra dimensión del análisis: la continuidad de un sistema electoral muy peculiar, diseñado a su medida por la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1989). Dicho sistema binominal

sobrerrepresenta de manera mecánica la primera minoría, creando un equilibrio artificial entre la primera y la segunda fuerza electoral. Ello obliga a establecer alianzas bipolares estables, que se convierten en obstáculos insalvables para impulsar cambios institucionales, reformas económicas y políticas públicas más ambiciosas para transformar el país.

En cuanto a México, Silvia Gómez Tagle analiza las razones por las que, pese a una larga y prolongada serie de reformas político-electorales, los gobiernos elegidos democráticamente no han sido capaces de resolver los problemas nacionales fundamentales. El proceso democratizador ha llevado al debilitamiento del presidencialismo en tanto que ya no existen mayorías absolutas permanentes, pero tanto el Ejecutivo como los partidos en el Congreso han sido incapaces de construir acuerdos, dada la constante confrontación electoral que se desarrolla en los niveles federal y local.

Adoptando una perspectiva transversal y comparativa, Willibald Sonnleitner destaca las tendencias concomitantes de fragmentación y polarización político-electoral que atraviesan los seis países de América Central. Éstas se reflejan en las bases socioeconómicas del voto y en las dinámicas territoriales de la participación electoral. Ponen de manifiesto una crisis profunda y estructural de los sistemas de partidos, que precede y anuncia la ruptura del proceso de democratización en Honduras, amenazando la gobernabilidad de Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

Estas discusiones nos remiten a un tema clásico en la ciencia política: el de las relaciones complejas entre el sistema electoral, el sistema de partidos y la gobernabilidad democrática. Como han destacado los más reconocidos expertos en ese campo, el sistema electoral es el aspecto que más fácilmente puede ser diseñado, reformado o "manipulado" para propiciar efectos particulares sobre el funcionamiento del juego político institucional. Sin embargo, la "ingeniería electoral" no es una varita mágica, pues las reglas electorales solamente son una parte del sistema político, pero sobre todo porque los objetivos mismos de participación, representación y gobernabilidad se oponen y suelen contrarrestarse recíprocamente.[1]

[1] Citemos, solamente, algunas de las investigaciones más conocidas e influyentes, en orden cronológico: Rae (1967), Cotteret y Emmeri (1973), Grofman y

Los problemas prácticos que se derivan de esta problemática son abordados por varios de los autores en este libro, en referencia concreta a los debates que se plantean actualmente en los distintos países estudiados. Para dar solamente dos ejemplos, tras el conflicto postelectoral de 2006 en México, se está discutiendo arduamente sobre la conveniencia e inconveniencia de reformar el sistema para organizar una segunda vuelta presidencial, al mismo tiempo que se discuten, con razones y pasiones, muchas otras modificaciones del régimen electoral que responden a los intereses de los grupos representados en los cuerpos legislativos.

La creciente fragmentación y pluralidad de las fuerzas políticas desemboca a veces en elecciones con niveles de competencia extremadamente altos. En varios países los comicios presidenciales recientes se han caracterizado por resultados tan reñidos que más podría hablarse de empates técnicos que de mayorías triunfantes, lo que ha ocasionado niveles muy altos de polarización y nuevas exigencias en cuanto a la transparencia, cuando no cuestionamientos directos de la confiabilidad del sistema electoral. Además de Honduras en 2005 (y luego en 2009), tal fue el caso de México, Costa Rica y Nicaragua en 2006 (Sonnleitner, 2007).

La ausencia o el desinterés de los ciudadanos por las elecciones es otra causa de preocupación, porque en varios países se han observado índices decrecientes de participación electoral, sobre todo en elecciones intermedias. Dado que las elecciones legislativas descansan más en la capacidad de movilización de los partidos que en la de los candidatos, se puede suponer que los partidos están perdiendo influencia en la sociedad mientras que son los candidatos carismáticos en elecciones presidenciales los que llaman la atención de los ciudadanos y motivan a participar en las elecciones.

Sin embargo, pese al número creciente de estudios sobre ingeniería electoral, las reglas del juego político-electoral no son fáciles de cambiar. Además de conocimientos técnicos, para ello se requieren generalmente coyunturas propicias y acuerdos políticos muy amplios porque los arreglos electorales plasmados en las leyes son, al fin y al cabo, el resultado de complejos procesos

Lijphart (1986), Taagepera y Shugart (1989), Sartori (1994), Lijphart (1994), Colomer (2004) y Nohlen (2005).

de negociación, en los que se ponen en juego los intereses de los actores políticos que gobiernan. Si bien los sistemas electorales contribuyen a forjar las reglas del juego político, son los órganos legislativos los que crean y modifican las leyes electorales, y estas reformas siempre responden a una configuración particular de intereses, en un país y momento histórico dado. Las experiencias recientes en América Latina indican que la pluralidad democrática no favorece siempre los acuerdos parlamentarios, lo que puede generar una cierta "parálisis democrática", mientras que en algunos casos las reglas establecidas favorecen las coaliciones parlamentarias a pesar de la fragmentación del sistema de partidos.

De esta discusión surge otra disyuntiva muy presente en los capítulos de la presente obra, que divide los análisis de los autores: ¿hay que privilegiar, en la democracia, la participación y la representación, o la estabilidad y la gobernabilidad?

Desde la segunda perspectiva, resulta indispensable evitar que fuerzas "extremistas" (sean éstas de derecha o de izquierda), aun cuando llegan a ser mayoritarias en coyunturas particulares, puedan modificar las reglas del juego. Ello estaría ocurriendo, por ejemplo, en Chile y Colombia. En cambio, cuando se privilegia la primera, ello conlleva el riesgo de que algunos gobiernos popularmente electos rompan efectivamente los acuerdos básicos de la convivencia política, cancelando la posibilidad de mantener a todos los contendientes "dentro de una cancha única de juego".

Al respecto, salta a la mente el golpe de Estado de 2009 en Honduras, así como, por razones distintas, las experiencias de Venezuela, Ecuador y Bolivia. En el primer caso, el derrocamiento del presidente Zelaya se justificó argumentando que los golpistas estaban defendiendo el orden institucional, aunque lo hicieran violentando las mismas normas constitucionales (Sonnleitner, en este volumen). En los otros tres países, presidentes con amplias bases de apoyo popular y con liderazgos personalizados fuertes (de corte "populista", diría Legler) han conseguido modificar, no sólo las reglas electorales, sino las mismas leyes constitucionales, abriendo caminos que permiten fortalecer y concentrar el poder presidencial en detrimento de los indispensables contrapesos institucionales, y marginando de las decisiones públicas a los sectores opositores minoritarios.

Romero también subraya la política de confrontación constante impulsada por el gobierno de Evo Morales en Bolivia. ¿Cómo reconciliar, en un contexto de exacerbada polarización, las partes enfrentadas en torno a la negociación de políticas públicas de alcance e interés general sin desatender los reclamos de los grupos marginados? Y ¿cómo promover políticas que atiendan y amplíen los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de todos los ciudadanos sin recurrir a estrategias de confrontación de tipo populista?

A su vez, la memoria de las dictaduras argentina y chilena advierte que, pese a todos los problemas y limitaciones de la democracia política, las libertades y derechos políticos no pueden ser despreciados. Cuando se tiene la experiencia de la pérdida de libertades se aprecian las libertades políticas que ofrece la democracia. Las experiencias de varios países latinoamericanos, tal como lo muestran los autores de este libro, ilustran que el pluralismo político-electoral todavía guarda perspectivas de futuro como un método eficiente para regular los conflictos y garantizar los derechos ciudadanos.

Sin embargo, algunos países ya perdieron la institucionalidad mínima que requiere una democracia política. Tal es el caso de Honduras, que conoce un claro proceso de regresión autoritaria, como lo confirmaron las elecciones sin opciones que pretendieron legalizar el golpe de Estado en noviembre de 2009, en un contexto de intimidación y represión abierta de los sectores de la oposición. Otros países, como Cuba, aún no la han alcanzado, mientras que unos más, como Venezuela, Nicaragua y Guatemala, están en riesgo inminente de entrar en una dinámica de restricción de las libertades fundamentales.

¿Bolivia y Ecuador podrán reconstruir un sistema de partidos duradero a partir de las nuevas identidades étnicas que han cobrado fuerza política? ¿Cuál podrá ser el futuro de la democracia en Argentina, en un escenario de liderazgos personalizados no populistas (en la medida en la que no recurren a la confrontación como estrategia de gobierno y transformación política), pero en un esquema político sin partidos mínimamente estructurados? En México se presentan otras dificultades y carencias de índole institucional para garantizar el futuro democrático, sobre todo en ma-

teria de seguridad pública y de estado de derecho. En Costa Rica, por su lado, la sociedad civil no termina de surgir y los partidos tradicionales no terminan de perecer.

Si se entiende la democracia como un régimen que requiere la participación de ciudadanos autónomos y organizados, ello implica que no solamente los gobernantes tienen que asumir responsabilidades públicas. ¿No deberíamos considerar que todos, o cuando menos muchos, ciudadanos deben responsabilizarse por la solución de problemas sociales? ¿Hasta dónde la sociedad tiene que asumir la construcción de formas alternativas de organización, dentro y fuera de los partidos, para ocupar eficazmente los espacios de participación que ofrece un régimen democrático, así como para "llenar" de significado la política?

La democracia es, finalmente, un régimen en transformación permanente, cuya fortaleza reside en su capacidad de cambiar para adaptarse a sociedades cambiantes, a condición de preservar un consenso mínimo sobre las reglas para acceder y renovar el poder político, respetar a las minorías y contar con la participación pública de proyectos alternativos y plurales en competencia. Ello obliga a cuestionar la idea de una democracia "consolidada", ya que siempre existe la posibilidad tanto de la ampliación de sus rasgos liberales, participativos o igualitarios como de procesos de regresión autoritaria. Al respecto, Juan Linz (1987) habló precisamente de "transiciones autoritarias", porque un régimen plural también se puede desconsolidar y quebrar, reequilibrándose o desestabilizándose de nuevo.

Por ello, una democracia debe desenvolverse en sus propias contradicciones y evitar congelarse, ya que el exceso de estabilidad conlleva el riesgo de que las instituciones políticas, que son sus fundamentos y pilares, terminen alejándose o hasta divorciándose de las necesidades cambiantes de la sociedad, de sus fuerzas vivas y regeneradoras, produciendo democracias formales desconectadas del proceso social. El divorcio entre una sociedad en movimiento y unas instituciones "congeladas" incluso puede preparar el terreno para el colapso del sistema de partidos, como ha ocurrido en años recientes en varios países latinoamericanos.

En Argentina, la crisis de 2000-2001 desembocó en una disrupción de los clivajes partidistas tradicionales, así como en un nuevo

realineamiento de las fuerzas políticas en un escenario incierto, donde los ciudadanos empiezan a liberarse de las bases corporativas de la política clientelar de los radicales y peronistas. Se reconfiguran así electorados que atienden las convocatorias de líderes con identidades cada vez más difusas, que se forman y legitiman en nuevos espacios, por ejemplo en los medios electrónicos de comunicación.

Los casos de Venezuela, Colombia y Costa Rica comparten algunos rasgos de este proceso, aunque sus sistemas políticos contemporáneos no tienen como antecedente inmediato una dictadura. Sin embargo, habiendo sido democracias electorales razonablemente "consolidadas" durante varias décadas, todas ellas sufren procesos de desgaste de sus instituciones representativas en los últimos 20 años, trátese ya sea de sus sistemas de partidos o de las reglas mismas que organizan el juego político-electoral.

Quizás sea oportuno recurrir a otros conceptos o adjetivos, como el que propone Chantal Mouffe al introducir la noción de democracia "radical". En efecto, en nuestras democracias existe una tensión constante e irreductible entre las lógicas del liberalismo y las lógicas de la igualdad. Dicha tensión implica la necesidad de reconocer la existencia de dinámicas sociales divergentes y su indispensable articulación. Pero esta articulación debe recrearse permanentemente mediante la negociación entre grupos con intereses diferentes, porque al final no existe la posibilidad de una reconciliación definitiva (Mouffe, 1992:14).

De ahí que, si bien se pueden alcanzar distintos puntos de equilibrio, nunca se consigue realmente una democracia plena. El desafío central de toda democracia consiste, así, en mantener las puertas abiertas para que el sistema político pueda canalizar las viejas y las nuevas fuerzas sociales, y éstas se transformen en actores democráticos que se integren al juego existente y a la competencia político-electoral.

Finalmente, existen factores "externos", geopolíticos e internacionales, que limitan las opciones para la conformación de gobiernos soberanos y restringen el margen de decisión para definir políticas públicas autónomas e independientes. Desde el siglo XIX la presencia de Estados Unidos ha sido constante en toda Latinoamérica, pero en algunos países su intervención directa en años

recientes se ha hecho nuevamente patente, como en los casos de Honduras, Colombia y Panamá. Su peso es tan importante que *"lo que hace o deja de hacer"* su gran vecino del norte afecta directamente al conjunto de la región (Nohlen, 2005: 5-43). ¿Cómo analizar el impacto diferenciado de la política exterior estadounidense sobre los distintos procesos de democratización, más allá de las recetas económicas impulsadas por el "Consenso de Washington"?

El impacto del bloqueo norteamericano en el proceso político cubano y la constante amenaza que se cierne sobre la isla, pero también las maneras en las que el régimen de los hermanos Castro las utilizan para justificar sus reticencias ante la democracia liberal, merecerían un análisis equilibrado que no se pudo integrar en esta obra. Asimismo, el golpe de Estado en Honduras se produjo demasiado recientemente para ser abordado con la debida profundidad. Sin embargo, este libro sí refleja la importancia que tienen el tamaño demográfico y territorial, así como la posición geopolítica de los distintos países latinoamericanos, en su autonomía relativa para definir sus proyectos respectivos de desarrollo nacional.

En suma, los avances del pluralismo político-electoral han generado algunos círculos virtuosos, sin evitar otros círculos perversos en los procesos políticos latinoamericanos. En muchos casos, las elecciones democráticas han contribuido al desarrollo de fuerzas que han logrado redefinir el rumbo de las políticas económicas y sociales. A su vez, los sectores populares, los movimientos sociales y los partidos de izquierda han podido desarrollarse exitosamente, integrándose y manteniéndose en el juego político institucional. Ello no solamente es cierto en los países más estables del Cono Sur, sino también en México, en la región andina y hasta en Centroamérica, donde la democratización de los procesos electorales fue uno de los factores clave en la solución de sangrientos conflictos armados. Sin embargo, el balance resulta menos satisfactorio en otros ámbitos, y particularmente en los relacionados con la promoción de la igualdad.

La democracia como igualdad: Desarrollo, bienestar social y equidad

Aunque fue retomado en años recientes por el PNUD, el problema de la relación entre desarrollo y democracia no es nuevo en América Latina. Incluso antes de que Marshall (1949) acuñara con éxito su conocido modelo de ciudadanía tridimensional, o de que Lipset (1959) analizara las relaciones empíricas entre ambos procesos, innumerables autores han disertado y discutido sobre las condiciones materiales indispensables para la democracia.[2]

Sin embargo, sigue abierta la pregunta de si las democracias pueden prosperar en contextos de subdesarrollo, en medio de la pobreza y el analfabetismo, la marginación y la desigualdad, en sociedades en las que las mayorías carecen de niveles mínimos de bienestar, educación, salud y seguridad. En las últimas décadas asistimos a un proceso sostenido de expansión, no solamente del sufragio universal, sino de la reivindicación de derechos económicos, sociales y hasta culturales. Al mismo tiempo, las crisis económicas no dejan de regresar, destrozando en pocos meses los avances que han requerido años o décadas de inversión social. De ahí la disyuntiva recurrente entre las frustraciones materiales de los consumidores y las expectativas de los ciudadanos latinoamericanos.

Independientemente de las amalgamas que producen algunas encuestas de opinión, cabe distinguir claramente entre la economía y la política, el desarrollo material y la democracia. Todos los países del subcontinente han sufrido los efectos de la reestructuración económica neoliberal, con un costo social elevado en materia productiva, de ingreso, desempleo, salud, educación, vivienda y desigualdad. Por ello, el crecimiento económico (a pesar de que en algunos casos ha sido "sostenido") y la relativa estabilidad macroeconómica no se han traducido en bienestar para el conjunto de la población.

[2] Entre los más influyentes y citados cabe recordar los de Huntington (1972), Lefeber y North (1980), así como los más recientes de Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi (2000).

¿Puede culparse de ello a la democracia, cuando muchos de los procesos descritos trascienden el ámbito político-electoral e incluso las soberanías nacionales? ¿Hasta qué punto resulta pertinente vincular, mediante preguntas abstractas y ambivalentes, los procesos de democratización con los resultados materiales registrados por los gobiernos y las sociedades, para sorprenderse luego de que las respuestas terminen confirmando las prenociones postuladas e impuestas por las mismas encuestas?

Sin lugar a dudas muchos latinoamericanos están insatisfechos con las promesas incumplidas de sus gobernantes, y no pocos de ellos estarían dispuestos a renunciar a una noción abstracta que no les dice demasiado, si ello efectivamente les garantizara prosperidad y bienestar. Pero, ¿cuántos de ellos se interesan lo suficiente en cuestiones de desarrollo económico y político como para poder evaluar espontáneamente las relaciones complejas entre el crecimiento y las elecciones, las alternancias gubernamentales y la distribución de los ingresos? Y, ¿qué sabemos, realmente, sobre las relaciones entre la democracia y el bienestar material?

El subdesarrollo y la pobreza son, ciertamente, problemas que inciden sobre la calidad de vida de los ciudadanos y, por ende, sobre la calidad de los regímenes políticos. Como lo destacan los estudios empíricos y comparados dirigidos por Adam Przeworski, que cubren los periodos de 1950-1990 y 1950-1999 en 135 países, las relaciones entre la política y la economía son complejas. En términos estadísticos, el tipo de régimen (democracia/dictadura) no permite predecir los niveles nacionales de crecimiento económico, pero los ingresos per cápita sí se incrementan de manera más rápida en las democracias, cuyas tasas de expansión demográfica son más moderadas que las de las dictaduras (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 2000; Przeworski, 2004).

Si el crecimiento económico es insuficiente para propiciar el advenimiento de una democracia (porque los procesos que conducen al establecimiento de un sistema representativo pueden obedecer a las trayectorias más variadas y diversas), los estudios antes mencionados también demuestran que el nivel de desarrollo y el bienestar de la población son factores que contribuyen a evitar el colapso de las poliarquías (a diferencia de los países más pobres, que corren mayores riesgos de desaparecer). En otras pa-

labras, la riqueza económica sí contribuye a la estabilidad de los regímenes políticos, sean éstos democráticos o autoritarios.[3]

Asimismo, la democracia política también incide sobre el tipo de desarrollo económico. En efecto, la distribución del ingreso suele ser más equitativa y los salarios más altos en los países democráticos, mientras que las dictaduras pueden crecer con mayor inversión de capital y salarios más bajos, recurriendo a la represión de los trabajadores si resulta necesario, pero utilizando su potencial de forma menos eficiente. Por ello, a pesar de que no se verifican diferencias estadísticas significativas entre las dictaduras y las democracias en su nivel nacional de ingreso per cápita, sí hay importantes diferencias en la distribución del ingreso, lo que tiene consecuencias en las características cualitativas de los procesos de desarrollo (Przeworski, 2004).

Por ejemplo, resulta interesante contrastar los efectos de la democratización en las trayectorias de países como México y Portugal durante la década de 1980, cuando ambas naciones tenían ingresos per cápita similares, pero en Portugal se advertía una estrategia más orientada hacia el bienestar social de la población, mientras que en México los salarios sufrieron un fuerte deterioro (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 2000: 167-174). Aun así, también cuentan otros factores, como las herencias políticas y culturales, el grado de heterogeneidad étnica y religiosa, el marco institucional (presidencialismo *vs.* parlamentarismo) o la posición geopolítica, entre muchos otros, cuyo peso no ha sido suficientemente estudiado.

¿Hasta qué punto el desarrollo material de Portugal fue el producto endógeno de su democratización, y hasta qué punto se relaciona, también, con el proceso de integración europea, que le procuró subsidios masivos a este país para equiparar el nivel de

[3] Como bien lo demuestra Adam Przeworski, la probabilidad de "sobrevivencia democrática" se incrementa consistentemente en función del ingreso per cápita, siendo su "esperanza de vida" aproximadamente de 12 años en países con menos de 1 000 dólares por habitante, de 27 años en países con entre 1 001 y 3 000 dólares, de 36 años en países con entre 3 001 y 6 055 dólares, e "infinita" en los países con mayores ingresos per cápita, ya que hasta la fecha ninguna democracia con ese nivel de prosperidad ha colapsado, incluyendo el periodo anterior a la segunda Guerra Mundial (Przeworski, 2004).

vida de su población con los estándares de la entonces Comunidad Europea? ¿Y qué dirían los congresistas estadounidenses si México planteara la creación de fondos estructurales "de cohesión" análogos a los europeos para fortalecer el proceso de integración regional, trascendiendo el marco del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLC) que asoció a tres países con divergencias económicas comparables?

Sin resolver el nudo gordiano, las contribuciones del presente libro muestran que en América Latina hay democracias y economías con grados muy diversos de estabilidad y desarrollo, duración y desigualdad. Ciertamente, la pobreza no deja mucho espacio para la política, sobre todo cuando el nivel de recaudación fiscal es tan bajo que apenas alcanza para cubrir los gastos de la administración estatal. Pero en términos comparativos los países latinoamericanos tampoco se encuentran en los niveles más bajos de desarrollo mundial, por lo que sus democracias podrían beneficiarse de un margen considerable de acción, a condición de lidiar con los desafíos más urgentes del presente, relacionados con la precariedad de las condiciones socioeconómicas de amplios sectores de la población, con desigualdades persistentes y con la creciente inseguridad.

Democracia, globalización y medios de comunicación

Desde la década de 1980 la recesión económica mundial y la difusión de las políticas monetaristas y de reestructuración neoliberal han colocado en la defensiva al Estado de bienestar. Dichas tendencias no son propias ni exclusivas de Latinoamérica, sino que tienen una dimensión global. Resultan de una transición histórica de los modelos de regulación política y económica, y revelan una ruptura fundamental con las sociedades industriales. Como lo ilustra su presencia en muchos foros académicos internacionales, la globalización y la crisis del Estado democrático están en el centro de la discusión.[4]

En efecto, el Estado-nación sufre el doble impacto de la "mun-

[4] Éste fue, precisamente, el tema central de IPSA 2009 en Santiago de Chile, en el "21 World Congress of Political Science".

dialización" de las relaciones económicas y la "transnacionalización" de muchos procesos sociopolíticos que afectan a las sociedades contemporáneas. Desde "arriba", la creciente interdependencia y el desarrollo continuo del comercio internacional, de los flujos financieros y de las telecomunicaciones limitan la soberanía nacional y desplazan muchas decisiones hacia espacios, organismos y centros internacionales. Y desde "abajo", las empresas, los actores y los movimientos sociales también utilizan la "porosidad" de las fronteras estatales para organizarse, proyectarse y movilizarse en el nivel transnacional.

A su vez, los nuevos modos de producción y comercialización conducen a una competencia feroz entre los Estados, debilitando de paso sus preocupaciones por sus poblaciones y mercados "internos", y erosionando la soberanía nacional. En este contexto los procedimientos y las normas democráticas hasta pueden ser vistos como un obstáculo o freno al crecimiento económico, dadas las exigencias que plantea el respeto de los derechos constitucionales de los ciudadanos (Turner, 1992: 33).

Finalmente, las culturas políticas nacionales cambian bajo el impacto de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, mientras que los riesgos ecológicos, alimentarios y hasta de salud pública adquieren marcadas dimensiones "globales" y afectan directamente las vidas de los ciudadanos en un país dado, pero son imposibles de resolver mediante políticas públicas nacionales (Giddens, 2000: 92).

Todos estos problemas también afectan a las democracias más antiguas y "consolidadas", tanto como el desprestigio generalizado de los gobernantes, los partidos y la política *per se*. En efecto, otra paradoja de la democracia contemporánea reside en que, al mismo tiempo que se expande por el mundo, genera más y más desilusiones en las naciones con culturas e instituciones democráticas ampliamente arraigadas (Hermet, 2007; Giddens, 2000).

Estos procesos obligan a preguntarse cuán amplio es aún el espacio para la política y la soberanía nacional, ámbitos por excelencia de la democracia moderna. Por supuesto, la comunicación, el comercio y la interconexión entre países no son fenómenos nuevos, pero su magnitud, intensidad e inmediatez sí obligan a redimensionarlos en los albores del nuevo milenio. ¿Qué posibilidades

tiene el Estado-nación para gobernar y orientar los destinos de las sociedades en este contexto?

Como es bien sabido, los efectos de la globalización distan mucho de ser homogéneos y varían fuertemente de un país a otro. Como ya lo mencionamos, no es lo mismo participar en una comunidad regional con un ambicioso proyecto de integración y fondos de cohesión que en un tratado de libre comercio que excluye la movilidad del factor humano (Gómez Tagle y Conejero, 2005). ¿Cómo se han reorganizado los Estados latinoamericanos frente a los impactos de las reformas estructurales desde la década de 1980, y qué oportunidades les han abierto los procesos concomitantes de democratización a los diversos actores sociales y políticos, en un contexto mundial tan cambiante?

En primer lugar, cabe destacar que muchos gobiernos latinoamericanos han roto con el "Consenso de Washington". Ello es notorio en los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, pero también puede discutirse en los casos de Argentina y Brasil, donde presidentes provenientes de la izquierda y electos democráticamente han modificado significativamente las orientaciones de muchas políticas económicas.

En Chile esto es menos claro, ya que la transición involucró la negociación de un pacto con las fuerzas conservadoras que llevó a las coaliciones gobernantes de izquierda a autolimitarse en sus horizontes reformistas. En Colombia, México y Panamá, así como en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, en cambio, los gobiernos parecen haber renunciado, hasta la fecha, a modificar sus principales políticas económicas, independientemente de que los últimos tres reivindican afinidades o proyectos ideológicos de izquierda.

Para terminar, cabe mencionar los cambios de la política democrática relacionados con el desarrollo de los medios masivos de comunicación. El descrédito de muchas instituciones representativas, como los partidos y los parlamentos, así como de los mismos gobernantes resulta, al menos en parte, no del escrutinio y control democráticos, sino de su sobreexposición a las críticas permanentes pero desordenadas de los medios. Éstas son, con frecuencia, meramente coyunturales y superficiales, ignoran las razones profundas de los problemas y se limitan a simplificarlos, colocando

a todos los políticos en el mismo plano para complacer a los televidentes, reducidos a auditorios anónimos masivos que les garantizan un buen *rating*. En síntesis, el escándalo cotidiano, que magnifica hechos insignificantes destinados a denigrar la imagen pública de los funcionarios en una gran proporción, se ha convertido en el material fundamental de la comunicación política.

Muchos de estos problemas son al menos tan antiguos como la democracia, pero adquieren hoy dimensiones desproporcionadas. La corrupción, para dar solamente un ejemplo, es una dimensión añeja y constitutiva de la actividad política, como lo ilustra el caso de Gran Bretaña. En palabras de Giddens (2000: 98): "el clientelismo era antes, sencillamente la manera de hacer las cosas, incluso cuando había partidos de izquierda en el poder. Estas redes no han desaparecido, pero gran parte de lo que ocurría en ellas […] era simplemente aceptado". La novedad reside, así, más en su utilización constante para destacar la falta de legitimidad de los adversarios políticos que en la multiplicación de las prácticas clientelares.

Evidentemente, Latinoamérica no escapa a esta dinámica. En algunos países los efectos de los escándalos y de ciertas campañas mediáticas han sido, en ocasiones, devastadores. Tal fue el caso en Brasil durante la presidencia de Collor de Mello o con los casos de corrupción del Partido de los Trabajadores. Pero también puede citarse la guerra mediática entre los adversarios y los partisanos del presidente Chávez en Venezuela, quien hace a su vez un uso peculiar de los medios. Otros casos sonados son los famosos "videoescándalos" que contribuyeron a desprestigiar al presidente Fujimori en Perú y al candidato presidencial puntero de la izquierda en México en 2006.

Sería ingenuo pensar que los excesos y abusos de la clase política son verdaderamente novedosos. Sin embargo, éstos solían permanecer al margen de los reflectores públicos, por lo que eran menos visibles. Hoy, el desprestigio de los partidos y los políticos se alimenta cotidianamente mediante los noticieros, que se nutren de los escándalos del día. La sobreexposición pública de las actividades de legisladores y dirigentes partidarios deteriora su imagen y desprestigia la política, deslegitimando por ende a la misma democracia (Rial y Zovatto, 1998).

Perspectivas de la democracia

Pese a los augurios pesimistas sobre el futuro de las democracias en América Latina, nuestro balance al concluir la primera década del nuevo milenio presenta algunos aspectos positivos. En más de un país se han producido alternancias históricas que comprueban que los proyectos de izquierda no sólo pueden desarrollarse y crecer, sino incluso conquistar y ejercer el poder Ejecutivo. Al respecto, las victorias sucesivas de líderes que dicen ser de esa tendencia en Chile, Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Panamá, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador (por mencionar solamente a los países que se estudian en este libro), hasta llevaron a hablar a mediados de la pasada década de una "ola democrática de izquierda" en Latinoamérica.

Hasta qué punto las alternancias realmente hacen alguna diferencia en los resultados que los gobiernos ofrecen a su población en términos de políticas públicas y bienestar en general abre un amplio campo al debate, proporcionando alguna materia polémica para esta obra colectiva. Al respecto, cada autor ofrece sus propias perspectivas en los distintos planos en los que se puede analizar la democracia; hay desde quien pone el énfasis en las insuficiencias del pluralismo político-electoral para resolver los problemas de la desigualdad hasta quien privilegia la gobernabilidad e institucionalidad democráticas en sí mismas y considera imprescindible preservar acuerdos mínimos para evitar la polarización y la confrontación social.

Al fin y al cabo, la línea entre la democracia, el populismo y el autoritarismo puede ser muy delgada. Y si bien un exceso de "estabilidad" puede paralizar a una sociedad, los cambios radicales impuestos mediante la confrontación violenta también pueden romper los acuerdos básicos indispensables para la representación, la inclusión, la participación y la convivencia democrática de todos los ciudadanos.

Bibliografía

Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia,* México, Fondo de Cultura Económica.

Chantal Mouffe (ed.) (1992), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community,* Londres, Verso.

Colomer, Joseph (2004), *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: Pasado, presente y futuro,* Barcelona, Gedisa.

Cotteret, Jean Marie y Emeri Claude (1973), *Los sistemas electorales*, Barcelona, Oikos-Tau.

Dahl, Robert (1998), *On Democracy*, New Haven, Yale University Press.

Giddens, Anthony (2000), *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus.

Gómez Tagle, Silvia y Enrique Conejero (2005), "Introducción", en Silvia Gómez Tagle y Enrique Conejero (eds.), *Democratización y globalización en América Latina*, Alicante, Universidad Miguel Hernández, pp. 7-28.

Grofman, Bernard y Arend Lijphart (eds.) (1986), *Electoral Laws and their Political Consequences,* Nueva York, Agathon Press.

Hermet, Guy (2008), *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del pueblo*, Barcelona, Los Libros del Lince.

Huntington, Samuel P. (1972), *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós.

—— (1994), *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.

Lefeber, Louis y Lisa L. North (1980), "Introduction: Democracy and Development in Latin America", en *Studies on the Political Society and Culture of Latin America and the Caribbean,* vol. 1, Toronto, CERLACLARU, pp. 3-18.

Lijphart, Arend (1994), *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Nueva York, Oxford University Press.

Linz, Juan (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial.

Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (eds.) (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

Marshall, Thomas H. (1949), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday.

Nohlen, Dieter (ed.) (2005), "Elections and Electoral Systems", en *Elections in the Americas, A data Handbook,* vol. 1, *North America, Central America and the Caribbean*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD-Alfaguara.

Przeworski, Adam (2004), "Democracy and Economic Development", en Edward D. Mansfield y Richard Sisson (eds.), *The Evolution of Political Knowledge*, Columbus, Ohio State University Press.

Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well Being in the World: 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rae, Douglas W. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws,* New Haven y Connecticut, Yale University Press.

Rial, Juan y Daniel Zovatto (coords.) (1998), *Urnas y desencanto político. Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*, San José, IIDH-CAPEL.

Sartori, Giovanni (1993), *¿Qué es la democracia?*, Bogotá, Altamir.

—— (1994), *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes,* Nueva York, Columbia University Press. [Hay edición en español por el Fondo de Cultura Económica: *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados,* México, 2000.]

Shugart, Matthew S. y John Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics,* Cambridge, Cambridge University Press.

Sonnleitner, Willibald (2007), "Las elecciones en México y Centroamérica: ¿Polarización, o fragmentación?", en Salvador Romero Ballivián (coord.), *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz, Corte Nacional Electoral de Bolivia, pp. 195-220.

Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart (1989), *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven y Londres, Yale University Press.

EL CONO SUR

ARGENTINA: MUTACIÓN DEMOCRÁTICA Y CUENTAS PENDIENTES

Isidoro Cheresky*

Hace 25 años se producía un viraje en la historia política argentina: los militares abandonaban el poder y un gobierno surgido de elecciones libres se instalaba con la promesa de inaugurar una democracia duradera. Ese anuncio, aventurado en su momento, se ha cumplido y por primera vez el ciclo de golpes de Estado, gobiernos de legitimidad precaria, restricciones a las libertades públicas y proscripción de los opositores parece superado. Sobre todo, se ha instalado el principio mediante el cual las elecciones son la única vía legítima, y también posible, de acceso al poder político, por lo que son, en buena medida, el eje organizador de la agenda pública.[1]

Los cambios acaecidos desde 1983 descontinúan una tradición de inestabilidad política sustentada en raíces democráticas endebles, pero paradójicamente marcaron la evolución hacia un tipo de democracia alejada de la que se soñó en los tiempos de la primavera refundacional, puesto que el régimen político se ha caracterizado a lo largo de estos años por crisis recurrentes en las que los lazos de representación han sido reiteradamente cuestionados,

* Agradezco a Gabriela Mattina su colaboración para la revisión técnica de este artículo.

[1] Por cierto, la trayectoria de estos años ha sido accidentada: Raúl Alfonsín (1983-1989) y Eduardo Duhalde (2002-2003) debieron acortar la duración de sus mandatos como resultado de la dificultad para controlar la hiperinflación uno y el repudio a la represión descontrolada de la protesta de los desocupados el otro. Fernando de la Rúa, por su parte, abandonó la presidencia el 20 de diciembre de 2001 en el contexto de manifestaciones de descontento generalizadas, protagonizadas en primer lugar por aquellos que lo habían elegido un par de años antes.

y en un periodo más reciente la estabilización buscada por todos los actores no logra alcanzar un perfil definido. Se destacan dos rasgos emergentes: la centralidad de los liderazgos de popularidad en la constitución y reconstitución de identidades políticas, y la expansión de una ciudadanía autónoma que es electoralmente fluctuante en sus preferencias y de presencia continua —a veces simplemente como opinión medida por las encuestas, otras por la protesta o el estallido sin mediaciones institucionales— en la vida pública, que requiere que las principales decisiones sean legitimadas ante la opinión sin que por ello se cuestione la legalidad de los representantes electos. En definitiva, un régimen político aún indefinido y muy alejado de los ideales institucionalistas de los actores democráticos de los ochenta.

La instalación de la democracia en Argentina no consistía en un simple cambio institucional posterior a la realización de elecciones libres. Sin duda, que se realizaran en condiciones realmente competitivas fue el signo de un cambio significativo, pero la democracia, en sus nuevos inicios de los años ochenta, procuraba un nuevo rumbo teniendo como fondo y condicionante una realidad social y política en la que persistían componentes autoritarios y corporativistas, y una cultura en la que la propia concepción de la democracia más allá del reconocimiento de la legitimidad electoral no se enraizaba en valores cívicos compatibles.

La inestabilidad política argentina se remonta a la tercera década del siglo XX. Desde entonces una sucesión de golpes de Estado, gobiernos *de facto* militares o cívico militares, restricciones a las libertades públicas y proscripciones de opositores aun en el caso de gobiernos electos, caracterizaron la vida política. Pero la dictadura inédita que precedió a la restauración de la democracia se prolongó desde el 24 de marzo de 1976 hasta el 10 de diciembre de 1983.

Visto en perspectiva, el estancamiento del desarrollo argentino en las décadas transcurridas desde entonces no puede ser disociado de la inestabilidad política. Por cierto, aun a lo largo de ese periodo hubo progresos, pues se conformó una ciudadanía más inclusiva, aunque como se ha indicado retaceada en el ejercicio de sus derechos. Particularmente durante un periodo a partir de 1943-1945 —el del peronismo emergente— se produjo una nota-

ble ampliación de la inclusión social en la que germinaron nuevos derechos sociales.

Pero desde el advenimiento del peronismo, en 1945, también se produjo una división sociopolítica que marcó durante décadas la vida pública y cuyas trazas aún perduran. El gobierno de Perón, sustentado en ese movimiento de base obrera, aunque con una composición social variada, impulsó una redistribución del ingreso y un acceso a la vida pública de los trabajadores bajo el liderazgo de su fundador y encuadrada por organizaciones gremiales, pero con restricciones considerables a las libertades públicas y a la competencia política. En paralelo al peronismo, que adquirió la fisonomía de un verdadero régimen político excluyente, se conformó una oposición variopinta con peso importante de los sectores medios urbanos de tradición democrática liberal, pero que fue estigmatizada porque algunos de sus componentes más activos se identificaban socialmente con la "oligarquía" y políticamente con aspiraciones antipopulares. Su composición era variada, y buena parte de sus adherentes eran simplemente partidarios de una democracia con libertades públicas y derechos ciudadanos.

Este entrelazamiento de progreso social para los trabajadores y excluidos y el autoritarismo político *versus* la democracia con plenos derechos, que en la tradición argentina no había significado políticas sociales y ni siquiera derechos políticos y civiles razonablemente iguales para todos, se encarnó en una polarización peronismo-antiperonismo, no competitiva, que atravesó la vida pública durante décadas y aún hoy sigue ejerciendo cierta influencia. Esos conglomerados se presentaron de hecho durante varias décadas como formas de régimen que se excluían mutuamente. El peronismo en el gobierno entre 1946 y 1955 se valió de su legitimidad electoral para conformar un régimen autoritario con severas restricciones a las libertades públicas y con aspiraciones de perdurar en el poder, hasta que fue derrocado. El triunfo de sus adversarios por medio de un golpe de Estado, y su continuidad en las diferentes figuras de poder que se sucedieron hasta 1973, estuvieron signados por la ilegitimidad, ya sea porque se trataba de dictaduras militares o bien de gobiernos electos con proscripción de los peronistas.

El breve interregno de pacificación política y democracia sin restricciones duró apenas tres años desde el regreso del peronismo

al poder en 1973 y se deterioró rápidamente en un marco de violencia guerrillera que prolongaba su actividad iniciada en tiempos de la precedente dictadura, de conflictos sociales desbordados y de incipiente terrorismo de Estado. Tras la muerte de Perón los militares no tuvieron dificultad en llegar al poder como restauradores del orden con cierto consentimiento social.

La dictadura militar que estuvo vigente desde el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 tuvo características inéditas. La junta militar que emergió del "putch" contó con la tolerancia de una parte de la sociedad e incluso con el apoyo de otra, porque una vez más los militares aparecían como una posibilidad de restaurar un orden en crisis cuando las instituciones políticas no podían arbitrar soluciones aceptadas. No obstante, el régimen instalado tuvo características especiales, a diferencia de otros que se limitaron a suspender las garantías constitucionales y gobernar por un periodo sin controles ni legitimidad ciudadana; en este caso se estableció un verdadero proyecto que incluso se autonombró de "reconstrucción nacional" y que tenía por vocación recortar las bases sociales y políticas de la "subversión". So pretexto, entonces, de combatir a las organizaciones guerrilleras que habían proliferado en el periodo precedente a su advenimiento al poder, la corporación militar emprendió un plan de extermino que aunque se valía de los resortes del poder era clandestino e ilegal. La "desaparición de personas" es una noción que se elaboró con el paso del tiempo cuando quienes buscaban a las miles de personas que habían sido sustraídas a su vida corriente, generalmente en operativos nocturnos en los domicilios particulares o en lugares de trabajo o estudio, descubrían la situación común de sus allegados: habían perdido la condición mundana, o en otras palabras, eran inhallables, pues ninguna dependencia pública asumía la sustracción. Este concepto relativamente novedoso (Arendt, 2006)[2] denotaría una práctica característica del régimen instalado en el país, cuyo impacto antipolítico e inhumano pudo imponerse ampliamente[3]

[2] En *Los orígenes del totalitarismo* revela antecedentes de procedimientos similares en la Alemania nazi, que quedaron opacados en el registro de lo sucedido por la magnitud trágica de los campos de concentración.

[3] Fueron minoría los opositores y resistentes arrestados en condiciones legales

en un contexto en el que los gobernantes dictadores se consideraban grandes transformadores destinados a fundar una nueva entidad nacional y a retener su control durablemente. Cuando la presión internacional y la evolución interna colocó a la corporación militar ante la evidencia de su transitoriedad, ésta concibió la extraordinaria operación de hacer desaparecer a los desaparecidos reclamando un "manto de olvido" sobre un periodo que los militares calificaban de "guerra sucia" y que en consecuencia era considerado por ellos como un "*no man's land* del derecho". Esta pretensión de proteger un conjunto de acciones represivas y crímenes cometidos al amparo del Estado marcó la fase final del régimen y signó todo el periodo inicial de los primeros gobiernos democráticos, que se extiende aún hasta el presente. "Los desaparecidos" son en el contexto nacional una figura inédita, la de individuos arrancados a su mundanidad, que al ser enunciada e involucrar a activistas de los derechos humanos en variadas acciones de verdad y justicia abrió un largo ciclo de restitución de la historia de cada una de las víctimas, y en algunos casos de su descendencia sustraída también.

El movimiento de derechos humanos, desde su aparición y en su diversidad de expresiones, había reaccionado, al concebir que se trataba de desapariciones, con la demanda "Aparición con vida". El reclamo, que en una perspectiva realista se revelaba utópico, tenía sin embargo la fuerza durable de una cuenta a saldar: qué había sucedido con quienes fueron sustraídos a sus vidas, quiénes eran responsables de que ello hubiese sucedido.

Hacia el final de su tutela, cuando los sueños de eternizarse en el poder o dejar una herencia afín se vieron frustrados sobre todo por el fracaso en la aventura bélica en las islas Malvinas (abril-junio de 1982), los militares promulgaron leyes "explicativas" y autoexpiatorias destinadas a proteger sus actos de poder del examen y la sanción judicial.

Finalmente, luego de la realización de elecciones presidenciales y legislativas, entregaron el poder sin haber logrado acuerdos de transición que les dieran seguridades sobre el futuro, y ello pese

y sometidos a procedimientos legales. Y aún en estos casos con frecuencia se simulaban fugas para proceder a fusilamientos.

a que en años anteriores los dirigentes de los partidos políticos habían estado negociando pactos en vistas a una transición que contemplara los intereses marciales.

De modo que la fundación o restauración democrática, iniciada en diciembre de 1983, comportaba una doble aspiración: la de revertir el daño institucional y humano de los siete años de dictadura, de una dictadura muy diferente a las del pasado, que dejaba pendiente una obra de reparación, y, en una perspectiva de más largo plazo, crear las condiciones para una democracia duradera, lo que en ese entonces se entendía como estable.

No es sorprendente entonces que los líderes democráticos que llegaron al poder con la ambición de fundar la democracia encararan esa tarea provistos de paradigmas universalmente consagrados en el mundo, relativos al tipo de democracia y en particular a la conveniencia del sistema parlamentario, a la reconstitución del sistema de partidos y a prácticas políticas que precisamente ya comenzaban a entrar en crisis en las "democracias maduras" (Mair, 2005). Esas aspiraciones institucionales eran difíciles de llevar a cabo por razones de distinta naturaleza. Por una parte, transformaciones sociológicas y tecnológicas habían producido una mutación que había contribuido a diluir la consistencia de lo social, a lo que se unía que, tras la caída del muro de Berlín, las identidades y antagonismos políticos del siglo XX comenzaban a perder vigencia. Ese sustento sociológico que había dado raíces duraderas a las identidades políticas y a los partidos ya no era sólido. Por otra parte, las tradiciones populistas poco afines a la institucionalidad y al respeto de la ley eran una herencia nacional, que aunque se transformaba con el surgimiento de los derechos humanos y una conciencia democrática más extendida, obraba en contra de la institucionalidad tanto más si ésta aparecía como un paradigma despegado de los recursos existentes, de las nuevas realidades sociopolíticas y en especial cuando estaba en contradicción con las prácticas cotidianas de los propios actores que la proclamaban.

Al cabo de 25 años de vida democrática con altibajos y zozobras —sólo en los primeros años tras la corporación militar, y luego de las desestabilizaciones y crisis originadas en los vaivenes en la popularidad de los gobernantes, lo que en un caso, "el cacerolazo" de

fines de 2001, llevó a la interrupción del mandato presidencial— el régimen democrático no parece sujeto a la amenaza de que otra dictadura militar lo desplace, y sin embargo la vida política, sus instituciones y sus actores principales distan mucho del modelo en el que se pensaba en los inicios.

Un aspecto notorio es la sed de estabilidad y hasta rutina que se expandió en los albores de la democracia en los inicios de los ochenta, frustrada en los años transcurridos desde entonces. Se han sucedido periodos de estabilidad y periodos de crisis en los que la legitimidad de los gobernantes fue cuestionada y la propia convivencia amenazada, a veces porque la estabilidad socioeconómica era afectada por la hiperinflación o el estancamiento en el desarrollo, o bien por modos de crecimiento excluyentes.

La democracia se reveló como un régimen inestable por su propia naturaleza: la renovación regular de los gobernantes no está ya regida como antaño por identidades o estructuras partidarias sólidas, a lo que se sumó una creciente injerencia ciudadana en las decisiones de los mismos. La deliberación o cuando menos la fluctuación en las opiniones resultado de evoluciones que se producen bajo el influjo de una multiplicidad de actores públicos son las características de regímenes en los que los lazos de representación se anudan, se deshacen y se recrean en plazos menores que los de los mandatos legales.

Pero si el orden político democrático dista hoy en día de tener la sistematicidad y coherencia que muchos imaginaron hace tres décadas se debe a que la vida política realmente es inestable, porque se ha acentuado en nuestra sociedad, como en otras de la región y del mundo, una mutación del formato democrático. Se ha expandido la presencia ciudadana, pero no se trata ya del pueblo de antaño, reconocido en pertenencias corporativas y políticas, entramado en una subcultura característica y en algunos casos imbuido de una ideología "explicativa" de su condición social. Esa presencia y peso ciudadano —más conglomerado de individuos que articulación asociativa, aunque ésta juega con frecuencia tan sólo un papel incitativo— tienen como punto de partida la expresión electoral que consagra autoridades legales, pero ellos se prolongan y se hacen permanentes a través de los poderes indirectos (Rosanvallon, 2007). El propio dispositivo institucional ha consa-

grado figuras institucionales pero independientes en principio de los poderes electivos, como los fiscales administrativos, los defensores del pueblo o aun los presidentes de los bancos centrales, que gozan, según los periodos, de mayor o menor autonomía y se constituyen en voces que expresan parcial o globalmente intereses ciudadanos, amén de otras autoridades que procuran expresar una legitimidad moral (las Iglesias, ciertas ONGs, etc.). La Constitución argentina consagra mecanismos de consulta popular que aunque no se han empleado son potencialmente parte del dispositivo de poderes indirectos. Pero lo más notorio es el desplazamiento de la vida pública, de los dispositivos institucionales tradicionales a una escena más fluida en la que la expresión ciudadana ocupa un papel central. Esa expresión, cuando es movilización directa, no reviste generalmente las formas del pasado, pues no se trata de masas encuadradas, porque aunque a veces formas organizadas de interesados o demandantes están en el origen de la movilización, la deliberación directa en asambleas, el espontaneismo o los grupos fragmentados desbordan generalmente la institucionalidad originaria. Sin embargo, aunque la movilización y el estallido han sido significativos en la vida política, y en particular con los saqueos y ulteriormente el "cacerolazo", al punto de desplazar a un presidente y jaquear a sus sucesores, lo más permanente es la expresión de la opinión pública medida por las encuestas o la vigilancia expresada por variados actores del espacio público. La consecuencia de este desplazamiento es que las decisiones de gobierno y la conducta de los actores políticos están sometidas a un proceso permanente de revalidación de la legitimidad. Gobernar, en particular, es actuar de modo tal de conquistar la legitimidad, o rectificar las decisiones en busca de una revitalización del lazo de representación que llevó a quienes gobiernan al poder.

Como se ha señalado para otros contextos, vivimos en los tiempos de la desconfianza ciudadana, y en consecuencia las protestas afloran por doquier ("contrademocracia"), lo que puede ser entendido también como que el principio igualitario se ha extendido en una modalidad tal que favorece la proliferación de demandas fragmentarias y apremiantes sin que se dé lugar a la constitución de una comunidad política que establezca un rumbo colectivo que haga de la igualdad un principio de organización de la vida en

común, y no un inspirador de acciones dispersas eventualmente contradictorias las unas con las otras (Schnapper, 2004).

Pero es evidente que si bien lo que sucede con la vida política en Argentina no puede ser desconectado de la mutación a la que aludimos y que se manifiesta de modos diversos en otras sociedades, hay, amén de los desafíos de la aludida evolución, que no debería ser tomada como un curso que no debamos interrogar y cuestionar, aspectos específicos de la evolución nacional que plantean problemas acuciantes al régimen político, que podríamos sintetizar en la expresión "déficit de institucionalidad republicana".

La refundación democrática

El 10 de diciembre de 1983, al asumir la presidencia el radical Raúl Alfonsín, se producía una inflexión en la historia política que podemos apreciar en toda su medida 25 años después, mas su alcance y significación actual son enigmáticos. Se trataba por cierto de una ruptura con el pasado, en primer lugar con la dictadura militar inédita instalada más de siete años antes, pero más en general con un pasado de inestabilidad política que se había prolongado durante décadas. Pero el término refundación democrática, para caracterizar lo que sucedía, presentaba la dificultad de los escasos, fragmentarios y en su mayoría lejanos en el tiempo, periodos de institucionalidad democrática. En buena medida los sectores que propiciaban la democracia en ese momento fundacional miraban al mundo (en los años setenta se habían democratizado los enclaves autoritarios en Europa occidental —Portugal, España y Grecia— y soplaban ya los vientos que llevarían al derrumbe de los remanentes del totalitarismo en el Este). En Argentina el sentimiento democrático se alimentaba de una sana negatividad: los horrores del periodo dictatorial que se iban "descubriendo"[4] y

[4] Hacia el final de la dictadura militar y los comienzos del gobierno de R. Alfonsín la atención pública estuvo focalizada en los descubrimientos de las trazas del terrorismo de Estado. Centros clandestinos de detención, fosas comunes con cadáveres no identificados, relatos de las víctimas que habían sobrevivido. Esta actividad febril, transmitida por los medios de comunicación, y las labores de la Conadep, culminaron en 1985 con el juicio a las juntas llevado a cabo por la Cá-

el rechazo a ese pasado inmediato. No por casualidad el libro con testimonios sobre desaparición de personas que produjo la Comisión Nacional para la Desaparición de Personas, formada a poco de asumir el gobierno constitucional para recibir y recopilar denuncias, se tituló *Nunca más*.

Prácticas tradicionales antes devaluadas adquirieron un nuevo sentido: millares de argentinos se inscribieron en los partidos políticos tradicionales que iban a contender en elecciones libres, pero buena parte de ellos lo hacía buscando en los viejos odres los vinos de la renovación política. En la figura de Raúl Alfonsín se condensó la esperanza de una política democrática, lo que llevó a millares de ciudadanos sin filiación a adherirse al partido radical (Unión Cívica Radical) para poder consagrarlo candidato. Y ese mismo impulso es el que deparó una sorpresa sin precedentes en las cuatro décadas anteriores: que un no peronista ganara en elecciones libres. La simpatía por el candidato triunfante había traspasado las fronteras de su partido y las de los sectores medios en los que estaba tradicionalmente confinado, y así pudieron ganar sus candidatos en distritos tradicionalmente reducto de los peronistas, y en particular acceder a la gobernación de la provincia de Buenos Aires. El peronismo encararía, por su lado, una revisión a partir de la inesperada derrota electoral; en los años siguientes la "renovación" lo llevaría a democratizar sus prácticas a favor de las elecciones internas en la selección de candidatos y a prestar atención a la opinión pública.[5]

mara Federal de la Ciudad de Buenos Aires. La sociedad argentina descubría así la naturaleza del régimen al que había consentido al menos durante un periodo y asumía como verídicos los rumores y trascendidos que en su momento circulaban sobre la desaparición de personas pero ante los cuales se había mostrado dubitativa o incrédula.

[5] La campaña electoral del peronismo en 1983 estuvo perlada por incidentes y tensiones entre fracciones adversas, lo que en algunos casos tiñó los actos partidarios con violencia. Los actos de clausura de ambos partidos rivales fueron multitudinarios; en el peronista la figura de su candidato presidencial, Ítalo Lúder, fue opacada por la actuación de Herminio Iglesias, un caudillo bonaerense conocido por su afinidad con la confrontación física, quien ese día, ante el público asistente y millones de espectadores televisivos, quemó desde el escenario un mini ataúd que simbolizaba al partido adversario. Muchos analistas consideraron que este desempeño y los precedentes mencionados inclinaron a muchos indecisos a votar por el

Un signo indudable de la discontinuidad con el pasado lo constituyó que la transición argentina fuese "no pactada". Pese a las presiones militares luego de la derrota de la aventura de la dictadura en las islas Malvinas, los partidos no se avinieron a una transición convenida con los militares en la que éstos obtuviesen garantías sobre eventuales investigaciones sobre su reinado, tal como lo pretendían. En verdad, el clima había virado —como se señaló— por obra de los movimientos de derechos humanos que promovían y reflejaban un cambio de la opinión pública hostil ahora hacia los militares en retirada. Los partidos políticos que a inicios de los ochenta habían constituido una "multipartidaria" que dialogaba con el régimen en vistas a una transición, incluso a convenir sucesores en el poder pactados, debieron abortar ese propósito.

De modo que los límites a la ruptura con el pasado y los condicionamientos a la naciente democracia no provendrían de acuerdos con las corporaciones o de fronteras institucionales, pero sí de los remanentes autoritarios en la propia morfología institucional —en la que el poder corporativo era aún considerable— y de los límites de los propios actores políticos que, como se verá, heredaban rasgos del pasado poco conformes con la promesa democrática.

Así, la corporación militar protagonizó a lo largo de los años ochenta sucesivas resistencias a la prosecución de los juicios (aún limitados a ciertos responsables y casos emblemáticos) que mantuvieron al país en vilo. Surgieron los militares "carapintadas", que no sólo procuraban una resistencia a los enjuiciamientos sino que proyectaban recuperar influencia en la vida política. Sólo con

candidato radical. Éste había desplegado una estrategia electoral en la que se presentaba como el adversario decidido de la dictadura militar en retirada y dispuesto a promover el juicio de sus principales responsables, en tanto que denunciaba que una parte del liderazgo peronista había acordado "un pacto militar sindical" para retener el control de los sindicatos, poniendo de relieve la poca disposición que manifestaba el candidato peronista para proponer el enjuiciamiento de militares culpables de crímenes de derechos humanos.

A partir de la derrota el peronismo entró en estado deliberativo y surgió de su seno una corriente renovadora que pretendía impulsar una democratización partidaria. Y en efecto, hacia finales de la década de los ochenta, cuando se debía dirimir la candidatura presidencial partidaria, se efectuaron elecciones internas indiscutidas de las que salió triunfante un candidato que no gozaba del apoyo de la mayoría del aparato partidario: Carlos Menem.

la derrota cruenta de una rebelión de este sector, encarada por los propios mandos militares durante el gobierno de Carlos Menem en 1991, se clausuró la intervención de ese protagonista durante décadas de la vida pública.

El sindicalismo de matriz peronista se sostuvo durante los años ochenta como un actor sociopolítico que jaqueaba al gobierno por vía de la acción directa, pero su presencia fue declinante. Ni la CGT,* ni las corrientes disidentes del sindicalismo tradicional, ni el sindicalismo emergente de la CTA** pudieron resistir a las políticas de privatización y desmantelamiento de las empresas públicas y de desregulación de los mercados que emprendió exitosamente Carlos Menem a lo largo de la década de los noventa. Las organizaciones sindicales, debilitadas en su capacidad de obtener adhesión y emprender acciones, se replegaron a un papel de negociadoras y prevalecieron los intereses de los dirigentes y de la estructura institucional de los sindicatos.

Los partidos políticos

Los partidos políticos tuvieron su periodo de esplendor en las dos primeras décadas que sucedieron a la primavera democrática. Es verdad que los rótulos tradicionales del radicalismo (Unión Cívica Radical) y del peronismo (Partido Justicialista) dominaron entonces la escena electoral e institucional, pero también emergieron terceras fuerzas que ya en los noventa prefigurarían no una transformación del sistema de partidos, sino su crisis.

Inicialmente el radicalismo encarnó los nuevos tiempos con promesas de institucionalidad republicana que anunciaban una renovación de las prácticas políticas. Pero los recursos con que contaba ese proyecto, si bien permitieron captar a la ciudadanía autónoma en expansión, no fueron suficientes para hacer frente a los desafíos de doblegar las presiones corporativas (sobre todo militares y sindicales), tratar con una oposición política poco cooperativa, y sobre todo emprender un proyecto de desarrollo *aggior-*

* Confederación General del Trabajo.
** Central de Trabajadores

nado que permitiera acompañar las conquistas políticas de la democracia con un crecimiento económico que atenuara las desigualdades y reparara la pobreza.

Pero el escollo que primero desacreditó al "alfonsinismo" fueron los derivados de la política de derechos humanos que éste emprendió. Las transgresiones y la violencia desencadenada desde el Estado, esencialmente ilegal e inhumana, dejaron en la sociedad una cicatriz profunda que no podía ser resuelta con recursos procedimentales y rápidos. Aunque la mayor parte de la sociedad adquirió conciencia de la magnitud de la lesión social en las postrimerías de la dictadura, el tratamiento de ese pasado se presentaba como ineludible y sumamente complejo. Los remanentes en la corporación militar que consideraban que habían librado una guerra sucia pero justa, y que seguían concibiendo a las fuerzas armadas como dotadas de una función trascendente que hacía de ellas un conjunto diferenciado y superior a la ciudadanía, persistían, y contaban con la complicidad corporativa de sectores menos ideológicos pero poco dispuestos a acatar a los poderes constitucionales. El gobierno de Alfonsín emprendió una acción orientada a saldar cuentas con la corporación militar impulsando el juicio a los principales responsables del periodo dictatorial (a los que dieron las órdenes y eventualmente a quienes se "excedieron" en el cumplimiento de las mismas), pero al no lograr que la propia justicia militar (el tribunal supremo de las Fuerzas Armadas [FFAA] era en ese entonces la cabeza de un fuero especial, que dilató el procedimiento) se hiciera cargo de esa tarea, la resolución jurídica recayó en los tribunales ordinarios. El juicio más significativo fue el emprendido por la Cámara Federal de la ciudad de Buenos Aires, que condenó a altas penas de prisión a los principales miembros de las Juntas militares que se sucedieron en el poder desde 1976, pero que en su sentencia recomendó el enjuiciamiento de otros niveles de responsabilidad militar, con lo que el dictamen concluyó no en una clausura de la prosecución judicial sino en un reinicio.[6]

[6] El punto 30 del fallo de la Cámara Federal de Buenos Aires ordenaba el "enjuiciamiento de los oficiales superiores que ocuparon los comandos de zona y sub zona de defensa durante la lucha contra la subversión y de todos aquellos que tuvieron responsabilidades operativas en la acción". En poco tiempo se revelaría que

La multiplicación de los enjuiciamientos que siguieron y la resistencia de los inculpados a entregarse a la justicia culminaron en una rebelión encabezada por militares en actividad, algunos de los cuales habían intervenido en la guerra de las Malvinas (por lo que reivindicaban otros méritos amén de la participación en la "guerra sucia") y que procuraban asociar la resistencia a los juicios de la oficialidad con la defensa del honor militar. Hubo varios conatos de rebelión protagonizados por los "carapintadas", pero el más célebre de ellos fue el de la Semana Santa de 1987. Los amotinados en un cuartel de las cercanías de la ciudad de Buenos Aires no fueron reprimidos por sus camaradas de armas y el presidente, luego de haber encabezado masivas concentraciones ciudadanas en la plaza de Mayo y de haber obtenido el respaldo de todo el espectro político, terminó percibiendo su impotencia para reducir por la fuerza a los rebeldes y finalizó reuniéndose con ellos y en alguna medida exculpándolos. Condicionado por esta asonada el gobierno aprobó por vía parlamentaria leyes que amnistiaban a quienes habían cumplido órdenes y canceló los numerosos juicios en marcha.[7]

Con los avatares descritos, los juicios por derechos humanos fueron una vertiente de la vida pública que contribuyó a desarrollar una conciencia de derechos y que estableció un límite a lo tolerado en la acción represiva del Estado, conciencia que se hizo extensiva a cierta censura al ejercicio público de la violencia.[8]

los militares pasibles de imputación sumaban centenares. El gobierno radical se encontraba en la paradójica situación de haber impulsado los juicios ejemplares, pero con la expectativa, frustrada, de que luego de sanciones ejemplares a los principales responsables se diera vuelta a la página. Pero comenzaba a expandirse una sociedad democrática, y la Cámara Federal, como otros poderes y el propio reclamo de parte de la sociedad, escapaban a los designios del poder.

[7] Esta suspensión de la acción judicial tuvo otro capítulo en diciembre de 1990, cuando C. Menem amnistió a los jefes militares condenados. Con ello no se clausuró, sin embargo, el esclarecimiento jurídico que se emprendió contra estos altos mandos y otros jefes castrenses por hechos por los que no habían sido anteriormente juzgados, en particular la sustracción de menores cuyos padres se hallaban en cautividad, delitos por los que hubo nuevas condenas. Años después, en 2006, la Corte Suprema declaró los crímenes de lesa humanidad como imprescriptibles y la acción judicial se reanudó contra todos los que habían sido inculpados en el pasado y otros que se les sumaron.

[8] Una conciencia pública adversa al uso de la violencia y que ambiciona la vi-

Pero si bien los procesos judiciales contribuyeron a examinar el pasado represivo y en consecuencia a consolidar los fundamentos éticos de la democracia, la elaboración de la historia probablemente no fue suficientemente exhaustiva y no se han producido los debates y los juicios, no ya jurídicos sino políticos, que echen luz sobre la misma sociedad y los grupos civiles que fueron también protagonistas de la violencia.

El radicalismo (UCR)* encarnó el giro político democrático de los años ochenta y la política de derechos humanos, pero las dificultades para hacerse cargo de las demandas radicalizadas de justicia y encauzarlas contribuyeron al deterioro de su gobierno y abrieron una grieta en su relación con la sociedad, en particular con los sectores progresistas que lo habían dinamizado. Esa distancia se amplió cuando en los noventa la dirección partidaria ejercida por R. Alfonsín terminó cediendo a las presiones del presidente peronista para reformar la Constitución con la finalidad de permitir la elección del mandatario en el poder. Desde entonces el "partido centenario"[9] se deslizó por una pendiente de declinación que sólo

gencia de derechos se ha expandido en la sociedad argentina en los años trascurridos desde la refundación democrática. Sin embargo, persisten ambivalencias. En enero de 1989 un grupo remanente de la guerrilla, so pretexto de prevenir un golpe de Estado que planearían los militares, intentó tomar por asalto el cuartel de La Tablada, pero fracasó en su cruenta tentativa. Hubo víctimas entre los militares y los guerrilleros, pero voceros de estos últimos denunciaron ejecuciones sumarias y desapariciones sin que estas circunstancias fueran esclarecidas, opacadas quizás por un año de elecciones presidenciales y de hiperinflación.

La represión policial a los manifestantes que se agolparon en la plaza de Mayo el 19 y 20 de diciembre de 2001, y que dejó víctimas mortales, incrementó el descontento ciudadano, traducido esos días en el "cacerolazo", y precipitó el alejamiento del presidente De la Rúa. Sin embargo, pese a la intervención de la justicia los hechos mencionados no fueron debidamente esclarecidos. Una práctica de violencia ciudadana o popular que emergió en tiempos de las protestas de 2001 y 2002 fueron los saqueos y los "escraches". Estos últimos consistían generalmente en concentrarse frente al domicilio de un político que se quería denunciar y bloquear sus movimientos o incluso agredirlo físicamente. Esta práctica tuvo un alcance limitado y hacía eco a los escraches —más comprensibles— propiciados por movimientos de derechos humanos en los domicilios de acusados por crímenes de derechos humanos y que habían escapado a la acción de la aplicación de la ley por indultos o leyes de amnistía.

* Unión Cívica Radical.

[9] La Unión Cívica Radical es el partido más antiguo de Argentina, fundado en 1891 por Leandro N. Alem.

fue momentáneamente atenuada cuando con una alianza política regresó por un par de años al poder, en 1999.

El peronismo, por su parte, sufrió desde el comienzo de los años ochenta una mutación que lo llevó a ser un protagonista —sin duda— central, pero sin las pretensiones de primacía natural que fueron características de su impronta populista. Su transformación, paralela a una influencia fluctuante, pues perdería o ganaría elecciones según su desempeño, llevó a que la alternancia en el poder nacional o en los niveles provinciales, y cierta cooperación entre los adversarios, fueran procesos verosímiles pese a la propensión de ciertos liderazgos peronistas a tener comportamientos poco cooperativos estando en la oposición. Así, luego de fracturas y un proceso de elecciones internas, logró recomponerse de su derrota en las elecciones de la transición democrática y llegar al poder en 1989.[10] La década de Carlos Menem (que se extiende hasta fines de 1999) vio consolidarse una metamorfosis del peronismo. Al calor de las reformas neoliberales emprendidas por éste y la alianza con el mundo de los negocios en que se sustentó, la red de lealtades peronistas se hizo crecientemente pragmática, es decir, cooperativa en el ejercicio del poder, mientras la preservación del mismo estuviese asegurada.

La coalición menemista adoptó un programa de privatización de los servicios públicos y de desregulación que permitió una apertura de la economía al mercado internacional, cuya consecuencia fue un ordenamiento de las relaciones económicas y sociales luego de las incertidumbres provocadas por la hiperinflación. En los primeros años y en particular cuando se garantizó por ley la paridad monetaria (un peso equivalía a un dólar) se registró un periodo (el primer quinquenio de los noventa) de crecimiento económico importante pero con efectos desiguales para la economía: sectores industriales y de economías regionales declinarían o desaparecerían, incapaces de competir en las nuevas condiciones, y

[10] Luego de muchos conflictos internos prevaleció en el partido una tendencia "renovadora". En las inéditas elecciones internas que llevó a cabo, los renovadores se dividieron y prevaleció Carlos Menem, gobernador de La Rioja, quien realizó una exitosa campaña de tinte populista por sobre la estructura partidaria que respaldaba a su líder institucional, Antonio Cafiero.

la exclusión social se sentiría hasta incrementarse notablemente hacia el final de la década, cuando los parámetros favorables se revirtieron provocando el estancamiento.

Políticamente el rumbo adoptado por el gobierno de C. Menem acreditó la experiencia de la capacidad instituyente del poder, es decir, de crear o redefinir una identidad desde la cúspide del poder dando a luz de ese modo a un conglomerado de representados que no es el que había surgido del proceso electoral. Siendo candidato realizó una campaña de corte populista prometiendo la redistribución del ingreso por medio de un "salariazo", pero llegado al poder estableció una alianza con el mundo de los negocios y renegó del tradicional papel que el peronismo le atribuía al Estado. En las condiciones de incertidumbre provocadas por la hiperinflación, el ejercicio del poder podía efectuarse con una libertad inusual, y en el caso de Menem producir un giro de 180 grados en el rumbo previsto. La expectativa ciudadana esencial era que se estableciese un rumbo que sacara al país de la crisis, y en la medida en que ese rumbo fue exitoso concitó adhesiones, acallando incluso la protesta de quienes se vieron perjudicados. De ese modo C. Menem pudo mantener el grueso del apoyo al peronismo en los sectores sociales más pobres y ampliar su sustento hacia los más poderosos, que hicieron de él un ídolo, así como hacia parte de los sectores urbanos fluctuantes.[11]

El peronismo evolucionaba hacia una mayor afinidad con las prácticas democráticas, pese al ejercicio de un poder concentrado llevado a cabo por el liderazgo personalista de C. Menem, coexistente con algunos liderazgos provinciales que en general se le subordinaban. En la medida en que la evolución de la economía afectaba los tradicionales sectores industriales, y crecía la exclusión social, en particular en el segundo quinquenio de los no-

[11] Muraro (2008), en un modelo de los ciclos que sitúa el tipo de gobiernos que se instala en el poder, señala: "El elenco gubernamental que asuma en una situación de crisis normalmente estará dispuesto a tirar por la borda cualquier doctrina o programa que hasta ese momento haya considerado inherente a su partido al sólo efecto de hacer aquello que no tiene más opción que hacer [...] El gobierno no será de un partido o de una coalición sino de un puñado de notables habilitados para casi cualquier cosa, incluso para 'reordenar' su propia fuerza política. Será, pues el gobierno de una facción."

venta, el peronismo veía debilitarse su sustento en la estructura corporativa del sindicalismo, siendo sustituido por una masa más inorgánica de sectores populares dependientes de "punteros" solucionadores de problemas (Auyero, 2001) que proveían contención en contextos de carencia y generalmente servían como nexos con la estructura de poder local (municipalidades) o con líderes partidarios. Pero la visión del clientelismo como subordinación política es parcial. En la medida en que se acentúa la crisis política, estas redes de clientela están investidas de un pragmatismo que las aleja de la condición de eslabones de una estructura de poder vertical. Los "punteros" pueden negociar su adhesión a liderazgos políticos, pero a la vez dependen de su base, que participa de la comunicación política y en consecuencia aspira a ser representada en sus preferencias por el puntero.

Los líderes emergidos del peronismo y que llegaron a la presidencia por las urnas (Menem en 1989 y Kirchner en 2003) encarnaron proyectos de refundación política, aunque de signo contrario. Menem procuró el ingreso de Argentina al primer mundo por medio de una política de apertura de los mercados y privatización de las empresas proveedoras de servicios básicos, a contracorriente de la tradición de su movimiento de orientación estatista y afín a una justicia social que requirió de políticas redistributivas. Pero aunque introdujo innovaciones y modificaciones, su fracaso se debió en parte a una política económica que no pudo cambiar a tiempo sus parámetros (en particular la convertibilidad) y en buena medida a su persistencia en perpetuarse en el poder. En una fuerza de tradición movimientista, poco afín a respetar las restricciones de la ley, sin embargo, la conjunción de la resistencia interna a la prolongación en el poder y el rechazo ciudadano a ese emprendimiento terminaron poniendo un límite a la arbitrariedad del poder.

Desmembramiento del sistema de partidos. Coexistencia de representación y autorrepresentación

La competencia bipartidista se prolongó durante casi dos décadas desde la primavera democrática, pero ya en los años noventa mostraba signos de agotamiento. Los partidos políticos se reconocían

mutuamente, y tenían un elemental funcionamiento interno,[12] pero se organizaron en ese entonces sobre bases personalistas, continuando la tradición movimientista del pasado. Hubo mayorías y minorías circunstanciales y fraccionamientos momentáneos, pero la vida interna de esos partidos distaba de corresponder a la del modelo clásico.

El peso de los liderazgos "de por vida" ha sido tradicional en Argentina. Fue el caso de Juan Domingo Perón, encarnación del movimiento que llevó su nombre, pero también el de Ricardo Balbín, líder hasta el fin de sus días de la otra gran fuerza política.[13] Con el impulso democrático de inicios de los ochenta el personalismo se vio acotado por la expansión de cierta institucionalidad de la que las elecciones internas eran una ilustración. Esa competitividad coexistió de un modo particular con liderazgos dominantes. Para el partido gobernante, el liderazgo ejercido por el presidente/jefe partidario que contaba con los resortes del poder de Estado era avasallante, en tanto que el partido en la oposición veía florecer las disidencias. En los ochenta se multiplicaron las disputas en el justicialismo, y en los noventa fue la UCR la que sintió el fraccionamiento interno, particularmente cuando se firmó el pacto de Olivos.[14] Pero estos nuevos liderazgos aglutinadores a nivel nacional surgidos en tiempos democráticos procuraron, cada uno a su modo, un *aggiornamento* del posicionamiento tradicional partidario; Alfonsín tratando de llevar a su partido de fuerte raigambre liberal hacia posiciones socialdemócratas, Menem asociando el populismo político con la doctrina económica neoliberal.

La desagregación partidaria ha tenido una expresión en el pa-

[12] Fueron notorias las elecciones internas en el radicalismo en 1983 y en el peronismo en 1988 para dirimir las candidaturas presidenciales. También se efectuaron elecciones internas en el justicialismo y en la Alianza (coalición opositora a Menem formada por la UCR y una nueva fuerza política, el Frente País Solidario [Frepaso]), que a fines de los noventa definieron directa o indirectamente las candidaturas partidarias.

[13] Y cuando surgió una disidencia en sus filas, con la intransigencia de Arturo Frondizi, la nueva fuerza política, UCRI —luego Movimiento de Integración y Desarrollo (MID)— tuvo a éste como líder permanente.

[14] Se trata del pacto entre el presidente C. Menem y el líder del radicalismo R. Alfonsín por el cual finalmente este último accedía a la intensa presión del presidente en ejercicio para habilitar la posibilidad de su reelección.

pel incrementado de los dirigentes nacionales que se servían de la organización partidaria como recurso para un *aggiornamento* promovido desde arriba, por el líder y unos pocos. De modo que en paralelo al surgimiento de algunas prácticas que denotaban la existencia partidaria, la principal de las cuales fueron durante algún tiempo las elecciones internas, los líderes imprimían un curso a su acción y luego buscaban el alineamiento del partido. Esta dinámica fue más acentuada con Menem que con Alfonsín. En los años noventa la dificultad de Carlos Menem para alinear su partido en un intento de segunda reelección, y el debilitamiento del radicalismo, que lo llevó a una estrategia electoral coalicional, fueron signos no de la expansión de partidos con diferenciación y competencia interna sino de que el sistema de partidos que había emergido embrionariamente en los noventa llegaba a su fin.

En diciembre de 1999 llegó al poder la Alianza, una coalición entre la UCR y una nueva fuerza política de vocación renovadora que había nacido criticando al bipartidismo, el Frepaso. El triunfo de la fórmula Fernando de la Rúa-Carlos Álvarez fue ilustrativo del avance en la transformación de los lazos de identificación y representación. La fórmula de la Alianza llegaba al gobierno habiendo obtenido un amplio margen de diferencia en el escrutinio, equivalente al que obtuviera Alfonsín en su momento.[15] La disminución del caudal del justicialismo, así como el hecho de que la coalición triunfante fuera un conglomerado unido por el rechazo "a los noventa", que en este caso significaba el rechazo a las políticas neoliberales y a un gobierno teñido por la corrupción en su más alto nivel, son ilustrativas de una evolución en la que las identidades partidarias pierden peso en provecho de un electorado fluctuante propenso al voto retrospectivo (juicio sobre la acción del gobierno saliente más que la reafirmación de una identidad), o bien a decidir según lo que sucede en la campaña electoral, como sucedió en 2003, cuando el presidente saliente no se postulaba a la reelección.

[15] La Alianza obtuvo el 46.19% de los votos para el nivel presidencial en tanto que el Partido Justicialista el 36.55% de los votos positivos. En 1983 R. Alfonsín había obtenido un histórico 51.90% frente al 40.23% de su adversario justicialista, pero luego había iniciado un ciclo declinante: el 32.44% en las presidenciales de 1989 y el 17.09%, ocupando el tercer lugar en las de 1995.

La presidencia de Fernando De la Rúa finalizó anticipadamente, al cabo de dos años de creciente malestar proveniente de dos fuentes: la de los marginados que, acuciados por la degradación de sus ingresos y quizás alentados por grupos políticos opositores, se lanzaron al saqueo de supermercados, y la de los sectores urbanos también frustrados por la persistencia de la depresión económica, el congelamiento de los depósitos bancarios y la debilidad política del Ejecutivo. Éste se hallaba aislado aun de sus sostenes originales y parecía incapaz de fijar un rumbo, lo que fomentó un "cacerolazo" que tuvo características plebiscitarias. La activación de multitudes de ciudadanos urbanos que hicieron tintinear sus cacerolas como signo de descontento sin responder a la convocatoria o el liderazgo de nadie, exteriorizaron la ausencia de respaldo cívico al gobierno, pero la consigna que se popularizó expresaba un malestar más amplio que apuntaba a la "clase política": "Que se vayan todos". Por cierto, la debacle política fue acelerada por el *impasse* de un modelo económico basado en la paridad entre el peso y el dólar que no podía ya ser respaldada por las arcas nacionales y que llevó a congelar los depósitos bancarios. Pero ese descontento no era tan sólo una protesta por el fraude económico infligido a los ahorristas, sino que expresaba un divorcio más amplio que ya se había perfilado en las recientes elecciones legislativas.[16]

El "cacerolazo", expresión de una ciudadanía autonomizada que tendía a autorrepresentarse, tenía como antecedente inmediato las mencionadas elecciones legislativas en las que la desafección política fue evidente,[17] pero otras expresiones del pasado anticiparon esa evolución: las manifestaciones por los derechos humanos

[16] En las elecciones legislativas de 2001 el descontento se había expresado de varios modos. El más notorio fue el voto negativo formado por quienes se abstuvieron en una proporción mayor a la habitual y quienes se expresaron más activamente en términos electorales anulando el voto o votando en blanco. En total más de cuatro de cada diez electores se expresaron "negativamente". Las listas de los partidos de la Alianza fueron derrotadas por las justicialistas. Pero lo más notorio fue que los candidatos oficialistas no hicieron campaña electoral defendiendo la política del Ejecutivo y que los votos justicialistas fueron inferiores en número a las elecciones precedentes… en las que habían sido derrotados.

[17] En las elecciones generales de 1999 las dos principales fuerzas políticas habían obtenido en conjunto el 71.32% de los votos emitidos para legisladores; en las elecciones legislativas de 2001 ese porcentaje cayó al 45.06 por ciento.

en los ochenta, en las que la injerencia partidaria era menor, la fluctuación en la identificación política y en el voto, cuya expresión más significativa fue la emergencia del Frente Grande/Frepaso, triunfante en la ciudad de Buenos Aires en las constituyentes de 1994, y el rechazo ciudadano al intento de una segunda reelección por parte de Carlos Menem, que gravitó de tal modo en el ámbito partidario que no obtuvo los apoyos para promover una interpretación de la Constitución que le permitiera postularse para la reelección.

Una nueva época de la política veía la luz. La autorrepresentación ciudadana era una realidad a la que inicialmente se le atribuyó un carácter circunstancial, vinculado con la crisis de representación, pero que con el paso del tiempo se revelaría como una característica potencialmente permanente derivada de la propia autonomía ciudadana. Electorado fluctuante, opinión pública cambiante y estallidos de descontento ante decisiones o rumbos de poder parecían momentos conectados de la expresión ciudadana. Por cierto, en los tiempos del cacerolazo, cuando se multiplicaron en Buenos Aires y en algunas grandes ciudades asambleas vecinales y expresiones de protesta multiformes, se fomentó la idea de un cambio del régimen político en provecho de una intensidad ciudadana deliberativa. Nada de ello sucedió. Las asambleas languidecieron y de su seno no surgió una nueva dirigencia renovada. Pero los vínculos de representación quedaron durablemente quebrantados.

El estallido ciudadano de fines de 2001 no se había propuesto generar un poder alternativo; en realidad la presión de la ciudadanía movilizada tuvo una función reguladora. Alejado el gobierno de F. de la Rúa, cuyo déficit de legitimidad no había podido ser paliado por vías institucionales, fue la Asamblea Legislativa la que, luego de algunos traspiés debidos a los conflictos entre los propios líderes políticos, terminó eligiendo a Eduardo Duhalde para que completara el periodo presidencial inconcluso, con apoyo parlamentario y gabinete bipartidista. Este presidente sustituto debió finalmente adelantar las elecciones generales por la debilidad de su sustento popular evidenciado en ocasión de la cruenta represión de una manifestación de desocupados que suscitó una ola de descontento que sólo pudo amortiguarse con el anuncio de una fecha electoral.

Durante el casi año y medio de gobierno de E. Duhalde el sustento de su poder, amenazado por el espectro de una repetición de la rebelión ciudadana, consistió en los representantes políticos en el Congreso y los gobernadores, que procuraron sacar rédito de la debilidad del poder central. Pero la escena electoral de 2003 se constituyó con dirigentes ajenos a la institucionalidad nacional existente. Los cinco principales compitieron con siglas nuevas en la política, ninguno de ellos con la etiqueta justicialista o radical. Estas elecciones fueron ilustrativas de un nuevo tiempo, en donde participaban algunos dirigentes con impronta contestataria y venidos del pasado en crisis (C. Menem era candidato esta vez), mientras otros procuraban constituir una identidad atractiva para la ciudadanía sobre la base de su *appeal* personal. Y de hecho la contienda fue muy disputada.[18] El candidato continuista, Néstor Kirchner, era candidato por *default,* porque el presidente saliente recurrió a él a último momento, y se revelaría, al triunfar como un presidente inesperado, porque lo hizo con pocos recursos propios; al ejercer el poder lo haría con independencia de sus padrinos electorales. Pero la tónica de estas elecciones presidenciales fue la dispersión reveladora de la incertidumbre ciudadana, a la vez que una disposición ciudadana muy mayoritaria de bloquear el acceso al poder de Carlos Menem. De hecho éste resultó ganador de la

[18] La evolución en las intenciones de voto se debe al éxito variable de cada candidato en las estrategias de conquista de un electorado. En cuanto a N. Kirchner, recién a mediados de enero 2003 recibió el apoyo del gobierno de entonces y se hizo un candidato verosímil.

Candidatos	*Junio de 2002*	*Diciembre de 2002*	*Resultado 27 de abril de 2003*
Carlos Menem	7.2	13.8	24.45
Néstor Kirchner	4.4	8.1 (enero 16.6)	22.24
Ricardo López Murphy	2.6	7.5	16.37
Adolfo Rodríguez Saá	10.7	15.6	14.11
Elisa Carrió	19.3	16.6	14.05

Fuente: Mora y Araujo, Ipsos.
Véase Cheresky y Blanquer (2004).

primera vuelta, pero sabedor de que quienes no habían votado por él se volcarían por su adversario en la segunda vuelta, decidió no competir en ésta. Así N. Kirchner llegó a la presidencia con el 22.4% de los votos.

N. Kirchner fue un presidente accidental e inesperado.[19] Su presidencia estuvo signada por una continuidad de crecimiento económico que ya se insinuaba precedentemente, pero que en su gobierno alcanzaría un índice anual sostenido de casi el 9%. Así, los más de cuatro años de estancamiento económico que habían llevado la pobreza y la indigencia a niveles que involucraban a la mayoría de la población fueron sobrellevados notablemente.[20]

Este viraje en la evolución de la economía se vio estimulado por una rápida expansión de la demanda internacional de oleaginosas y cereales, que Argentina supo aprovechar incrementando el volumen de sus exportaciones; esta expansión se tradujo también en una importante ampliación del mercado interno, y fue favorecida a su vez por la regulación del mercado de cambios con un peso valorizado. Además, la reestructuración compulsiva de la deuda

[19] Cheresky (2003); Natanson (2004).

[20]

	1998/oct	*2001/oct*	*2002/oct*	*2005/ene*	*2006/jul* *
Pobreza	8 690 000	12 513 000	18 479 000	14 148 000	10 770 000
Indigencia	2 404 000	4 443 000	9 180 000	5 022 000	3 840 000

* Información referida a los centros urbanos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) Argentina e Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec).

Los progresos en la lucha contra la decadencia social fueron significativos: entre el primer semestre de 2005 e igual periodo de 2006, dos millones 400 mil personas lograron abandonar la pobreza y 850 mil dejaron de ser indigentes en los centros urbanos. A mediados del 2006, 31.4% de los argentinos tenían ingresos que los colocaban bajo la línea de pobreza y 11.2% se encontraban en la condición de indigentes. Según los expertos, desde 2007, cuando el Indec fue intervenido, se carece de datos oficiales confiables.

La precariedad del empleo persistía, pues según el Indec para el primer semestre de 2006 4 770 000 personas, que representaban el 44.1% de los asalariados en las zonas urbanas, trabajaban "en negro". La ocupación formal, sin embargo, había mejorado a lo largo del año precedente, pues el índice de trabajo "en negro" a mediados de 2005 era de 47.2%.

pública con la emisión de bonos que se canjearon por los antiguos, ponderando su valor en un tercio del de los originales, produjo un alivio de los pagos y el país conoció una inédita situación de continuo superávit fiscal primario.

La intervención sostenida del Estado, a contracorriente de la prédica neoliberal de los noventa, se extendió a la regulación de los servicios públicos, cuya gestión estaba en manos privadas. Las tarifas fueron congeladas durante años, en algunos casos compensando los menores ingresos de las empresas con subsidios estatales.

De modo que el incremento del empleo y de los ingresos y el congelamiento de ciertos precios de consumo popular aparejaron una situación de mejora sustancial en los sectores populares, que vino de la mano, por otra parte, con el incremento de la ganancia de los sectores más solventes.

Néstor Kirchner se instaló como un gobernante progresista, que actuaba "del lado del pueblo" y que adquirió una creciente popularidad. Si bien la mejora de la situación de los más perjudicados por la crisis se fue haciendo sentir gradualmente, el ejercicio de un gobierno voluntarista y decisionista que promovía una política de derechos humanos orientada a enjuiciar a los represores que habían sido amnistiados o no habían sido juzgados, que hacía frente a las corporaciones militares, a una parte del mundo de los negocios y a la Iglesia, convalidó en estos primeros años la imagen de un gobernante sustraído al juego de intereses. El sustento de la opinión pública, aunque no era acompañado de demostraciones colectivas, resultó suficiente, en tiempos de gran debilidad institucional y descrédito de los políticos tradicionales, para que el presidente no encontrara obstáculos en el Congreso, el que ingresó en un periodo de letargo ante un Ejecutivo que decidía por decretos de necesidad y urgencia.

Este modo de gobernar, por poder concentrado, parecía corresponder a las urgencias de la crisis, que requería medidas expeditas, pero también al carácter progresista de las decisiones, que podía presumirse no hubiesen contado fácilmente con el aval del propio bloque justicialista, conformado en gran parte por adeptos del ex presidente Duhalde. Éstos eran los supuestos y sobreentendidos que nutrieron el liderazgo de popularidad del presidente, e

incluso la expectativa de que él era el timonel en la reconstrucción del polo progresista de un nuevo escenario político.

Este sustento en la opinión pública se vio acompañado por la emergencia de un movimiento oficialista heterogéneo. En los primeros años la política de la "transversalidad" permitió cooptar en cargos de gobierno o de representación parlamentaria a activistas de centroizquierda política y social, y también promover una red de movimientos sociales constituida por una parte de los movimientos piqueteros que declinó el corte de ruta como método de protesta y se dispuso a participar en la gestión de las políticas sociales oficialistas.

Kirchner siempre contó con apoyo del aparato partidario. En el momento de confeccionarse candidaturas para cargos representativos procuró introducir a sus leales, y con ese propósito tendió a apoyar a los candidatos de la sigla que él había acuñado en 2003, Frente para la Victoria, compitiendo a veces contra aquella que representaba al peronismo tradicional. En 2005 se encaminó a romper lanzas en el distrito principal, el de la provincia de Buenos Aires, cuyo núcleo "conurbano" era considerado el fortín del peronismo tradicional, lanzando la postulación para el Senado de su esposa Cristina Fernández para competir con Hilda "Chiche" Duhalde, consorte de su antiguo padrino y ex presidente. Esas elecciones legislativas se realizaron en casi todos los distritos, y el oficialismo logró amplias victorias, en algunos casos en alianza con los gobernadores de filiación radical, anticipando la estrategia de la "concertación plural" que se lanzaría meses después y que llevaría a la inclusión de un gobernador radical como segundo en la fórmula presidencial.[21] El triunfo de Cristina Kirchner en la elección senatorial confirmaba el predominio de la lógica de popularidad en las elecciones nacionales o análogas, pues la candidata oficialista se lanzó al ruedo confiando en su popularidad y con el apoyo de un puñado de intendentes bonaerenses, pero buena

[21] Los gobernadores Julio Cobos, de Mendoza, Saiz, de Río Negro, Zamora, de Santiago del Estero, Brizuela del Moral, de Catamarca y Colombi, de Corrientes, se convirtieron con grados variados de entusiasmo en aliados del gobierno, dejando al radicalismo con la sola gobernación de Chaco, que perdería en las elecciones de 2007. Este partido había sufrido otras escisiones que lo debilitaron considerablemente.

parte del aparato reticente terminó alineándose con ella ante el persistente aval de las encuestas.[22]

Luego de dos años y medio en el poder, y habiendo reforzado sus recursos políticos propios, se presuponía que el grupo gobernante daría un giro hacia la institucionalización y articulación de su movimiento en paralelo a una mayor institucionalidad en el juego político. No obstante, la inflexión esperada luego de las elecciones de octubre de 2005 no se produjo en esa oportunidad ni dos años después, cuando Cristina Kirchner ganó la contienda presidencial y sucedió a su marido en la presidencia.

Los peronistas tradicionales, sobre todo los diputados de la provincia de Buenos Aires que habían acompañado la candidatura de Hilda Duhalde, regresaron en su mayoría al ámbito oficialista, con lo que se inició un proceso de conciliación que tendría altibajos pero que terminaría con el proyecto de la unidad en un Partido Justicialista presidido por Néstor Kirchner, luego de que éste finalizara su mandato presidencial.

Por cierto, se mantuvo en forma paralela, y durante un periodo incluso se amplió, la estrategia de concertación plural, pero a pesar de la integración de una fórmula mixta para las elecciones presidenciales de 2007 esa orientación no fue consistente. El oficialismo no había dado ninguna forma organizada a su movimiento heterogéneo; las coaliciones tenían un perfil pragmático, asociaban el poder con movimientos sociales o redes de militantes y designaban a sus dirigentes en cargos públicos, o bien cooptaban personalidades más o menos relevantes. En el caso de los radicales llamados K tampoco se formalizó una coalición con definición de responsabilidades e instancias de decisión compartida. De modo que el movimiento oficialista estaba constituido por un conglomerado de grupos, pero en términos prácticos se articuló como una coalición de "los que gobiernan" en sentido amplio, incluyendo a dirigentes sindicales bajo una dirección verticalista. Durante años el escenario característico de expresión del movimiento han sido los actos protocolares en los que, junto a anuncios de gestión o decisiones trascendentes bajo la forma de decretos presidenciales, se

[22] Cristina Kirchner (Frente para la Victoria) obtuvo 43.06% de los votos, en tanto que Hilda Duhalde (Partido Justicialista) 20.43%, en la disputa bonaerense.

formulaban consideraciones políticas más generales. El orador por excelencia era el presidente y, luego de la sucesión, la presidenta y ocasionalmente un ministro o funcionario. Otro tipo de actos frecuentes tenía como escenario las municipalidades o las sedes de los gobiernos provinciales. En todo caso, hasta el fin del mandato de Néstor Kirchner estos eventos eran estatales y no partidarios.

Durante este mandato, y pese a la baja institucionalidad del poder, la escena política era unipolar, como lo había sido el mundo comandado por Estados Unidos luego de la caída de la Unión Soviética. Un presidente con índices de popularidad que se mantuvieron durante un largo tiempo en el 80% no encontraba ante sí una oposición consistente. Y ello era así porque N. Kirchner se había instalado en el poder en una "situación de excepción" y había construido sus recursos de poder —en primer lugar la opinión pública que lo sostenía, en segundo lugar los activistas y funcionarios que se fueron sumando por convicción o por conveniencia—, en la medida en la que la salida de la crisis se revelaba exitosa. Este presidente restauró así el crédito en la autoridad presidencial y en la política entendida como intervención reguladora del Estado.

Durante los años iniciales sólo los movimientos de sociedad, herederos indirectos del cacerolazo —como los movimientos piqueteros de desocupados, los movimientos en reclamo de seguridad urbana, las presuntas víctimas de los crímenes sin justicia, los movimientos ecologistas opuestos a la instalación de pasteras en la ribera oriental del río Uruguay y más recientemente la protesta agropecuaria por el incremento a las retenciones en las exportaciones (cuyos manifestantes se expresaban por sí mismos y se hacían conocer a través de concentraciones, cortes de rutas y asambleas sin recurrir o aun aceptar la participación de fuerzas políticas organizadas)— pesaron en las decisiones gubernamentales, y en algunos casos lograron modificarlas.

Sin embargo, la situación de excepción que parecía justificar el ejercicio de un poder concentrado comenzó a perder consistencia luego de las elecciones intermedias de 2005, y las demandas ciudadanas comenzaron a perfilarse con independencia de la iniciativa gubernamental que hasta entonces había tenido el cuasi monopolio de la acción política.

Entretanto, al contrario de las expectativas que albergaban in-

cluso algunos de sus partidarios, el gobierno reforzó la concentración de poder, atribuyéndose lo que entonces se llamó "superpoderes" y logrando apoyo parlamentario para darles una fisonomía legal. El punto crítico que alimentaría el descontento ciudadano fue el modo en el que el gobierno encaró la creciente inflación, que por entonces sobrepasó los dos dígitos.

Que el gobierno promoviera acuerdos de precios con las grandes empresas de producción y comercialización y que controlara efectivamente su cumplimiento contaba con el respaldo popular. Pero en la medida en que esta política daba resultados limitados la intervención gubernamental se volcó hacia el Indec, institución encargada de las estadísticas oficiales y de reconocido prestigio. La institución fue intervenida, parte de sus cuadros técnicos removidos y funcionarios designados puestos a cargo de la dirección. Desde inicios de 2007 se comenzó a carecer de información estadística confiable. El índice de precios nacional fue altamente subestimado, si se toma en cuenta la comparación con las mediciones hechas por organismos públicos en las provincias y por consultoras privadas.

Pero lo más importante fue que la discordancia entre la certificación oficial, que anunciaba una inflación mínima o moderada, contrastó con la experiencia de los consumidores sobre la evolución de los precios y ensanchó la brecha de desconfianza ciudadana hacia el gobierno. Las protestas públicas de los propios empleados del Indec por los procedimientos violentos de la intervención y la manipulación del método de medición[23] añadieron verosimilitud a la percepción ciudadana sobre el fraude informativo.

De esta evolución de los precios y su medición se han derivado dos consecuencias. Por una parte la inflación ha causado un deterioro en el ingreso de los salarios, sobre todo del sector informal, es decir más del 40% de los asalariados, y ha incrementado el número de pobres e indigentes en 2007 y 2008.

Por otra parte, esto ilustra un problema de comunicación política que ha acompañado al oficialismo desde el inicio y está aso-

[23] A ello debe agregarse que la renovación de los convenios colectivos de trabajo avalados por el ministerio respectivo se basaban en la inflación "real" y no en el índice oficialmente provisto.

ciado con el modo de gobernar. Las decisiones se adoptan sin argumentación y deliberación previas, por lo que suelen adolecer de insuficiente maduración. Pese a la promesa de un cambio, éste no se ha producido, y ello se ha constituido en el principal factor de pérdida de popularidad y horizonte.

Las elecciones generales se llevaron a cabo desde marzo de 2007 y se prolongaron a lo largo de ese año.[24] El oficialismo logró el triunfo de sus listas afines en la mayoría de las provincias, pero vio perfilarse una oposición en algunos grandes distritos.[25] La escena presidencial que terminó de configurarse en julio de ese año, tres meses antes de la elección, ilustraba la persistencia de vínculos de representación frágiles en los que los liderazgos de popularidad eran el eje articulador.

Los principales candidatos, Cristina Kirchner, Elisa Carrió y Roberto Lavagna, se autoproclamaron sin consultas con sus partidarios, procurando luego formar coaliciones en su entorno. Para los opositores, en particular, la articulación con las redes políticas remanentes y con los partidos debía proveer los recursos necesarios para complementar la popularidad de los líderes, adquirir cobertura territorial y supervisar los comicios. La candidata oficialista que prometía "cambio en la continuidad" recogió el remanente del enorme crédito político acumulado por la salida exitosa de la crisis y logró triunfar en la primera vuelta, aventajando por una considerable distancia a su principal competidora.[26] Pero el resultado develaba una considerable fractura sociocultural. En las grandes ciudades la candidata oficialista había sido derrotada: ciudad de Buenos Aires, La Plata, Rosario, Córdoba, Mar del Plata, Bahía

[24] Como las dos elecciones generales precedentes (1999 y 2003) la mayoría de los distritos separó las elecciones provinciales y locales de las nacionales (fórmula presidencial, legisladores nacionales). Así, el 28 de octubre de 2007 se eligieron autoridades nacionales y simultáneamente locales en sólo ocho distritos

[25] Perdió en la ciudad de Buenos Aires y en Santa Fe, donde gobernaba precedentemente. En Córdoba, pese a la existencia de dos listas provinciales que en septiembre se reclamaban próximas al oficialismo, una situación de paridad en los resultados desembocó en un conflicto institucional que hizo retroceder a la candidata presidencial oficialista a un segundo lugar en las elecciones efectuadas un par de meses después.

[26] La fórmula C. Kirchner-J. Cobos obtuvo el 45.29% de los votos, la de E. Carrió-R. Gustiniani 23.04% y la de R. Lavagna-G. Morales el 16.94 por ciento.

Blanca, y en los grandes distritos, con excepción de la provincia de Buenos Aires, también había perdido (ciudad de Buenos Aires, Córdoba) o había triunfado por estrecho margen (Santa Fe).

Nuevamente surgió la expectativa de que se iniciaría una fase diferente, de mejora en la institucionalidad política y en la comunicación pública. Las promesas de la candidata, su posición más abierta a la argumentación pública y al diálogo con los medios de comunicación y una relación más temperada con sus adversarios lo hacían de esperarse. Pero pasado el periodo estival que siguió a la transmisión del mando presidencial sobrevino un conflicto de proporciones importantes con el sector agropecuario que provocaría un cambio sustancial en la escena política (Cheresky, 2009).

Ese conflicto, en su tratamiento, fue ilustrativo de la continuidad de un modo de gobernar que tenía los trazos de aquel que había sido exitoso en los momentos de crisis, pero que no era apto para la sociedad compleja con autonomía ciudadana y diversidad de intereses que se había expandido. El gobierno adoptó el 11 de marzo de 2008 una decisión administrativa por la cual se incrementaban las retenciones a las exportaciones de soja y girasol. La reacción de los productores rurales de veto a esa decisión comenzó con un paro de comercialización de granos y hacienda de 21 días; luego de negociaciones infructuosas la protesta se reanudó con paros activos de variada duración en tres oportunidades. La protesta fue formalmente conducida por las principales entidades agropecuarias, históricamente conocidas por sus sensibilidades diferentes, pero que se hallaban unificadas en un sujeto construido en reacción a la resolución gubernamental: "el campo".

En verdad las entidades rurales (Sociedad Rural —tradicionalmente de los grandes propietarios de abolengo—, Federación Agraria —constituida a inicios de la década de los veinte por los chacareros, en su gran mayoría inmigrantes que protestaban entonces por el precio de los arrendamientos—, las Confederaciones Rurales Argentinas y Coninagro —constituida sobre una base de socios cooperativistas—) tenían un poder asociativo limitado, y la movilización rural, que fue muy amplia, estuvo dominada por los "autoconvocados" o independientes que solían prevalecer en la asambleas locales e impulsar medidas de lucha más radicalizadas que las que decidía la mesa de enlace de las entidades rurales.

Esta movilización social, que tuvo en vilo al país durante más de cuatro meses, concitó el apoyo de los sectores urbanos que arrastraban otros descontentos, y ello pese a que la protesta rural aparejó por momentos desabastecimiento de alimentos en las ciudades.

El oficialismo había perdido para las elecciones el voto de sectores urbanos que en el pasado lo apoyaban; la movilización rural tuvo lugar en pueblos y regiones que habían votado mayoritariamente por éste, pero en las que el conflicto produjo un fenómeno de desafección hacia el gobierno.

La estrategia de los Kirchner, impulsada con más virulencia por el ex presidente que por la mandataria, promovió una polarización entre sus partidarios y sus enemigos. El campo opuesto a las retenciones era descrito como "la oligarquía", y sus acciones —algunas de ellas por cierto descalificatorias del gobierno o ilegales— fueron designadas como destituyentes o promotoras de un golpe de Estado.

Mas el oficialismo no logró aislar a quienes consideraba sus enemigos. Las rectificaciones a la resolución original sobre las retenciones destinadas a descargar del incremento fiscal a los más pequeños y a los que trabajaban tierras más alejadas fueron tardías y en consecuencia no escuchadas. Sus actos públicos, con los que buscaba sustento, cada vez más recostados en el aparato del justicialismo que se procuraba reconstituir, eran magros y menos convocantes que los del movimiento social, lo que constituía una novedad, si no completa, rara: la de un gobierno peronista con dificultades para asegurar su primacía en la calle.

Ante el extendido cuestionamiento de la legitimidad de la decisión sobre las retenciones y las protestas que se multiplicaban, incluso en las ciudades, la presidenta produjo un desplazamiento enviando al Congreso un proyecto de ley que contenía la cuestionada resolución administrativa para que tuviera tratamiento parlamentario.

El Congreso fue durante un mes epicentro de un debate en el que exponían ante los legisladores productores rurales, funcionarios del gobierno, intendentes de numerosas localidades del interior y expertos. El Congreso era la escena legal; en paralelo los actores políticos y sociales se movilizaban en la calle y procuraban

incidir sobre los legisladores. De hecho una parte de los diputados y los senadores se situó en una franja indecisa, lo que hizo que el resultado de las votaciones fuera incierto. El proyecto sufrió varias modificaciones en la Cámara de Diputados y allí fue aprobado, pese a las deserciones en el oficialismo. En el Senado se llegó a una paridad y el presidente del cuerpo, vicepresidente de la república, desempató en contra de la ley promovida por la presidenta. El proyecto fue rechazado y las retenciones a las exportaciones volvieron al punto en el que se hallaban el 11 de marzo, antes de la resolución cuestionada.

El futuro del régimen político

Al cabo de estos meses de conflicto la escena política e institucional cambió sustancialmente. La votación había mostrado el debilitamiento de los bloques oficialistas.

Cuadro 1. Evolución de los recursos parlamentarios del oficialismo

	Dic. 2007		*Jul. 2008*
Diputados (total: 255) FPV y aliados	154	Votaron a favor de la ley de retenciones gubernamental	129
Senadores (total: 72) FPV y aliados	47	Votaron a favor de la ley de retenciones gubernamental	36

Si bien el gobierno evitaría exponerse a otra derrota, se hallaba ante una nueva situación institucional, en la que las leyes deberían ser enviadas al Congreso para su sanción —de hecho la presidenta anunció que no emitiría decretos de necesidad y urgencia—, pero esta instancia había adquirido relieve con la persistencia de representantes fluctuantes y fracciones que abandonaban el oficialismo.

En paralelo, se había consolidado una evolución de la opinión pública. Amplios sectores se mostraron desafectos con el oficialis-

mo, de modo que los índices de popularidad de la presidenta y de Néstor Kirchner declinaron considerablemente,[27] sin que ello redundara en un fortalecimiento de uno o varios polos de oposición. La ciudadanía ingresaba así en una fase de desafección hacia los representantes, en la que se hace difícil pronosticar su evolución futura y que a la vez incita a líderes y candidatos a incrementar sus esfuerzos por anudar lazos de representación.

Dos interrogantes, diferentes pero conectados, se plantean en relación con el futuro político: uno es el de saber si el ciclo inaugurado por Néstor Kirchner se ha agotado y si la estrategia de repliegue en el Partido Justicialista es el signo de una presencia política reducida y minoritaria que signaría los años pendientes del mandato presidencial de Cristina Kirchner. Otro, más general, es el del tipo de democracia que caracterizará al país. Han pasado años desde la crisis de representación, y parece acertado constatar que no se volverá al sistema de partidos precedente ni a uno análogo. Pero la alta desinstitucionalización y la carencia de un equilibrio entre una ciudadanía autónoma y fluctuante y fuerzas políticas con algún grado de consistencia que regulen los liderazgos y tiendan un puente con la ciudadanía constituyen un déficit que tarda en sobrellevarse.

Bibliografía

Arendt, Hannah (1997), *¿Qué es la política?,* Barcelona, Paidós.

—— (2006), *Los orígenes del totalitarismo,* Madrid, Alianza Editorial.

Auyero, Javier (2001), *La política de los pobres,* Buenos Aires, Manantial.

Cheresky, Isidoro (2003), "En nombre del pueblo y las convicciones. Posibilidades y límites del gobierno sustentado en la opinión pública", *PostData*, núm. 9, septiembre, pp. 83-123.

Cheresky, Isidoro (comp.) (2009), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina,* Rosario, Homo Sapiens.

[27] Según la encuestadora Poliarquía, a inicios de agosto de 2008 la imagen de los líderes oficialistas era la siguiente: Cristina Kirchner: positiva 31%, regular 33%, negativa 34%. Néstor Kirchner: positiva 32%, regular 20%, negativa 48%. Las mediciones conocidas ulteriormente no se alejan de estos índices.

Cheresky, Isidoro y Jean-Mighel Blanquer (comps.) (2004), *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada,* Rosario, Homo Sapiens.

Mair, Peter (2005), *Democracy beyond parties,* Irvine, Center for the Study of Democracy, University of California.

Muraro, Heriberto (2008), *Los ciclos políticos en Argentina (1983-2008),* manuscrito.

Natanson, José (2004), *El presidente inesperado,* Buenos Aires, Homo Sapienso.

Rosanvallon, Pierre (2007), *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza,* Buenos Aires, Manantial.

Schnapper, Dominique (2004), *La democracia providencial. Ensayo sobre la igualdad contemporánea,* Rosario, Homo Sapiens.

LOS LÍMITES DE LA DEMOCRACIA EN CHILE

Darío Salinas Figueredo*
Carolina Tetelboin Henrion**

Introducción

Si a la noción de "transición a la democracia" le exigiéramos algo más de lo que representa, es decir, una limitada fórmula descriptiva que remite a un movimiento de desplazamiento de un régimen político a otro, tendríamos que preguntarnos sobre el estado de verificación que guardan algunos elementos fundamentales que dan cuenta de hacia dónde se encaminan los objetivos políticos en pugna en la actual sociedad chilena. Desde la sociología política es posible rescatar una distinción epistemológica entre los ámbitos que conciernen a las categorías de transición y democracia. Si observamos el proceso chileno desde el ángulo al cual se refiere la primera categoría, no resulta difícil admitir que su dinámica se desenvolvió bajo condiciones de fuertes demandas, cuyo punto de mayor visibilidad se entroncó con la disposición social en favor de la democratización política. De esto se nutrió, conviene recordarlo, aquel amplio y heterogéneo movimiento dirigido a ponerle término al régimen pinochetista. No hay que olvidar que la transición surgió de la crisis en la que se vio envuelto, principalmente durante la década de los ochenta, el conjunto de la sociedad, cuyos

* Profesor-investigador del posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conacyt.

** Profesora-investigadora de la maestría en Medicina Social y el doctorado en Ciencias en Salud Colectiva, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conacyt.

polos fundamentales se tensionaron en forma compleja alrededor de la contradicción entre dictadura y democracia.

¿Cuánto ha cambiado el país durante estas dos décadas? Lejos de intentar cualquier respuesta apresurada, conviene asentar que esta es una pregunta de trabajo. Mientras tanto, comencemos por reconocer que la política ha cambiado. Ciertamente, no es poca la diferencia que puede advertirse entre este periodo de 20 años de transición y el significado de aquellos 17 años de dictadura militar. Pero, vista con un poco más de cuidado, puede plantearse que tampoco es mucha, afirmación con la cual no queremos decir que la democratización pospinochetista haya sido un engaño del que bien podría prescindirse. Y no estamos ante simples asuntos de "expectativas democráticas desmesuradas" o de meras visiones carentes de "realismo político". Entonces hay que volver a preguntarse: ¿qué puede significar un avance democrático a la luz de los antecedentes sociales y los datos de referencia vinculados con la historia política reciente de la sociedad chilena? En lo que tiene de utilidad esta preocupación, conviene volver a la cuestión acerca de cuáles son, entonces, los rasgos fundamentales que pueden explicar la índole de su democratización. Ciertas afirmaciones externadas a veces en la política predominante, como por ejemplo el "fin de la dictadura", "el término de la transición", sólo contribuyen a hacer todavía más farragoso el campo comprensivo de la discusión. Porque más allá de las discrepancias de perspectivas, los estudios disponibles fijan un punto de inequívoca coincidencia cuando se trata de valorar las dificultades de la democratización con una herencia social tan gravitante y arraigada como la que le otorga la experiencia previa al desenvolvimiento actual de la sociedad chilena (Garretón, 2007; Moulian, 1997; Lechner, 2002; Linz, 1990; Drake y Jaksic, 1993; Salinas, 2007).

Encarar la democratización actual pasa por volver a percatarse de la profundidad de la remodelación de la sociedad chilena, cuyo impulso constitutivo ocurrió tempranamente, en 1975, a través de la llamada política de *shock,* antes de que se instalara el gobierno de Margaret Thatcher, antes de que Reagan obtuviera el triunfo de los republicanos en las elecciones de 1989 y, desde luego, antes del "Consenso de Washington". La experiencia chilena es precursora de la derechización global de este tiempo. Cualquier estra-

tegia de reflexión se empeñaría por indagar, finalmente, que la consistencia de un régimen democrático no es independiente del carácter de las decisiones que adopta, de la voluntad transformadora que logra articular y de la modalidad participativa para enfrentar la democratización, todo lo cual está a la espera de nuevas miradas que buscan contribuir a entender mejor los problemas no resueltos, entre ellos la problemática de la representatividad, el sistema institucional, el muy precario efecto democratizador del proceso de transición en algunas esferas estatales tan fundamentales como las instituciones castrenses y, desde luego, ese ámbito que corresponde a lo social, donde se advierten los llamados "rezagos" del desarrollo.

El modelo y sus coordenadas

Las tensiones acumuladas que se expresaron en torno a la polaridad dictadura-democracia proyectaron no sólo un cuestionamiento sobre la vigencia del régimen militar, sino a la vez sobre las posibilidades de expansión del modelo de sociedad que se ha impuesto. Lo más visible fue la crisis de la dictadura, pero la profundidad de aquella crisis no alcanzó a afectar el proyecto económico y su ropaje político-institucional, debido a la correlación de fuerzas que alcanzó a conformarse. En efecto, en el seno del amplio movimiento antidictatorial se fue imponiendo, cabe recordar, una hegemonía en favor de una salida a la crisis bajo un esquema de "transición pactada".[1] Y ese esquema político fue garantizando en los hechos los cauces de la política y las fases siguientes del proceso que se extiende hasta nuestros días.

El modelo de sociedad, cuyos fundamentos fueron instalados "sin anestesia" por la dictadura, proyecta su continuidad bajo gobiernos electoralmente establecidos (Castells, 2005; Drake y Jak-

[1] La noción de "transición pactada", en el caso de Chile, se construye para expresar una coyuntura de crisis de la política bajo dictadura en la cual Fuerzas Armadas reconocen la necesidad de un cambio de régimen y, a su vez, los partidos de la Concertación reconocen los procedimientos inscritos en la Constitución de 1980 como normatividad institucional que habrá de garantizar el desenvolvimiento político del país.

sic, 2000). En efecto, el proceso político posdictadura, o de transición a la democracia, se caracteriza principalmente, en primer lugar, porque se desenvuelve en el marco político legal establecido por la Constitución que Pinochet plebiscitó y aprobó sin garantías sociales y políticas de ninguna índole. En segundo lugar, por la expansión de una economía capitalista de "libre mercado", cuyos principios en la definición de la política se mantienen intactos y, en tercer lugar, por un equilibrio político entre dos nucleaciones de fuerzas distintas, pero no antagónicas, avaladas por una ley electoral cuyo funcionamiento es coherente con el *establishment*.

La Constitución que el régimen militar hiciera aprobar en 1980 es el marco institucional dentro del cual la Concertación de Partidos por la Democracia acepta impulsar el proceso de transición después del plebiscito de octubre de 1988.[2] De allí que la transición que se configura en Chile sea el resultado de un acuerdo entre la dictadura, habida cuenta de los intereses económicos y políticos a los cuales representó, y la Concertación de Partidos por la Democracia (Godoy, 1999; Brunner, 1990).

La transición no obedece a una fatalidad histórica. Es un resultado político derivado de una crisis que se produce cuando cierta correlación, conformada en torno a pugnas fundamentales y que representa una parte importante de los intereses antidictatoriales y el régimen militar, concuerda en la capacidad de definir, de ese modo y no de otro, el sentido principal de la resolución política. En Chile ese resultado se amarra como posibilidad porque las Fuerzas Armadas se vieron obligadas a reconocer la necesidad de un régimen distinto (al de la dictadura) y los partidos de la Concertación, a su vez, reconocieron como válidos los procedimientos

[2] La Concertación de Partidos por la Democracia es una alianza de fuerzas políticas conformada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Socialista de Chile (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD). Después del plebiscito de 1988 y con los procesos que se desatan con el triunfo del "NO", la Concertación logró imponer su hegemonía en el seno del amplio y heterogéneo movimiento que se había conformado en la oposición antidictatorial. A partir del triunfo electoral de diciembre de 1989 la Concertación ha llevado a dos presidentes demócratas cristianos al gobierno: Patricio Aylwin Azócar y Eduardo Frei Ruiz Tagle, y dos presidentes socialistas: Ricardo Lagos Escobar y Michelle Bachellet.

institucionales consagrados en la Constitución de Pinochet. Es aquí donde analíticamente se constituye la teoría del pacto como principio explicativo. La correlación, en estricto sentido, no podría considerarse un hecho estático, aunque la estructura de intereses del pacto de origen aparece y se reproduce como el referente intransgredible para los actores relevantes involucrados.

El pacto, en este sentido, no se reduce a un pasado episódico. Hay en su configuración un esquema de regularidad inalterado, o inalterable, que hace que cualquier modificación en el itinerario de la política transcurra con arreglo al punto de partida. Resultaría inexacto, a la luz de estos cruciales antecedentes, hablar sólo de "enclaves autoritarios", prefigurando la idea de que una vez teóricamente superados o resueltos se ingresaría a la fase plenamente democrática, lo cual sería desde un principio discutible aunque sea lógicamente deseable que así fuera. En realidad lo que rige en el país es la herencia de un modelo de sociedad provisto de un rígido encuadre político-institucional, que en tanto prevalezcan estas condiciones sigue exhibiendo una gran capacidad de reproducción.

Las reformas negociadas en 1989 entre el régimen de Pinochet y las fuerzas políticas del primer gobierno de la Concertación fueron tan menores que no alcanzaron a afectar ni de lejos los soportes del andamiaje institucional del modelo, menos aún el esquema económico de base, ni los articulados conservadores de la ley laboral. La Concertación, al pasar de una coalición electoral a una coalición de gobierno, debió haber sabido que el itinerario político ya estaba demasiado formateado por las negociaciones constitucionales pactadas.

La problemática de la representatividad y su dique de contención

El sistema electoral actual constituye una pieza fundamental para comprender las severas restricciones que gravitan en el proceso institucional de democratización del país. Situada en las antípodas de los criterios que rigen para un sistema mayoritario y de representación proporcional, en la concepción de esta rígida arquitectura institucional subyace la idea estratégica de la necesidad

de garantizar una fuerte representación a la primera minoría. El sistema existente, fundado en uno binominal, descansa en la noción de que el país está dividido en distritos de diputados y circunscripciones de senadores que eligen cada uno dos representantes. El concepto de mayoría bajo el funcionamiento de este encuadre se relativiza al máximo, toda vez que los dos cupos en disputa se ganan cuando aquella mayoría dobla a la primera minoría. Aun con la eliminación de los senadores designados y vitalicios en la reforma de 2005, el sistema sigue obedeciendo rigurosamente a una lógica perversa, donde la mecánica del sistema convierte a una minoría en mayoría dentro del Parlamento, lo que hace que la derecha, con menos de un tercio de la votación, pueda elegir más del 40% de las cámaras. La mayoría y la primera minoría eligen, en cualquier caso, un representante respectivamente, sin importar la brecha numérica de votos que los cómputos registren entre ellas.

No es un aspecto menor, dentro de este esquema, la obligación que pesa sobre los partidos para constituir pactos a escala nacional bajo la amenaza de quedarse sin representación, sin importar para nada que hayan obtenido porcentajes de votación relativamente significativos. A esto se yuxtapone otro aspecto del funcionamiento binominal que impone una competencia dentro de cada pacto, de la cual normalmente se elige sólo a uno de los dos candidatos. El efecto combinado de este sistema y la vigencia del principio fundado en pactos electorales impide que la votación se refleje en la representación de escaños parlamentarios, lo que deja fuera a aquellas fuerzas políticas que, como el Partido Comunista de Chile (PC), se sitúan arriba del promedio del 5% de los votos a nivel nacional, aunque en casos individuales llegan a situarse incluso arriba del 15% de las preferencias en un distrito electoral. Cuando la igualdad no es real, no todos los votos significan lo mismo. Al observar esto mismo pero desde otra arista tenemos el tema de los incentivos en el campo electoral. Este sistema es un buen ejemplo de cómo inhibir el interés ciudadano, toda vez que los que participan están frecuentemente expuestos al dilema de votar en forma instrumental alimentando el famoso "voto útil". Por este camino no se descarta el fenómeno del comportamiento electoral fundado en el voto crítico o con disgusto, es decir, el voto a favor de la coalición que se considere el "mal menor", para evi-

tar un "mal mayor". El funcionamiento de este sistema extiende tanto su efecto antidemocrático que hasta alcanza a subsidiar, en ocasiones, la representación de la derecha, tal como ocurrió en las elecciones de diputados de 2001 cuando, por ejemplo, la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), con un 38% de los votos, eligieron 54 de los 120 diputados, es decir, el 47% de los mismos, lo que en los hechos se traduce en casi 9 puntos adicionales de representación parlamentaria sin respaldo ciudadano.

El sesgo que produce en el campo de la representatividad política no es un accidente, sino un engranaje de un sistema cuyo funcionamiento se convierte en un verdadero dique de contención frente a las demandas a favor de una institucionalidad incluyente y de efectiva representación acorde con un régimen democrático. El arco de coincidencias sobre la necesidad de modificar esta situación es muy considerable, pero insuficiente desde el punto de vista político para traspasar de manera sustantiva los *quorums* de niveles exigidos dentro de la normativa vigente y que van prácticamente del 60 al 66%. Las reformas hasta ahora introducidas conservan intactos los *quorums* establecidos para modificar la Constitución (se requieren 2/3 o 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio) y las 17 leyes orgánicas constitucionales (se requieren 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio) lo que, según Felipe Portales, se traduce en un verdadero poder de veto de la derecha (minoritaria) para instrumentar cualquier modificación sustantiva al sistema. Con semejantes requisitos, las leyes instaladas en la Constitución y en la Orgánica Constitucional, el diseño institucional heredado de la dictadura se vuelve prácticamente invulnerable (Portales, 2005; Garretón, 2008).

Las reformas instrumentadas durante este periodo de transición, especialmente las aprobadas en 2005 por el Congreso pleno,[3]

[3] Luego de casi 15 años de farragosas negociaciones desarrolladas en la esfera más cupular de la política chilena se alcanzaron a concretar apenas 58 reformas a la Constitución, cuya utilidad ciertamente ya no era tan decisiva para la derecha, aunque a la Concertación le permitió mostrar en alguna medida el ámbito de validez de sus invocaciones democráticas. Se eliminó la figura de los senadores designados y vitalicios, la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, se modificó la composición de los poderes de la representación militar

preservan las condiciones institucionales fundamentales a favor del orden político. Para la comprensión del proceso de transición política queda un saldo oneroso, porque en tales circunstancias la coalición de derecha, con tan sólo un tercio de la votación a su favor, que le permite ostentar la mitad de la representación parlamentaria, puede seguir bloqueando la modificación del sistema electoral, por sobre la opinión de la mayoría de los chilenos, incluso de los consensos. Es enteramente entendible que en ese encuadre institucional la derecha, con absoluta certeza, se manifiesta partidaria de "perfeccionar el sistema electoral".[4] Cuando un poder de veto se instala flagrantemente en la legalidad al margen de la soberanía popular, lo que queda en entredicho es el carácter del sistema democrático vigente desde el punto de vista de su legitimidad y las formas predominantes de hacer política.

Colocado en perspectiva estatal este instrumento de poder, lo que queda en evidencia, en última instancia, es una forma de dominación basada en la exclusión que tiene en el sistema electoral una de sus expresiones. Situado en la antípoda de un Estado democrático y social, con instrumentos conceptuales para las garantías ciudadanas, este sistema contribuye eficazmente con la función orgánica de asegurar la intangibilidad de las bases del modelo socioeconómico neoliberal, fundado en la reproducción y ampliación de la esfera mercantil, la concentración y la privatización de las relaciones sociales (Martner, 2007). Proposición acaso demasiado esquemática, pero que quiere colocar el acento en la importancia de que al pensar en los problemas de los cambios en la institucionalidad en Chile hace falta una mirada que articule la democratización con las preguntas sobre cómo y desde dónde se ejerce la dominación política durante este periodo.

en el Consejo de Seguridad Nacional, la composición del Tribunal Constitucional y algunas de sus atribuciones.

[4] Entrevista de Eduardo Sepúlveda M. a Sebastián Piñera, candidato de la derechista Alianza por Chile en aquellas elecciones presidenciales de 2005, *El Mercurio,* Santiago de Chile, 18 de diciembre de 2005, p. D-5.

Fuerzas Armadas y democracia

Este ángulo es especialmente relevante toda vez que hace referencia a una institución directamente involucrada, de entrada, con un rubro notablemente sensible para la comprensión de la democratización: su participación en las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura, es decir, su papel en la aplicación del "terrorismo de Estado" bajo el régimen militar. Este señalamiento es mucho más que un reclamo, ya que durante los años de transición las instituciones castrenses han estado lejos de un proceso de depuración institucional que hubiera permitido abrir ángulos sustantivos de discusión de cara al país. Mientras tanto, y en la inmediatez de la política, aparece como si tuviera un bajo perfil, como si realmente se hubiera producido una literal *vuelta a los cuarteles*.

En la lógica de la reproducción del sistema como totalidad, Chile es visto como un país institucionalmente seguro. Las Fuerzas Armadas y Carabineros no tienen por qué suponer la necesidad de una intervención directa en la vida política nacional. Sería innecesaria, dado que el orden político no se encuentra amenazado en su integridad. La Constitución consagra el papel de garante del orden institucional de la república.[5] Y la extensión de sus facultades no deja fuera lo que habrá de entenderse por *seguridad nacional*. Mientras tanto, durante la transición el país se encuentra políticamente bien administrado. La correlación que surge entre las fuerzas sostenedoras directas y las fuerzas amalgamadas en la tarea de proyectar un régimen pospinochetista han sabido garantizar las condiciones de un equilibrio políticamente seguro. En tal contexto, cualquier intento por tensar el dispositivo institucional más sensible de la coacción estatal, las Fuerzas Armadas, saldría simplemente sobrando. Sin embargo, aunque a veces se piense que la presencia militar no debe ser magnificada, su basamento doctrinario, su estructura y su funcionamiento intactos tienen que ver con el carácter de la institucionalidad diseñada dentro de la cual ocurre la transición chilena y se desarrollan los proce-

[5] Artículo 90, inciso 2 de la Constitución Política de la República.

sos políticos actuales. Se trata, entonces, de un dato central en la política predominante, en el poder real y en las decisiones que comprometen el rumbo del país.

No es poca cosa para un gobierno tener que admitir que los procesos acusatorios que han girado alrededor de Pinochet y más tarde contra su familia no han tenido cauces integralmente satisfactorios desde el punto de vista de la impartición de justicia. Este alcance, que no debe extrapolarse mecánicamente, implica el reconocimiento fáctico de que las Fuerzas Armadas y del Orden disponen de la capacidad para incidir sobre el poder.

No es cualquier capacidad; es la fuerza que garantiza el orden estatal de la nación. No hay que minimizar los contundentes hechos de la historia. Las instituciones castrenses, que son mucho más que la verticalidad del mando, y aunque las responsabilidades puedan individualizarse, no operaban en un lugar distinto a aquel momento estatal desde el cual se movilizaron los recursos logísticos y operacionales desplegados para librar la "guerra interna" contra Chile. Desde el punto de vista democrático es significativo lo que la sociedad chilena puede reconocer hoy al respecto, después de haber transitado por hechos como la proscripción de partidos políticos y la confiscación de sus bienes, la instalación de cortes marciales y consejos de guerra, la supresión de las garantías y derechos políticos, la constitución de la policía secreta y la prohibición para los ciudadanos chilenos de vivir en su país, cuya extensión hoy tiene un punto de entronque con la imposibilidad de los chilenos residentes en el exterior de ejercer su derecho al voto. Un peldaño de arribo de este fatídico expediente se localiza en la problemática de los derechos humanos.

El "Informe Rettig", elaborado por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y entregado al entonces presidente Patricio Aylwin, quien lo dio a conocer el 4 de marzo de 1991, mereció la descalificación de las Fuerzas Armadas y la derecha.[6] Más tarde y durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle se constituyó la llamada "Mesa de Diálogo", a través de la cual las

[6] Véase Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Secretaría de Comunicación y Cultura, Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile, 1991, en http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rcttig.htm.

Fuerzas Armadas entregaron un listado con el supuesto destino final de 200 víctimas de violaciones a los derechos humanos (Lira, 2001; Montealegre, 2001). Los resultados de la Mesa de Diálogo fueron entregados por el presidente Lagos el domingo 7 de enero del 2001, y remitidos a su vez a la Corte Suprema para encauzar los procesos correspondientes. Sin embargo, sus resultados fueron discutidos por la izquierda y los organismos de derechos humanos por no representar más que un mínimo porcentaje de los casos, por aportar datos incompletos, inexactos y en algunos casos, como se comprobó más tarde, falsos. Después el país conoció el "Informe Valech", elaborado por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, con base en el testimonio de más de 35 mil chilenos detenidos y sometidos a apremios ilegítimos, y cuyo contenido fue presentado por el presidente Lagos el 28 de noviembre de 2004, lo cual fue valorado por los distintos actores sociales y políticos, incluyendo a las Fuerzas Armadas. En este último hay avances importantes en la identificación de las víctimas, aunque queda sin respuesta cabal la parte correspondiente a los victimarios. Que este aspecto central en el proceso de democratización no haya sido integralmente resuelto tiene que ver con el peso del poder militar vigente sobre los poderes civiles. Hasta aquí alcanzan a extenderse las trabas de la legalidad antidemocrática que conforman las llamadas "leyes de amarre", una de las cuales, todavía vigente, se encuentra consagrada en la Ley de Amnistía para todos los responsables de los crímenes cometidos por los aparatos represivos de la dictadura entre 1973 y 1978.[7]

Los señalamientos anteriores no aluden, desde luego, a hechos que puedan considerarse inmodificables. No obstante los profundos rasgos que tienen que ver con aquellos eslabones de continuidad en las políticas, cada gobierno de la Concertación, a su turno, ha tratado de imprimirle un estilo para administrar lo pactado y enfrentar "de la mejor manera posible" los problemas de la demo-

[7] Amparada en el Decreto 2191 de 1978, esa "Ley de Amnistía" prohíbe el procesamiento de individuos involucrados en actos criminales cometidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, periodo en el que estuvo en vigor el "estado de sitio", con lo cual se protege a quienes incurrieron en actos de desaparición, tortura y ejecuciones extrajudiciales; *El Clarín,* 16 de octubre de 2006, en http://www.elclarín.cl.

cratización. Tal vez lo más importante a considerar aquí no sean los hechos en su facticidad, sino los instrumentos consagrados en la Constitución, en la medida en que reflejan toda una concepción de democracia y que basamenta una posicionalidad en la política nacional y contingente. Se trata, en definitiva, de un concepto convertido en práctica que se refiere a la democracia protegida y a la llamada razón de Estado. Su gravitación no es gratuita; supone una factura pendiente para el país, toda vez que no ha surgido una correlación con capacidad y eficacia para colocar en entredicho ese orden político, enrumbar los referentes hacia otros parámetros ya incubados en la política y modificar lo que antidemocráticamente se había impuesto. Otra vez el peso de la historia política reciente nos remite a la fase de 1988-1989, periodo axial en el que el gobierno militar, además de llevar a cabo una privatización acelerada de empresas estatales y entregar en forma no menos acelerada una suerte de agenda con contenidos marcadamente restrictivos para el futuro gobierno, se abocó a la promulgación de un conjunto de leyes que, en palabras de Otano, auguraban una especie de "cogobierno", sobre todo porque consolidaban un margen de autonomía de las Fuerzas Armadas respecto de los poderes representativos (Otano, 1995: 85-86).

Este tema, del margen de la autonomía castrense o, si se prefiere, el grado de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder legalmente constituido, resulta un aspecto central de la transición y probablemente uno de los indicadores de democratización menos estudiados. En el marco de las reformas negociadas en 2005 hubo algunos cambios que se tradujeron en la reducción del papel de los militares en el Consejo de Seguridad Nacional y también en la eliminación de la figura de los senadores designados. En atención al pasado dictatorial y a las exigencias de democratización, todo esto no puede considerarse suficiente. En un primer balance general no se obtiene un cuadro sustancialmente diferente, en una relación que, desde cierto punto de vista, admite analíticamente exigencias de reciprocidad. El hecho de que "todavía quedan importantes áreas de autonomía castrense" en temas tales como justicia militar, doctrina militar, presupuesto y planificación estratégica de la Defensa, a la luz de la democratización o de las expectativas, no es un asunto que concierne sólo a las Fuerzas Ar-

madas para encuadrarse en los marcos constitucionales. Es más, el "concepto de subordinación como sometimiento de las FFAA al poder civil en términos legales y políticos" implica la decisión de la autoridad política de ejercer su liderazgo para dirigir el desarrollo de las instituciones castrenses (Fuentes, 2006: 159-151).

La línea de reflexión anterior nuevamente conduce al punto de partida. Vista con el beneficio del tiempo transcurrido, aquella coyuntura que se antoja ya lejana y que incluyó el plebiscito revela que fue demasiado lo negociado entre el núcleo de fuerzas de la Concertación y el entramado de intereses del pinochetismo y las Fuerzas Armadas. La parte más densa de la negociación prepactada se dimensiona mejor desde una óptica de complicidad en la defensa del sistema social como totalidad. Y lo que ocurre de allí en adelante es el despliegue de una vía preconstituida. Sólo de este modo puede explicarse por qué el movimiento que la Concertación logró hegemonizar fue dilapidado en forma flagrante y prematura, dejando en evidencia su verdadero carácter y disposición como fuerza política. No estaba por expandir ni profundizar la fuerza de la demanda democrática en la que se apoyó, sino en garantizar las condiciones de retirada de la dictadura de la esfera gubernamental.

La invocación ideológica de un proceso de transición "sin dolor" o de "ruptura negociada" encubrió su cuota de claudicación frente al régimen militar. Y como no hay política sin la forja de la idea necesaria, ya estaba en marcha desde hacía un buen rato el momento de la "ingeniería política", pues concibieron de antemano que, una vez resignificado el ámbito del los problemas y conflictos, ya podían proyectarse políticamente como la "mejor" opción, la "única" posibilidad frente a la dictadura, la más "realista", la más "civilizada".

Como sea, lo que en el momento de la política real se decanta es el contenido de paquetes de medidas y leyes que, en nombre de los consensos obtenidos, inicia la aceptación incondicional de la Constitución. Sólo dentro de estos parámetros puede entenderse la promulgación de los instrumentos legales, diseñados directamente para proporcionar continuidad a los intereses que se articularon y se robustecieron durante el pinochetismo que había remodelado la sociedad desde sus cimientos hasta su cúspide.

Los alcances anteriores sirven de marco fundamental para entender lo que se quiere significar con el fenómeno de la continuidad. Una hebra de esta complicada madeja se encuentra en la continuidad de las modificaciones establecidas en las "leyes reservadas", según las cuales la empresa estatal del cobre, Codelco, garantizará a las ramas de las instituciones armadas la asignación del 10% de sus ventas totales al exterior.[8] La asignación de este porcentaje de las ventas del cobre para compra de armamentos opera fuera de la Ley de Presupuesto Nacional y sin control parlamentario. ¿Significa que se encuentra vigente la autonomía de los comandantes en jefe para adoptar decisiones que involucran adquisición o reposiciones de materiales o armamentos de uso militar? De ser así, sirve para pensar hasta dónde puede llegar el poder sin un contrapeso democráticamente efectivo, como para adoptar decisiones unilaterales y discrecionales sobre recursos públicos que pertenecen al país.

La línea reflexiva que llega hasta este punto demanda una precisión, porque las "leyes reservadas" no fueron ciertamente un invento del régimen militar. Ya existían desde 1958 como disposición en virtud de la cual se cargaba a la gran minería del cobre un aporte financiero, cuyo objetivo y monto pasaba por las instituciones representativas de la democracia de entonces. Pero lo que hizo el régimen *de facto* fue decretar un *piso* de 180 millones de dólares al que se le agregó un criterio de ajuste anual según un índice, cuya aplicación, además de inconsulta, garantizaba su operación de manera discrecional. Este piso, con su mínimo legal que Codelco debió efectuar poco antes del traspaso de poder que supuso el inicio de la transición, ya se elevaba a unos 210 millones de dólares. La proyección contemplaba que cada vez que la cotización internacional del cobre decreciera a tal punto que no llegara a cubrir el 10% de las ventas totales de ese metal el Estado

[8] Codelco (Corporación Nacional del Cobre) es una empresa estatal que concentra aproximadamente el 65% de las exportaciones de dicho mineral. La industria del cobre fue, como es sabido, nacionalizada en 1971 por el gobierno de la Unidad Popular, y la legislación correspondiente fue apoyada por todos los partidos políticos en aquel periodo. Durante la dictadura la empresa sufrió modificaciones sustantivas en su funcionamiento. Su operación actualmente se encuentra abierta a no menos de 18 empresas transnacionales (Scott, 1997: 207).

tendría que aportar el suplemento necesario hasta cubrir la diferencia (Tótoro, 1998: 234-235).

No es mi propósito enfrascarnos aquí en una discusión del gasto en defensa, que ameritaría por sí solo todo un apartado. Sólo me interesa sugerir que su asignación, al menos en una de sus fuentes, es una herencia indiscutible del régimen militar, y que ocurra de este modo tiene que ver con la naturaleza restrictiva del cambio político operado con la transición desde sus mismos inicios. Si esto es así, habrá que entender que ni el Ejecutivo ni el Legislativo pueden modificar y menos reasignar tales fondos, a no ser que se cambie la legislación que los rige. A todo lo cual bien puede añadirse lo que con base a estimaciones, que en un estudio más pormenorizado tendría que precisarse estadísticamente, se conoce en el sentido de que el monto de ingresos y gastos de las instituciones armadas sigue siendo un asunto muy complejo.

No obstante las variaciones en los registros, el gasto de defensa, si bien al parecer ha ido disminuyendo en relación con el producto, sigue siendo en sí mismo y en comparación con otros rubros sociales, por ejemplo educación o salud, porcentualmente todavía muy elevado. Por ejemplo, durante 2006 la presidencia ofreció un presupuesto adicional en educación cercano a 130 millones de dólares, en momentos en los que se agudizaba el conflicto estudiantil. Las Fuerzas Armadas recibieron en ese mismo año un aporte de 1 311 millones de dólares, con base en la ley reservada del cobre, para compra de armas (Tótoro, 1998a: 234-235). Puede ser que técnicamente no sea plausible la comparación, como si estuvieran en oposición la problemática del gasto militar y la del gasto social, tal como se sostiene en ciertos enfoques (Varas y Fuentes, 1994). No se trata de una equiparación o igualación mecánica y antojadiza. Depende obviamente de las jerarquizaciones políticas,[9] porque para otros enfoques, como el de Portales, que no sólo no se discuta la primacía de los criterios del régimen militar, sino que en los hechos mantengan plena vigencia, tiene que ver directamente con las "políticas concesivas" de la Concertación (Portales, 2000). Habrá que estudiar con mayor detenimiento los fundamentos de las

[9] Véase *La Nación,* Santiago de Chile, 3 de abril de 2007, en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070402/pags/20070402215727.html.

compras de armamento realizadas durante la transición, así como el sentido actual de la "ley del cobre". La problemática concierne a una discusión democrática y tiene que ver con la redefinición pública del tema de la defensa y el gasto público, que está pendiente. En todo caso, y al lado de esta cuestión, Chile es considerado uno de los países con alto gasto militar per cápita en la región.[10] Cualquier aspecto involucrado en estos asuntos merecerá, desde la política, lecturas muy diversas cuyos alcances serán indicativos del tipo de sociedad y, consecuentemente, hablarán de los criterios de priorización de cada proyecto. Todo depende, justamente, del cristal desde el cual se conjugan las variables para la valoración de los hechos, los procesos políticos y el papel de los actores, así como las necesidades del país. Mientras tanto, las preocupaciones sobre los nexos entre democratización y Fuerzas Armadas en Chile siguen plenamente vigentes.

La política social como problema de la democracia

La política social se ha definido como "la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".[11] Si bien esta definición podría parecer razonable, porque incorpora los conceptos tradicionales de las formas de protección conocidas, sobre todo las formas de seguro o de seguridad social, habría que revisar las condiciones concretas y los instrumentos con los que su ejercicio opera, así como los contextos sociales en los que se desarrolla.

Los sucesivos gobiernos de la Concertación han tratado de en-

[10] Este alcance está referenciado en *The military balance 2003-2004,* Londres, The International Institute for Strategic Studies, en http://www.iiss.org.

[11] José Ángel Obando, *Seguridad social, una visión general,* documento en línea disponible en http://cmtcr.org.

frentar la situación social derivada del modelo económico a partir del reconocimiento de que en su dinámica existe un proceso de concentración del ingreso. Este hecho supone que al Estado le corresponde elaborar políticas que actúen disminuyendo no las diferencias sino los efectos que tal situación provoca. Las políticas más directamente vinculadas con esta problemática son las que han dado en llamarse de "transferencias monetarias" o "condicionadas", que se han traducido en diferentes programas de subsidios a favor de los pobres. Las referencias disponibles arrojan un cuadro tal que los ingresos del quintil más pobre de la población se componen en casi un 90% de estas "transferencias", sin las cuales seguramente no podrían existir. Si estos resultados se colocan en perspectiva a partir del carácter de las medidas se llega fácilmente a la conclusión de que sus efectos reales poseen un límite en su efecto compensatorio. A contrapelo, mientras se reproduce el modelo de sociedad, el funcionamiento del mercado acentúa las condiciones de desigualdad, convirtiendo el gasto que realiza el Estado en una medida, que aunque importante, es de muy dudosa perspectiva resolutiva. Mientras tanto, dentro de las discusiones sigue planteándose que el papel del Estado debería orientarse a realizar medidas para fortalecer el mercado laboral como una vía paralela al gasto social (Lanzarotti, 2004: 133-158), bajo la idea de que la distribución del ingreso se corrige a través de los salarios, pero especialmente de salarios justos, y se constata que no existe ningún país con indicadores de desarrollo que arrastre de manera persistente bajos salarios. El espejismo que produjo la modernización neoliberal en el sentido de sobredimensionar el esfuerzo individual no es más que eso, al menos mientras no surjan políticas tendientes a diversificar la estructura productiva que ingresen más valor agregado, con su correspondiente dinámica, mediante la generación de un mayor y mejor mercado laboral, una posibilidad lejana bajo este modelo.

Durante el primer gobierno de la Concertación, 1990-1996, los gestores de la política social pensaban que ésta podría transitar hacia relaciones de complementariedad con la política económica, superando la visión "que subordina la política social a los requerimientos de la política económica y restringe su papel a acciones compensatorias de los desequilibrios generados por la libre

actuación de las fuerzas del mercado. Aún más, la nueva visión postula una función dinámica de la política social en el desarrollo económico sustentable. El Estado deja de desempeñar un papel subsidiario para transformarse en agente de integración social y económica" (Pizarro *et al.*, 1995). Sin embargo, después de cuatro gobiernos de la Concertación podríamos decir que dichas expectativas no se han cumplido sino que, por el contrario, parece confirmarse que la tendencia es exactamente aquélla.

Los elementos que caracterizan la política social de este periodo son especialmente destacables si se comparan con el deterioro que muestran las cifras al final de la dictadura, especialmente en lo que guarda relación con la disminución de la pobreza, el gasto y algunas de las estrategias.

Durante los gobiernos de la Concertación ha habido una política expresa orientada a disminuir la pobreza, habida cuenta de la gran deuda social heredada de la dictadura, cuyo reconocimiento formó parte de la contienda política que la llevó al poder. Entre 1987 y 2003, periodo que incluye el tercer gobierno de la Concertación, se produce una reducción casi a la mitad en las cifras absolutas de pobres (de 45.5 a 18.8%) y casi de dos tercios de indigentes (17.4 a 10.4%).[12] A partir de 2006, durante el cuarto gobierno de la Concertación, las cifras respecto de 2003 muestran una reducción estimada de 10.5% de los pobres y de 3.2% de la población indigente respecto de la población total. La velocidad de la disminución de la población pobre ha variado diferencialmente. Así, entre 1990 y 1992 fue de 5.8%; entre 1998 a 2000 de 1.4%, y de 2000 a 2003 de 1.5%. Entre 2003 y 2006 la variación habría sido de 5%,[13] una recuperación del dinamismo, cuestión que ha generado también una discusión sobre la metodología empleada. Al analizar esta misma preocupación con respecto a la indigencia, específicamente, se tiene, según las cifras oficiales, que entre 1990 y 1992 la velocidad de descenso es de 4.1%. En el siguiente tramo, entre 1994

[12] Los datos de referencia de este apartado pertenecen a los registros de la última encuesta Casen (Encuesta de Caracterización Socioeconómica) de 2006 y años anteriores, Ministerio de Planificación.

[13] Las cifras resumen de los porcentajes de los años anteriores que informa la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 2006 difieren hacia la baja de lo reportado en años anteriores por la misma fuente.

y 1996, es de 1.8%, y entre 1998 y 2000 el ritmo es, de nuevo, ligeramente ascendente. Asimismo, entre 2000 y 2003 la velocidad de disminución es de 1%. Se estima que el ritmo involutivo que se registra en el último bienio afecta a cerca de 30 mil personas que han regresado a la categoría de indigentes. Estadísticamente esto se expresa en que durante el último bienio la indigencia se incrementó de 5.6 a 5.7%, y el trienio siguiente disminuyó a 4.7%.[14] Las medidas a través de las cuales se han obtenido estas reducciones son las transferencias que se realizan a través de diversas vías y programas.

Desde la perspectiva gubernamental representa un rezago, y por lo tanto un desafío, que los logros en relación con la pobreza no se repitan en términos de las inequidades y brechas que se presentan entre regiones, sexo, edad, y sobre todo características socioeconómicas. [15]

Como efecto de sus condiciones, la organización de las familias chilenas no ha variado significativamente en lo general entre los años 1990 y 2006. Por ejemplo, han disminuido las familias biparentales; mientras en 1990 éstas representaban el 67.3%, en 2006 habían disminuido al 61.2%. Las familias con un padre o madre aumentaron en el mismo periodo de 22.2 a 25.5%. También aumentaron las llamadas "familias unipersonales", de 10.5 a 13.2%. Sin embargo, un dato destacable es que las constituidas por mujeres aumentaron de 54.3 a 68.8% en los años de referencia, de las cuales 60.2% tienen mujeres mayores de 60 años. Las de hombres disminuyeron de 45.7 a 35.2%, de los cuales el 32.9% tienen hombres mayores de 60 años, ambos grupos "en riesgo" para la política social.

El 83.3% de las familias eran nucleares en 1990, y 80.7% en 2006. Las extendidas varían de 16.7 a 19.3% en el mismo periodo. El promedio de integrantes de la familia nuclear varió de 3.3 a 3.6

[14] De acuerdo con los registros de la encuesta de caracterización socioeconómica Casen, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), 2006 y otros años.

[15] La Encuesta Panel Casen, del Observatorio Social y la Universidad Hurtado, en un estudio de seguimiento de las mismas familias en el tiempo, refiere que las personas que siempre fueron pobres en los años 1996, 2001 y 2006 son mayoritariamente mujeres, con 59.4%; véase www.osuah.cl.

y en las extendidas de 5.9 a 5.5 miembros en 2006. El número de hijos de las nucleares varió de 1.6 a 1.3. Los hijos constituyen en el 71.8% de los casos los miembros más frecuentes de la familia extendida. Mientras en 1990 las familias nucleares eran 64% casadas, hoy lo son sólo en 47 por ciento.

Según su situación de pobreza, las familias nucleares indigentes tenían un promedio de 2.3 hijos en 1990 y 1.3 en 2006. En las pobres no indigentes había de 1.9 a 1.7 hijos, en tanto que en los no pobres la cifra varió de 1.3 a 1.2 hijos. Según quintil de ingreso, las familias nucleares para 2006 muestran que el número de hijos de las familias pertenecientes al V quintil, el más rico, tienen en promedio 1 hijo, en tanto el III y el IV tienen 1.2; el II tiene 1.4 y el quintil I 1.5 hijos. Es decir, el número de hijos es inversamente proporcional a la condición socioeconómica.

La escolaridad de los jefes de hogar en 2006 es mayor a medida que disminuye la edad, lo cual habla del esfuerzo de educación, no obstante que el tema de la calidad de la misma sea un tema de debate, en ocasiones crítico, de la sociedad chilena. Así, entre 15 y 29 años, es decir, el 11.9% de los jefes de hogar, la escolaridad es de 12 años. En el grupo de 60 y más, es decir, el 6.6% de la población, es tan sólo de 6 años. Según decil de ingreso, la escolaridad para 2006 tuvo para el decil I un promedio de escolaridad de 7.3 años, en tanto el decil X es de 14.4 años, es decir el doble de escolaridad.

De 1990 a 2006, de manera estable, 8 de cada 10 familias tienen a una mujer como jefa de hogar.[16] Se ha dicho que en Chile éste es el sector respecto del cual existe mayor inequidad. Esta situación se acentúa con la pobreza. Así, el porcentaje de las mujeres indigentes, a pesar de la disminución general, se elevó entre 1990, 2003 y 2006 de 26.7 a 30.8 y a 36.9%. En el caso de las jefas de hogar pobres no indigentes, entre los inicios de la Concertación y 2003, 12 años después, aumentaron de 21.7 a 25.4%, y a 31.8% en 2006.[17] Si se suman ambos grupos pobres, el porcentaje de mujeres jefas de hogar en esta condición es de 68.8% en 2006, en tanto que las no pobres son 20.1%. Esta situación se corresponde con otras características como la escolaridad, donde el comportamien-

[16] Análisis de la encuesta, MIDE, en www.mideplan.cl.
[17] Casen 2006, en www.mideplan.cl.

to es similar. La pertenencia al decil más pobre se corresponde con una escolaridad de 8.1 años de educación que se incrementa de modo gradual a medida que se avanza en los deciles, donde el X tiene una escolaridad promedio de casi 14 años de educación. En relación con el trabajo, las mujeres jefas de hogar presentan en todos los quintiles un incremento de su participación laboral entre 1999 y 2006. Sin embargo en el quintil I se incrementa del 37.6 al 48.7%, es decir menos de la mitad de las mujeres trabajan, mientras que en el quintil V lo hace de 55.1 a 73.3%. Curiosamente, la tasa de desempleo, que debería ser complementaria de la información anterior, muestra que entre 1990 y 2006 éste aumenta de 8.6 a 10.4% en el quintil I y de 1.5 a 2.3% en el VI. Los ingresos de este grupo en los mismos años tienen un comportamiento que se ha llamado "brecha 10/10", que corresponde al cociente entre el decil X y el I. Si consideramos que el salario mínimo mensual fue de 127 500 pesos (aproximadamente 255 dólares) a julio de ese año, los deciles del I al VII se encuentran bajo el salario mínimo. Otra brecha importante tiene lugar en las diferencias regionales. Así, mientras las regiones más pobres correspondían en 2003 al decil III, con 24.9% de población pobre, VIII, con 28% y IX con 29.7%, en 2006 se mantiene el decil VIII en primer lugar, con 20.7%, el IX en segundo, con 20.1%, y el VII en tercero, con 17.7% de la población pobre. Finalmente, las diferencias por grupo de edad muestran que la población más pobre se ubica en los menores de 18 años. Así, mientras que en 1990 la pobreza en este segmento era de 50.7%, para 2006 ésta se ha reducido al 20.6%, aunque sigue siendo el segmento más pobre de la población. Respecto de la etnia, se observa que la población indígena tiene indicadores del 19% de pobreza, de los cuales 4.9% son indigentes, mientras que la población no indígena tiene un 13% de pobreza, de los cuales 3.1% son indigentes, cifras muy cercanas al promedio nacional. No obstante, la ministra de Planificación informó en junio del 2007 que "la Casen 2006 evidencia que el Estado cumple un rol redistributivo que permite al 10% de los hogares de menores ingresos triplicar sus ingresos totales".[18]

Desde el punto de vista de la desigualdad expresada en indica-

[18] Ministra Hardy, junio de 2007, en www.mideplan.cl.

dores tradicionales, como el coeficiente de Gini y otros, se observa una disminución de 0.57 en 2003 a 0.54 en 2006.[19] Sin embargo, el coeficiente para 1990 del ingreso autónomo de los hogares[20] fue de 0.57%, igual que en 2003, y sólo estuvo por debajo de este nivel en 1992, con un coeficiente de 0.56%. Esto significa que el coeficiente prácticamente no se ha movido durante todos estos años y que la desigualdad distributiva es un tema que adquiere centralidad en la discusión de la democratización. Por otro lado, la distribución del ingreso según decil mostró que mientras los hogares de mayores ingresos tuvieron una participación de 41.5% en 2003 y de 38.6% en 2006, el decil más pobre la tuvo sólo de 1.2% en ambos años. Respecto de las llamadas brechas,[21] la 20/20 también se ha mantenido prácticamente sin movimiento entre los años 1990 y 2006, con índices de distribución de 13.98 y 13.10, repectivamente. Para la Casen 2006, la brecha 10/10 es de 31.3 para los ingresos autónomos.[22]

Esta descripción de las desigualdades hace reflexionar entonces sobre la naturaleza de una política social que, aunque logra información estadística inmejorable, sin discutir por ahora las metodologías o los niveles en los que se fijan los techos de la pobreza y la indigencia,[23] parece haber disminuido algunos de los indicadores, pero sin modificar en absoluto el ingreso de los más pobres, que esencialmente viven del subsidio público. Esto es, la disminución estadística porcentual de la pobreza no es porque la

[19] Junio de 2007, en www.mideplan.cl.

[20] El subsidio autónomo de los hogares no considera las transferencias y subsidios del Estado.

[21] Expresa la relación entre un indicador determinado para dos grupos diferentes, por ejemplo entre deciles, donde el 10/10 se refiere al decil I y X, o 20/20, que incluye los deciles I y II, y IX y X.

[22] El ingreso total comprende la suma del ingreso autónomo, los subsidios monetarios y las transferencias no monetarias.

[23] La metodología utilizada consiste en la línea de ingreso, que define una canasta básica alimentaria y no alimentaria. Toda persona cuyo ingreso no alcance el valor monetario correspondiente a la canasta es considerada indigente. El otro instrumento es el de la línea de pobreza, cuyo cálculo se define multiplicando la canasta de indigencia por dos, cuyo monto teóricamente asigna el consumo pors persona al mes. En consecuencia, toda persona que no alcance la magnitud definida por ese instrumento pertenece técnicamente a la categoría de pobre.

concentración de la riqueza haya disminuido. ¿Cómo es posible entonces entender los resultados sociales de esta política?

El gasto social ha sido el instrumento privilegiado en el modelo de mercado creado para desarrollar la política social. Es decir, la redistribución del ingreso vía gasto público (Lanzarotti, 2004: 134), opción que se ha preferido a una política de fomento de la industria, el mercado laboral y el empleo, como ocurrió en Chile en el pasado. Al respecto sería importante evaluar las características de estos dos modelos en relación con las condiciones sociales que ya están a la vista.

En la medida en que se resignifica el papel de la tarea pública durante los gobiernos de la Concertación, el gasto social aumentó notoriamente respecto del fin de la dictadura. Sin embargo, es insuficiente en relación con objetivos claramente definidos, como la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los servicios y los subsidios, y que representa una proporción mínima con respecto al superávit fiscal existente, en el marco de una sociedad de mercado. Aunque el objetivo no es ser exhaustivo, mencionaremos que en la actualidad forma parte de la política social a través del Ministerio de Planificación, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis),[24] Chile Crece Contigo[25], Chile Solidario,[26] los subsidios,[27]

[24] Fosis, creado en 1990, es un fondo público de inversión para desarrollar proyectos que apoyen la erradicación de la pobreza.

[25] Chile Crece Contigo es un programa de cuidados integrales para la primera infancia, de 0 a 4 años, de reciente creación (2006) y parte del Sistema de Protección Social, que ofrece atenciones universales, en el sistema público de salud, dirigido a las 161 comunas seleccionadas por su vulnerabilidad, donde se encuentra el 40% de los hogares de menores recursos.

[26] Chile Solidario es un programa dirigido a familias y personas en situación de extrema pobreza, que busca promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida para que superen la indigencia, y que acompañará a las personas a lo largo de su ciclo de vida. Otorga 48 mil pesos hasta 69 de edad; 51 169 pesos entre 70 y 74 años de edad y 55 949 de 75 años de edad en adelante. (A partir del 1º de enero de 2008.)

[27] Subsidios: a) una pensión asistencial mensual a los beneficiarios carentes de recursos que no tienen un beneficio a través del régimen previsional, financiado con aportes fiscales. El monto de la pensión mínima es de 96 390 pesos (para personas con ingreso inferior a 48 195 pesos); b) asignación familiar, y c) asistencia médica gratuita.

entre otros. Paralelamente, podrían integrarse dentro de la política social las tareas del sistema público de salud, de educación y del trabajo, en tanto pertenecen al ámbito de las instituciones y programas de otros ministerios dirigidos a un radio de acción más amplio que el de la pobreza, todavía diferenciados. En los hechos, la presidenta Bachellet actualmente trabaja en la creación de esta articulación de políticas con base en derechos sociales y ciudadanos, a través de la creación de un Sistema de Protección Social, como "mecanismo para generar las condiciones que brinden seguridad a las personas durante toda su vida, garantizándoles derechos sociales que les permitan finalmente reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previsión, generando condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso". Es la base para avanzar hacia una política social diferente, y su factibilidad o su límite desde luego es el modelo económico.

Hasta ahora, lo invertido no alcanza para recuperar una dinámica redistributiva como la que se había pretendido inicialmente. Los resultados son más bien parciales y acotados; hay avances en materia de género, pero se observa distante el restablecimiento universal del tema de los derechos sociales empezando por la superación integral de las diferencias sociales. Los registros actuales se sitúan muy por debajo de los niveles alcanzados durante los primeros tres cuartos del siglo XX. Por otro lado —según se desprende de sus resultados— la concepción de la política social es notablemente limitada: no va más allá de compensar o corregir los efectos nocivos de la política económica de "libre mercado", que sigue siendo el eje rector de las decisiones fundamentales. Es decir, la política social ha incidido a través de los subsidios en las condiciones básicas y elementales de vida de las personas, y se hace otro tanto a través de los servicios. Por el momento, la pobreza se asume como algo natural, dado que existe y que puede ser transformada artificialmente en la medida de lo que se hace. En algunos casos, la política social también ha "solucionado" su carga aceptando el desarrollo de ámbitos privados en salud, educación, pensiones y vivienda, en la medida en que ha asumido las privatizaciones llevadas a cabo por la dictadura en el campo social, o más recientemente a través del desarrollo de algunos de sus aspectos, complementando el desarrollo de la privatización de ciertos secto-

res de la política social. Así ha ocurrido, por ejemplo, con programas como el Acceso Universal con Garantías Explícitas en Salud (AUGE), el financiamiento de la educación, entre otros.

Podríamos decir entonces que si el modelo no es superado la política social mantendrá su subalternidad respecto de la política económica, y aunque se amplíe continuará limitándose a restablecer situaciones a través de medidas compensatorias. Lo que el mercado niega a algunos principalmente en lo que se refiere a las condiciones de vida y a la satisfacción de necesidades básicas a través de subsidios se lo niega a otros, de ingresos precarios, a través de la compra de servicios en el mundo privado o privatizado o público pagado, como la educación y las universidades públicas.

Del mismo modo, la política social ha debido recomponer la infraestructura pública de los servicios, profundamente dañada durante la dictadura (Tetelboin, 2003: 267), restableciendo recursos para programas de inversión en infraestructura, salarios y equipamiento en educación, salud, vivienda y seguridad social. Sin embargo, toda vez que después de 1990 continuó el peso del modelo, existe un control férreo de las finanzas públicas y, a partir del final del primer gobierno y del segundo de la Concertación, se pasó de la idea inicial del pago de la deuda social a la contención del gasto, bajo el argumento común de que no hay que aumentar el gasto en las instituciones del sector público "porque son un colador sin fondo", donde los recursos se tiran. Con ello, los gobiernos de la Concertación entran en un proceso distinto de redistribución interna y de racionalización extrema de la administración de los recursos del sector público y sus instituciones. Sin embargo, si el objetivo fue racionalizar, en el camino se "olvidó", y se "transformó" en la creación de un superávit fiscal que hoy alcanza casi 4% del PIB,[28] el más alto en 20 años, que contiene parte de la deuda social transformada en ahorro público, producto de la política salarial hacia los servidores públicos y la contención de costos hacia las instituciones que brindan servicios a la población.[29] Un dato interesante es que aproximadamente el 89%

[28] Declaraciones del ministro de Hacienda, en www.radiocooperativa.cl.

[29] Mientras se escriben estas páginas, por www.radiocooperativa.cl se transmite en el noticiero una entrevista a usuarios de la atención primaria de salud en la

de los chilenos actualmente son deudores, en todos los segmentos sociales. Dicha política hace que situaciones críticas (como la falta o precarización del ingreso, agudizada por el alza en los precios de los alimentos, tal como se advierte en los últimos días de abril del 2008,[30] o las medidas para compensar la grave falta de cobertura y protección a través de las pensiones, producto del reinado de las Asociaciones de Fondos de Pensiones [AFP]) se encaren no a través de decisiones que se sitúan en el ámbito que compete a la política social propiamente dicha, sino por intervención de la presidencia, que decreta medidas protectoras especiales para la población que desde luego no afectan los intereses comprometidos con una solución de fondo. Mientras tanto, la tónica ha sido que el financiamiento sea manejado férreamente por el Ministerio de Hacienda, no obstante el alarmante déficit social, con lo cual se evita el paso de una política social fundada en una estrategia para la pobreza hacia una política integral de ciudadanía.

Aunque nuestra línea argumentativa no busca un balance sino una perspectiva de reflexión, cabe aquí enfatizar que la trayectoria de la política social no constituye ninguna garantía para acometer los objetivos que formalmente se propone. Este alcance está lejos de ser antojadizo. En efecto, la encuesta Casen 2009 registró un incremento en la tasa de pobreza de 13.7 a 15.1%, lo que representa estadísticamente un aumento de 1.4 puntos porcentuales. La categoría social de indigencia también aumentó de 3 a 3.7%. En cifras absolutas, según la misma fuente, la cantidad de pobres se elevó a 2 564 032 personas, es decir, 355 mil más que tres años antes, en tanto que la de los indigentes se elevó a 634 328, con un incremento de 117 591 personas. La tendencia al descenso de es-

que se les pregunta qué opinan sobre la mala atención de los servicios; también se informa sobre la huelga que realizarán los trabajadores de la atención primaria por motivos salariales y de otra índole.

[30] La iniciativa, que ya fue promulgada por la presidenta de la república, otorgará un bono de 20 mil pesos a más de un millón 400 mil familias y también incrementará a 50 mil pesos el bono de invierno que reciben casi 700 mil pensionados. "Cuando se hacen las cosas bien, se construyen consensos, se adoptan políticas de justicia bien diseñadas, se logran respaldos unánimes y eso nos permite que si se promulga dentro de este mes, los beneficios se paguen en el mes de mayo", dijo el ministro de Hacienda, Andrés Velasco; 25 de abril de 2008, en www.minhda.cl.

tos registros se ha modificado, y ahora se tiene que la indigencia creció entre los datos del 2006 y los del 2009 tres veces más que la población, mientras que la pobreza lo hizo en dos veces.[31] Son cifras estadísticamente negativas, las cuales, sin embargo, pueden no estar dimensionando realmente la gravedad de la situación social, toda vez que existe una franja poblacional inmediatamente arriba de la pobreza que en cualquier momento puede ingresar dentro de la categoría de pobres. El tema de la conflictividad social en sus diversas expresiones, por lo tanto, también tiene que ver con el control de la política social actual y sus respuestas limitadas, acotadas, focales y eficientistas.

Piezas sueltas de la sociedad en su movimiento reciente

Todo análisis sobre las limitaciones del proceso de democratización será siempre insuficiente si no se coloca un acento crítico en torno a lo que de un modo genérico podría denominarse la problemática de la sociedad en movimiento. Este ángulo no es frecuente en los análisis actuales de los procesos políticos, especialmente debido a la centralidad de la política en su registro más limitado, notablemente elitista, ante la rigidez del diseño institucional para articular las expresiones sociales en general, y especialmente frente al tópico de la representatividad. Sin embargo, diversos signos de movilización alrededor de un conjunto de iniciativas sugieren el desarrollo de un proceso tendencial que busca la rearticulación política de la sociedad segmentada y atomizada por las diversas políticas neoliberales. Pueden advertirse a este respecto algunos condicionantes que en su densidad social sirven de referentes para pensar en las piezas sueltas del tejido social y sus posibles ligámenes.

En vinculación con la inamovible asimetría en el patrón distributivo del ingreso se encuentran los registros vivenciales de la pobreza, el proceso de concentración relacionado con el enriquecimiento derivado de las ventas del cobre, las ganancias del sector privado

[31] Las referencias están tomadas de encuesta Casen 2009, Ministerio de Planificación, en http://www.mideplan.cl/casen/.

y las correspondientes a los movimientos de capitales de las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP), la crisis de bajos salarios, el desempleo y las condiciones laborales precarizadas, el problema de la educación pública y su cobertura, calidad y financiamiento, los cambios en el sistema de salud, el transporte público a pesar del Transantiago y su problemática, la amenaza o aplicación de la ley antiterrorista en la Araucanía (Toledo, 2007), las amenazas de criminalización de la protesta social y el ejercicio estatal de la represión, todo lo cual va engrosando de manera persistente una cadena de conflictos y demandas sociales insatisfechas.

Especialmente desde el 2006, Chile se ha convertido en escenario de grandes movilizaciones sociales, ninguna de las cuales es estrictamente nueva. Las expresiones más sobresalientes van desde la lucha estudiantil en favor de una reforma educativa hasta la reactivación del conflicto en zonas indígenas, pasando por la huelga de los trabajadores subcontratados de la Codelco, la lucha de sindicatos en favor de "un salario digno", la negociación por sector o rama de la producción, la "Jornada Nacional de Movilización y Acción Sindical" convocada por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la constitución los "comités de usuarios" del transporte colectivo. Por su significación ocupa un lugar importante el llamamiento del 24 de mayo del 2007 hecho por la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, con el apoyo de personalidades del mundo académico, político, cultural y ciudadano, para la formación de una asamblea constituyente con el fin de reemplazar la Constitución del 80.

Este apretado e incompleto cuadro descrito podría sugerir que el movimiento social chileno estaría aspirando a ser parte activa de una nueva política. En qué medida lo logrará, está aún por verse. Por ahora lo que caracteriza al escenario social es la acumulación de conflictos no resueltos, disgregados, dispersos, episódicos y potencialmente disruptivos, los cuales proyectan, sin embargo, una disposición y búsqueda a favor de nuevas articulaciones políticas. La política predominante sólo ha conseguido en alguna medida distender temporalmente las tensiones, pero mostrando a la vez sus limitaciones para absorber los problemas de base, alejándose peligrosamente de los cauces resolutivos y postergando, en cada caso, el tratamiento participativo de los problemas.

Desde la perspectiva de la profundización de la democracia, el gran dilema estriba en la capacidad de las convocatorias para relacionar el movimiento de la sociedad, en torno a sus demandas, con un objetivo mayor que coloque en primer lugar la discusión de los fines últimos de la política. Los síntomas de la crisis política no parecen poder ocultarse. Frente al desarrollo de las luchas sociales, especialmente las que ocurrieron bajo el gobierno de Bachellet, debido precisamente a la acumulación de conflicto, ponen en entredicho los equilibrios políticos en los que se sustenta la gobernabilidad bajo la hegemonía política de la Concertación. Sobresale en la democracia chilena un proceso de acumulación de demandas sociales y tensiones políticas producto de su modelo de funcionamiento, sin que desde la misma política predominante se haya logrado construir cauces resolutivos alternos. La voluntad resolutiva se encuentra estructuralmente restringida a la administración de la política, además de apelar a la intervención estatal por la vía de la represión frente a los conflictos, ya sean éstos de naturaleza sindical, estudiantil, de los pueblos originarios u otros, evidenciando la falta de derechos o restringiendo los existentes. En vez de establecer puentes entre la organización social, transformando la mayoría en consensos ciudadanos, fortaleciendo el debate público y procurando promover una eficaz libertad de expresión, el gobierno de la Concertación ha continuado con la práctica de crear consejos o comisiones para encarar los conflictos, en donde la derecha, por cierto, al igual que en el Parlamento, se encuentra siempre sobrerrepresentada.[32] Ésta es una de las expresiones prácticas de la política de "contención social" del conflicto. Sorprende en la experiencia chilena la capacidad de la dirigencia concertacionista para perseverar en una lógica política que

[32] Por ejemplo, frente a los cuestionamientos referidos al problema previsional el gobierno recurrió a la conformación de la Comisión Asesora para la Reforma Previsional. Otra Comisión para encauzar el conflicto estudiantil frente a las demandas en favor de una reforma educativa. Frente al conflicto por los salarios, la negociación colectiva de los trabajadores nombró un "Consejo Asesor Presidencial para la Equidad", integrado por 48 personas provenientes del mundo académico, técnico, empresarial y eclesiástico, y por políticos de la Concertación y la oposición, con el encargo de elaborar un informe para abordar el tema de la equidad, todas sin alcanzar a mostrar resultados a la medida de las exigencias.

ha llevado al país a un punto sin cambios sustantivos, al tiempo que en la sociedad van creciendo y multiplicándose, justamente, las demandas en sentido contrario. Los registros de las expresiones sociales pueden ser muy diversos, pero su recuperación pasa por reconocer que en el proceso de valoración se dibuja una línea sinuosa que busca la transversalidad y que ha encontrado una especie de caja de resonancia en diversos campos sociales y políticos, dentro y fuera de la Concertación.

A manera de conclusión

En ese contexto, y al momento en que hicimos la última revisión de este documento, después del 17 de enero de 2010, fecha de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, Chile se enfrentaba a un panorama político diferente, permeado por el resultado electoral favorable para la coalición derechista "Alianza por Chile" y la derrota de la Concertación.

La Concertación no ha podido entregar al país una explicación coherente de ese epílogo al que ha llegado después de cuatro sucesivos gobiernos del mismo signo. La crítica y la autocrítica brillan por su ausencia, y éste es un problema enquistado en la forma de hacer política. Es la política triunfalista la que actualmente se encuentra en entredicho por donde se la mire. Hay una forma de hacer política que se encuentra en crisis y que ni siquiera puede ocultarse con el sobredimensionamiento de la popularidad de la presidenta, que ha entregado la banda presidencial a un gobierno de derecha en un espectáculo ominoso que muestra el alejamiento de la política de la sociedad, tanto que actualmente, y como saldo de esta transición conservadora, no incluyente, un 31% de la población en edad de votar, un poco más de tres millones y medio de jóvenes menores de 40 años, ni siquiera se encontraban inscritos en el padrón electoral al momento de la contienda electoral. En su afán de enmascarar las diferencias y de invisibilizar los contenidos de clase de las pugnas políticas, la Concertación no le ha disputado a la "Alianza" su sector de influencia popular, al punto de que en algunas comunas o ciudades con mayor tasa de desempleo y pobreza ha triunfado electoralmente la derecha. Por

ésta y muchas otras razones una derrota de esta naturaleza no puede halagar a nadie. No dignifica la política democrática que un proceso de transición cierre su ciclo con el triunfo de la derecha. En esta perspectiva ese triunfo vinculado con el pinochetismo y con la fracción de la burguesía que detenta el poder real es un mal augurio para Chile.

Habrá que analizar con mayor detenimiento las causas profundas de este desenlace electoral y el nuevo cuadro político que con ello comienza a desplegarse en el país. Mientras tanto, no es descartable que el gobierno que se instala en la Moneda a partir de marzo de 2010 busque reeditar, bajo otras condiciones, la política fundada en la "democracia de los acuerdos", entre la derecha y las fuerzas que se presten para ello, cuya proyección será más conservadora, más cupular, aunque seguramente no podrá impedir la conflictividad social, la lucha política ni el desarrollo de nuevas convergencias y acuerdos hacia una mayoría social políticamente diferente. El cuadro que se dibuja hoy con un gobierno de derecha en Chile no era deseable y las voluntades políticas para evitarlo no lograron articularse. En ese espacio no ocupado se impuso la correlación electoral que coloca a la sociedad frente a un gobierno de derecha con todos sus referentes ideológicos y políticos.

Si algún ingrediente potencialmente benéfico pudiera adjudicarse al nuevo cuadro político, tras el triunfo de la derecha, es su sentido clarificador, toda vez que resultará difícil invocar una política en favor del "mal menor". No sabemos a ciencia cierta cuáles serán las tendencias o reagrupamientos que emergerán después de la derrota electoral de la Concertación. De cualquier modo, los desafíos para seguir abriendo espacios en favor de la democratización social y política están planteados desde antes, y con mayor claridad ante la perspectiva de que el país se enfrenta ahora a un gobierno de derecha. Parte de esta dinámica probable hacia una nueva mayoría puede encontrarse en los antecedentes de entendimientos instrumentados a través del "pacto por omisión" para las elecciones municipales y el "pacto instrumental" para las recientes elecciones parlamentarias, que no obstante la crítica y el asedio de la derecha, alcanzaron a mostrar en el pasado reciente que por esa senda también es posible hacer avanzar la democratización política.

Bibliografía

Brunner, José Joaquín (1990), "Chile: Claves de una transición pactada", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 106, Caracas.

Castells, Manuel (2005), *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

Drake, Paul W. e Iván Jaksic (eds.) (1993), *El difícil camino hacia la democracia en Chile, 1982-1990*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Drake, Paul W. e Iván Jaksic (comps.) (2000), *El modelo Chile. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago de Chile, LOM.

Fuentes Saavedra, Claudio (2006), *La transición de los militares*, Santiago de Chile, LOM, pp. 159-151.

Garretón, Manuel Antonio (2007), *Del postpinochetismo a la sociedad democrática*, Buenos Aires, Debate.

Garretón, Roberto (2008), "Una Constitución democrática para Chile es posible", *El Clarín,* consultado el 15 de abril de 2008 en http://www.elclarin.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=11027&Itemid=2691.

Godoy Arcaya, Óscar (1999), "La transición chilena a la democracia: Pactada", *Estudios Públicos*, núm. 74, Santiago de Chile.

Lanzarotti, Mario (2004), "Chile: La política social en los años noventa", *Revista Espiral*, septiembre-diciembre, año/vol. XI, núm. 31, Guadalajara, pp. 133-158.

Lechner, Norbert (2002), *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile, LOM.

Linz, Juan (1990), *La quiebra de las democracias*, México, Alianza Editorial.

Lira, Elizabeth (2001), "La mesa de diálogo de derechos humanos. ¿Una iniciativa de reconciliación política?", ponencia presentada en la reunión 2001 de la Latin American Studies Association, 6 al 8 de septiembre, Washington, D. C.

Martner, Gonzalo (2007), "Un balance de la transición democrática en Chile: Aspectos institucionales", *Colección IDEAS*, abril, año 8, núm. 47, Programa Fundación Chile 21, Santiago de Chile.

Montealegre, Hernán (2001), "Mesa de diálogo. Impunidad en la medi-

da de lo posible", *El Rocinante*, febrero, año IV, núm. 18, Santiago de Chile.

Moulian, Tomás (1997), *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago de Chile, LOM-ARCIS.

Obando, José Ángel, *Seguridad social, una visión general*, documento en línea disponible en http://cmtcr.org.

Otano, Rafael (1995), *Crónica de la transición*, Santiago de Chile, Planeta, pp. 85-86.

Pizarro, Crisóstomo, Dagmar Raczynski y Joaquín Vial (eds.) (1995), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, Santiago de Chile, Cieplan.

Portales, Felipe (2000), *Chile: Una democracia tutelada*, Santiago de Chile, Sudamericana Chilena.

—— (2005), "La consolidación de la democracia tutelada", *El Clarín,* consultado el 16 de agosto de 2005 en http://www.elclarin.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=48.

Salinas Figueredo, Darío (2007), *Vicisitudes de la democracia. Entre el peso del modelo y los límites de la política en Chile*, México, Plaza y Valdés-Universidad Iberoamericana.

Salvat, Pablo (2002), *El porvenir de la equidad. Aportaciones para un giro ético en la filosofía política contemporánea*, Santiago de Chile, LOM-Universidad Alberto Hurtado,

Secretaría General de Gobierno (1991), "Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación", Santiago de Chile, http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rcttig.htm.

Scott, Christopher (1997), "El efecto distributivo del nuevo modelo económico en Chile", en Víctor Bulmer-Thomas (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina, su efecto en la distribución del ingreso y la pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 207.

Tetelboin Henrion, Carolina (2003), *La transformación neoliberal del sistema de salud. Chile: 1973-1999. Reformas de primera generación*, México, Universidad Autónoma de México-Xochimilco, p. 267.

The International Institute for Strategic Studies, *The military balance 2003-2004,* Londres, en www.iiss.org.

Toledo Llancaqueo, Víctor (2007), "Movilización mapuche y política penal. Los marcos de la política indígena en Chile 1990-2007", *Observatorio Social de América Latina,* OSAL, septiembre, año VIII, núm. 22, Buenos Aires.

Tótoro Taulis, Dauno (1998), *La cofradía blindada. Chile civil y Chile militar: Trauma y conflicto*, Santiago de Chile, Planeta, pp. 234-235.
Varas, Augusto y Claudio Fuentes (1994), *Defensa Nacional, Chile, 1990-1994. Modernización y desarrollo*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

SISTEMA POLÍTICO, RELACIONES ELITISTAS Y PARTICIPACIÓN POPULAR EN BRASIL HOY: UNA HISTORIA DE INNOVACIONES PROGRESISTAS Y CONTINUIDAD CONSERVADORA

Lucio Oliver*

Introducción: El sistema político ante 23 años de lenta mutación democrática

El propósito de este análisis es considerar la situación política actual y los cambios en las instituciones políticas y en la relación Estado y sociedad en Brasil, después de 23 años de recuperación democrática, sobre todo ya que han pasado más de seis años de gobierno de un régimen y un presidente que se caracterizan a sí mismos como plenamente democráticos, no obstante que en su gestión se hayan producido varios escándalos políticos de magnitud que involucran a las instituciones parlamentarias y a su propio partido. Se trata de analizar la situación de este último periodo a partir de revisar la dinámica histórica que abrió paso a la actual vida democrática, así como las principales mutaciones y desafíos transversales del sistema político vigente.

Hoy Brasil es un país con un crecimiento económico notable e instituciones civiles estables. Más allá de tener un presidente con alto nivel de legitimidad social, puede hablar a su favor el hecho de que después de dos décadas prevalecen las formas democráticas republicanas, un sistema político complejo de alta ne-

* Profesor titular de la Universidad Nacional Autónoma de México, posgrado en Estudios Latinoamericanos y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

gociación entre fuerzas políticas representativas, un crecimiento económico sostenido, políticas sociales amplias para grandes sectores sociales desfavorecidos y una política de continua negociación comercial y política con sus vecinos sudamericanos.

Al caracterizar el sistema político y las relaciones de poder de ese país nos interesa resaltar la persistencia de herencias complejas de tipo autoritario y excluyente provenientes de una historia de autoritarismo de Estado, capitalismo dependiente, dominación de élites, subalternidad popular y subimperialismo regional (1964-1984).

Mi apreciación es que hoy se vive en Brasil un proceso de ampliación democrática lenta ligada con la continuidad conservadora del sistema político oligárquico, vinculado con un neodesarrollismo cesarista, y con la baja incidencia de procesos políticos autónomos en la sociedad, en la política y en la cultura.

El intelectual crítico más destacado de Brasil hoy en día, Francisco de Oliveira, sostiene en el prefacio a un libro de 2003 (Oliveira, 2003a), que durante el gobierno de Henrique Cardoso prevaleció un fenómeno paradójico de contrarreforma que implicó una contradictoria dinámica de "ampliación y restricción" de la vida democrática, la cual a su entender era resultado natural de las herencias elitistas y de las consecuencias políticas de la actividad intervencionista de fuerzas oligárquicas de la sociedad:

> Justamente cuando las clases disponen de instrumentos y mecanismos de intervención en los negocios del Estado, a través de la expansión de la democratización, es cuando grupos y clases dominantes intervienen para reducir el espacio de esa intervención. La contrarreforma del Estado [durante el periodo del presidente Cardoso], que es una contrarrevolución, es el movimiento por el cual el capital intenta anular a los nuevos actores políticos y tapar de nuevo la caja de Pandora del desarreglo de la relación de dominación (Oliveira, 2003a: 17).

Otros académicos brasileños, seguidores del investigador Oliveira, consideran que de 1990 a 2002 el desarrollo de la vida democrática se produjo en torno de un fenómeno de continuidad conservadora que mantuvo la supremacía de las élites dominantes en el sistema político, e incluso llevó a una "contrarreforma" de Estado que significó profundos retrocesos:

> llegué a la conclusión de que [bajo Cardoso] estamos ante una contrarreforma del Estado, y no ante un proceso de modernización conservadora, aun cuando haya algunos aspectos que pueden remitir a esto último (Behring, 2003: 24).

La pregunta es qué tanto esos procesos y esas herencias oligárquicas siguen actuando de alguna manera en la política brasileña y condicionan tanto a las instituciones, al sistema político, al propio presidente Lula da Silva en su actuación como presidente, como a la propia sociedad, que exige tomar parte en los asuntos públicos.

El autoritarismo militar

En su momento los distintos gobiernos militares de 1964-1984 rediseñaron el Estado de compromiso brasileño y afianzaron una dominación oligárquica que se fundaba en varios factores: una debilidad estructural del sistema político, un modelo monopólico protegido de acumulación de capital, una cultura elitista y miedos sociales y políticos a la participación que aún persisten. También heredaron para la posteridad muchas de sus instituciones centralizadas, autoritarias y proclives a favorecer la corrupción institucional en alta escala.

Después de una década de autoritarismo pretoriano extremo, ya en la segunda mitad de la década de 1970 se produjo un proceso de creciente declive de la legitimidad de los militares en el gobierno, conquistada y sostenida precariamente a partir de lo que fue un acelerado y contradictorio crecimiento económico del país a tasas superiores al 10% de crecimiento anual del PIB en 1969-1973 (Marini, 1977: 76-84),[1] milagro basado en la deuda externa, la so-

[1] Este autor nos comenta que "Junto a un crecimiento del producto interno bruto que oscila en torno a un 10%, el sector manufacturero crece a tasas que superan el 15%, teniendo como eje la industria automotriz, la cual, con una producción aproximada de un millón de unidades el año pasado, ocupa actualmente el noveno puesto mundial en la rama. Junto a ella, y en muchos casos inducido por ella, se verifica un considerable desarrollo en la fabricación de maquinaria y equipo, en la industria naval, la petroquímica y la electrónica pesadas, así como la implantación de la industria aeronáutica. Se observa también la conformación de un nuevo sector económico, que coincide muchas veces con las ramas mencionadas, representado por

breexplotación de los trabajadores y la transnacionalización de la economía bajo rectoría del Estado (Marini, 2000: 11-104).

De hecho la dictadura militar brasileña fue algo *sui generis*. Durante su prolongada existencia como régimen político autoritario los militares permitieron un margen de actividad legal de los partidos políticos (con excepción del breve periodo de 1968 a 1969, cuando prevaleció el Acta Número Cinco, misma que prohibió cualquier actividad política). Pero en ese contexto los partidos tenían poca influencia, una situación de franca debilidad en la sociedad, y subsistían con un alto grado de subordinación al autoritarismo estatal y a la concentración de poderes en el Ejecutivo.

El trasfondo que impidió prolongar a los años ochenta el mandato militar estuvo constituido por la creciente resistencia y organización política de masas, una depresión económica relativa acentuada a partir de 1979, y un abultado endeudamiento externo que desencadenó una crisis cuando se modificó la tasa internacional de interés y su pago entró en moratoria. Ante las evidencias del declive de su ascendencia política los propios militares buscaron abrir paso a una transición a la democracia dirigida por ellos, con el objetivo de crear una continuidad que mantuviese a las fuerzas armadas como cuarto poder moderador (Brasil tenía una historia de poder moderador que había actuado en los imperios del siglo XIX).

La Constitución de 1988

Después del oscuro periodo de 1964 a 1984, en el que se conculcaron buena parte de los derechos políticos y civiles, a inicios de los años ochenta se abrió paso a la recuperación democrática que propició la confluencia amplia de fuerzas políticas, que dio luz a la Constitución de 1988, la cual, no obstante cierta continuidad de la institucionalidad autoritaria y conservadora recuperó y consagró el "derecho a tener derechos" de la sociedad brasileña, poniendo énfasis en la amplitud y combinación de nuevos derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales (Brasil, 1988).

la industria bélica o, para ser más precisos (toda vez que la producción bélica ligera es más antigua), la producción de armamento pesado" (Marini 1977: 79).

El derecho a tener derechos es quizá el núcleo central real y profundo de la democracia de un país. Y en el Brasil inmediatamente anterior a la Constitución de 1988, el proceso de mutación democrática atravesó varias fases hasta alcanzar la consistencia civil y política de una democracia con derechos mínimos, no obstante la continuidad de un sistema político de presidencialismo dominante. El movimiento social sindical y republicano de los años ochenta y una fortalecida sociedad civil articulada con fuerzas políticas populares lograron apenas una modificación parcial de las relaciones políticas de autoritarismo militar:

1) Fue derrotado el intento de imponer una transición pactada bajo la tutela de un cuarto poder —el militar— (1979 a 1984), no obstante lo cual se mantuvo la centralización del poder decisorio en las élites políticas dominantes:

> el nivel de cambios presentados por el nuevo régimen fue realmente bajo, sentando las bases para la continuidad del régimen anterior en lo referente a las decisiones de la élite política en el gobierno o los mecanismos de control del proceso de toma de decisiones.
>
> [...] el mantenimiento de cuadros políticos del régimen militar y el manejo de los procesos políticos centrados en la presidencia de la república son algunas de las señales más importantes que definen las imperfecciones institucionales de este periodo (Meneguello, 1997: 126);

2) la superación de la elección indirecta, que no se pudo lograr en el caso del primer presidente civil de la Tercera República (1985-2008), pero que se logró en 1984-1985, a partir de un movimiento por los derechos civiles y políticos denominado Por las Directas Ya, que después plasmó en la Constitución el derecho a la elección directa de los distintos cargos públicos federales, estatales y municipales;
3) hasta llegar a la inclusión de un conjunto amplio de derechos políticos, civiles y sociales en la Asamblea Constituyente de 1988.

La elaboración y aprobación de la nueva Constitución fueron quizá los momentos más álgidos de la reivindicación jurídica y sociopolítica de las fuerzas sociales que defendían el mencionado derecho a tener derechos en el Brasil moderno, lo cual se hizo

evidente en el debate de las propuestas constitucionales y en la dinámica de los múltiples movimientos sociales y luchas ciudadanas que los acompañaron (Dagnino, 2002).

La Asamblea Constituyente de 1988 puede considerarse, por lo mismo, como un momento fundacional reciente de la democracia brasileña y se mantiene como dato central para los actores políticos en la medida en que es referencia para la legitimidad posterior de la dinámica política brasileña. En la Constitución se reconocen amplios derechos políticos individuales y sociales, electorales y participativos a la ciudadanía. Se permite la libre asociación y la libertad ideológica y política de los individuos; se reconocen derechos sociales a la educación, la salud, el trabajo y la seguridad social, con mecanismos para ponerlos en práctica bajo la participación de los individuos a través de consejos participativos. Además se aceptan formas de democracia directa como el plebiscito y el referéndum, que permiten la iniciativa popular (Brasil, 1988). Por todo ello es indudable que dicho documento constituye un criterio social y civil vinculado con las inclinaciones y posiciones de la nueva sociedad civil brasileña de finales del siglo pasado en relación con sus instituciones y con el proyecto nacional. Es algo así como la medida jurídico política de los logros políticos y sociales de la lucha política democrática de la sociedad en Brasil, hasta hoy.

Sin embargo, sorprendentemente, la aprobación de una constitución política tan avanzada no significó la reconstrucción política radical de las estructuras institucionales autoritarias del Estado; el sistema político siguió siendo definido por el poder de las élites y hubo continuidad de las reglas políticas de presidencialismo dominante, ahora apenas condicionado parcialmente por las cámaras políticas y en ese sentido contrapuesto a la evolución de la sociedad civil:

> en relación con el aspecto político-institucional, la excesiva normalidad que caracterizó al proceso de apertura política durante los años del régimen autoritario, dio a la Nueva República un grado notable de continuidad con respecto al régimen anterior.
>
> Desde su creación se presentó a sí misma como heredera de las bases institucionales del régimen autoritario. La más importante de estas bases, una tradición de intervención estatal, tuvo importantes

> resultados en el proyecto de democracia, definiendo su relación con el Ejecutivo, limitando su capacidad de gobierno y manteniendo a los partidos al margen del proceso de toma de decisiones.
>
> [...] Se mantuvieron las bases de funcionamiento del Ejecutivo caracterizadas por su centralismo y burocratización y, peor aún, se mantuvo la mayoría de la élite política y de la administración (Meneguello, 1997: 127).

La lucha política y las instituciones bajo la república restaurada

La flamante Tercera República brasileña, institucionalizada a partir de la Asamblea Constituyente de 1988, se estrenó en la práctica con la elección de 1989, que dio el triunfo a un joven político oligárquico y autoritario del nordeste, Fernando Collor de Mello, presidente electo por la población bajo las instituciones democráticas reconquistadas, con un programa modernizador ajeno a las expectativas de la sociedad y enmascarado bajo las promesas de ingreso al primer mundo. Las maquinarias electorales de los partidos políticos tradicionales canalizaron la contienda electoral y fueron definitorias para sus resultados, aun cuando en realidad la opción ganadora no se apoyó en un partido político real sino en una agrupación política débil y transitoria constituida para las propias elecciones (Jaguaribe, 1992: 168). Por ello varios analistas incluso han tachado la elección de Collor de Mello de populista y contraria a todos los partidos políticos. También en esa elección se mostró el poder de los grandes medios privados de comunicación y su influencia de masas, un agente político no democrático que tuvo un papel definitorio de la elección: esos medios influyeron sustancialmente en el mensaje de conservadurismo político que rodeó la elección y en la propaganda contraria a la opción de izquierda enarbolada por el Partido dos Trabalhadores. Fue en la campaña electoral de 1989 cuando se apreció por primera vez el peso de los medios de comunicación (la mediocracia), controlados por una pequeña élite dominante cuyo poder era un atentado a la noción de igualdad ciudadana y de libre participación de los partidos y los candidatos (Herz, 1987; Miguel, 2000).[2]

[2] Este papel de influencia de los medios de comunicación en la política se desarrollará posteriormente hasta ser realmente dominante.

Tras la elección de Collor, para marzo de 1990, la dinámica parlamentaria fue sustituida por la presión lobbista de las entidades financieras y de los organismos internacionales para la aplicación, por medio de medidas provisorias, de reformas neoliberales y de ajuste estructural. En los años de 1990-1993 el régimen democrático sufrió la presión e influencia cerrada de los grupos financieros internacionales que buscaron que desde el poder del gobierno se aplicase el programa del Consenso de Washington. El Banco Mundial presionó con particular fuerza al presidente Collor de Mello (Fiori, 1995a; 1997) desde la perspectiva de que Brasil era un caso anómalo de una demorada decisión política neoliberal tardía.

Con el inicio de las reformas neoliberales del Estado en 1990, que llevaron al predominio de una oligarquía financiera sobre las otras fracciones del gran capital nacional y extranjero a las que sometieron y subordinaron, se produjo el creciente retiro del Estado de sus responsabilidades regulatorias y la focalización y mercantilización de las políticas sociales. Como resultado de ello, desde 1992 hasta 1998, incluyendo el primer periodo del régimen de Cardoso, la democracia civil, reconquistada y ratificada en el *impeachment* de Collor, sufrió un vaciamiento: la dinámica institucional dominada por las oligarquías neoliberales entró en contradicción con lo planteado en la Constitución de 1988 y el proceso democrático se debilitó aún más. De hecho el Estado empezó a desestatizarse y a privatizarse a la vez que se alejó de sus compromisos históricos con el proyecto de desarrollo del país y con el funcionamiento institucional nacional. Se abrió plenamente el mercado interno al comercio internacional y a los capitales externos y se redujeron y parcializaron los derechos sociales (Fiori, 1995b; 2001).

A ocho años de reconquistadas las nuevas instituciones civiles, Brasil vivió una primera prueba de su democracia y salió exitoso. La muy conocida crisis de la presidencia en 1992 fue dinamizada por medios institucionales: el *impeachment* de Collor fue canalizado por medio de una comisión de investigación parlamentaria; su sustitución por el vicepresidente Itamar Franco fue resuelta por medios constitucionales, con una participación enorme de las luchas ciudadanas.

Como consecuencia de la renovada canalización de los conflictos sociopolíticos hacia los procesos electorales, los movimientos socia-

les y las luchas ciudadanas que acompañaron el proceso de retorno a la democracia en la época militar y en la de la constituyente pasaron a una situación de reflujo (Stedile, 2007). Ello permitió que predominara una nueva institucionalización de la sociedad política y sus instituciones electorales y parlamentarias. No obstante lo anterior, el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) se contrapuso a la dinámica exclusivamente electoralista, planteó el problema social de Brasil en el campo y en la ciudad y levantó la bandera de la reforma agraria prevista por la constitución recientemente aprobada, en término de la obligación del Estado de expropiar para utilidad social las tierras improductivas (Stedile, 2007). Con ello hizo su aportación a la fisonomía de la nueva sociedad civil brasileña.

De 1994 a 2002, bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, Brasil consolida formalmente sus instituciones democráticas y asume plenamente el neoliberalismo, en medio de un funcionamiento no plenamente democrático de sus instituciones: se mantienen los derechos políticos y se permite una amplia vida partidaria, pero se limitan los derechos ciudadanos y se obstaculiza la lucha parlamentaria por medio de un presidencialismo que hace uso permanente del recurso a las medidas provisorias que le permiten al Ejecutivo imponer leyes y orientaciones políticas de ajuste y privatización, con ratificación cada tres meses, sin la aprobación del Congreso. La participación de los partidos en el Congreso se mantiene en los términos tradicionales de su actividad como maquinarias personalistas con incidencia en negociaciones que intercambian apoyo político por recursos.

Bajo Cardoso, desde el propio poder público se lleva a cabo una reforma conservadora del Estado que abre aún más las fronteras al capital transnacional financiero, genera privatizaciones, brinda autonomía al gabinete económico e independiza al Banco Central. En lo político se produce un retroceso en la medida en la que se fortalece nuevamente el presidencialismo como eje de las decisiones políticas. Se aprueba una reelección para presidente hecha a la medida del propio Cardoso. El presidente sociólogo gobierna abusando del financiamiento externo y sobre todo de la deuda pública interna. Todo ese desvío democrático hace crisis en su segundo mandato (Oliver, 2000).

No obstante las tendencias autoritarias y centralizadoras mencionadas, en el periodo de 1994-2002 hubo un importante desarrollo de la sociedad civil que adquiere una nueva estructura: se institucionaliza la participación de la población en la determinación de las políticas públicas (Consejos de salud), se profundizan las experiencias de poder local ciudadano (presupuesto participativo) impulsadas por el Partido de los Trabajadores y por el Partido Comunista del Brasil, y se amplía un movimiento social que reivindica los derechos de la ciudadanía y contra el hambre.

En el segundo periodo del presidente sociólogo, el Brasil real se escinde entre los sectores de la sociedad civil que avalan el proyecto empresarial neoliberal del Estado y del Partido Socialdemócrata Brasileño (PSDB) y los que sostienen los reclamos de los movimientos sociales de hacer valer los derechos sociales y políticos de la Constitución de 1988: diversos movimientos sociales procuran un debate público sobre el neoliberalismo, exigen una política de afirmación nacional, hacer avanzar la reforma agraria, controlar al capital externo y hacer efectivos los derechos sociales. Como resultado del abuso de la deuda interna, Brasil entra a una profunda crisis económica y su manejo cerrado y oligárquico produce la acentuada crisis política que afecta profundamente el segundo periodo presidencial.

La población en resistencia frente al autoritarismo de Estado canaliza su inconformidad hacia las políticas de Cardoso buscando la alternancia, llevando al Partido de los Trabajadores y a Lula da Silva al gobierno. El resultado de la crisis política es un caleidoscopio de descontentos (Oliveira, 2003b) que buscan una nueva opción para Brasil y que dan la mayoría a un partido de trabajadores.

El gobierno de Lula da Silva*

Durante el periodo de 2002 a 2006 el gobierno se ejerce por una fuerza política popular que se define a sí misma como moderada (Partido de los Trabajadores, PT) y promotora de una transición prolongada a una sociedad distinta, política que muy pronto ve apare-

* Luis Inácio Lula da Silva.

cer las complejidades de hacer trabajo exclusivamente institucional en medio de un parlamentarismo de élites y habituado a la corrupción. Ahí se propicia una política llena de contradicciones: el pacto con la oligarquía financiera, un neoliberalismo regulado por políticas sociales e impositivas, un programa amplio de políticas sociales asistencialistas, la presencia en espacios de poder de trabajadores sindicalizados y un manejo del presidencialismo obligado a pactar con coaliciones políticas parlamentarias tradicionales.

Una vez en el gobierno, la orientación de Lula da Silva y de la dirección política institucional del partido del presidente, el Partido de los Trabajadores, determinó dejar intactas las instituciones del sistema político brasileño, situación que permite la delegación social del poder a grupos de interés parlamentarios. Con estas instituciones el nuevo presidente busca impulsar su proyecto de nacionalismo neodesarrollista combinado con una propuesta de reforma socialdemócrata. Los rasgos básicos del sistema político brasileño de la Tercera República se mantuvieron tal como estaban:

> 1) La presencia de estructuras partidistas débiles en lo referente al sistema representativo y al proceso de toma de decisiones;
>
> 2) La presencia de un poder Ejecutivo fuerte y centralizado, el cual sostiene a un sistema presidencialista y sobrepasa a los partidos en el proceso de elaboración de políticas;
>
> 3) La consecuente disociación de las políticas partidistas de las arenas gubernamentales de toma de decisiones.
>
> En forma general, la dimensión de la gobernabilidad, que implica negociaciones políticas y coaliciones partidistas, influye los patrones de funcionamiento político de los procesos de elaboración de políticas, caracterizados por la combinación de un Ejecutivo dominante y la presencia de los partidos que participan en las coaliciones gubernamentales. También se observa en el patrón de reclutamiento político que, pese a la gran autonomía del presidente, es producto de negociaciones influenciadas por el peso político de los gobernadores de los estados. Sobre los patrones clientelistas [...] los aspectos institucionales que caracterizan la estructura estatal y su relación con el sistema representativo permiten la existencia de un sistema de patronazgo con canales de negociación y de intercambio político (Meneguello, 1997: 176, 177).

La decisión del presidente Lula de gobernar sin buscar transformar las viejas instituciones lo llevó a asumir como propias las

prácticas de negociación política clientelar del sistema político que legitiman entre los políticos los ordenamientos y las políticas de la presidencia a partir de una obligatoria relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre el gobierno y las oligarquías:

> Con la nueva Constitución, el legislativo y sus funciones se ampliaron, más allá de la supervisión y del control de los actos del Ejecutivo. Esto cambia directamente la influencia sobre el comportamiento del gobierno central y vincula la gobernabilidad con los ajustes entre la presidencia y el Congreso, obligando a este último a conformar una mayoría político-partidista para poder gobernar (Meneguello, 1997: 142).

El uso de las prácticas clientelistas para obtener el apoyo de los parlamentarios a las políticas de la presidencia llevó a la dirección del PT a "comprar" el apoyo para sus reformas y sus programas —reforma de la seguridad social, reforma educativa, programa Hambre Cero, reforma laboral, etc.— por medio de pagos mensuales secretos a diversos diputados de la bancada de la coalición política de partidos "aliados" que daban sustento cobrado a las políticas del presidente; al salir a la luz pública estos métodos de corrupción crearon una crisis ético-política, pues se hizo público que dicho partido mantenía las mismas prácticas clientelares y corruptas de los otros, siendo que hasta entonces la alta votación para el PT se vinculaba con la imagen de un partido ético distinto al resto de los partidos, que en realidad en su gran mayoría son maquinarias políticas clientelares.

En el primer gobierno de Lula da Silva se evidenció la precariedad y las limitaciones democráticas del sistema político brasileño de presidencialismo dominante con gobierno de coalición de partidos. Bajo este sistema el presidente goza de una gran autonomía política, pero se ve obligado a legitimar a cualquier costo sus decisiones con el apoyo en las cámaras, integradas por una coalición de partidos personalistas precarios que son verdaderos tiburones (esto porque constitucionalmente los partidos tienen atribuciones relacionadas con la aprobación de las decisiones presidenciales). Ello da lugar al dominio de prácticas políticas de clientelismo, al privilegio de negociaciones entre partidos a cambio de recursos, procedimientos que cuestionan la ética de la política y que expre-

san una brecha entre la organización y la convicción de la nueva sociedad civil, salida de las luchas contra la dictadura militar y afirmada en su derecho a tener derechos, y una sociedad política que mantiene una tradición de autoritarismo y componendas en su funcionamiento. Las prácticas parlamentarias mencionadas son consustanciales a un sistema político que combina un Estado fuerte, un Ejecutivo con atribuciones poderosas, pero que tiene que buscar a toda costa la legitimación de sus decisiones con maquinarias políticas, diputados y senadores que negocian su votación a cambio de recursos y prebendas. Dado que el programa del presidente Lula da Silva no incluyó la reforma profunda del propio sistema político, se vio obligado a actuar bajo las prácticas políticas consustanciales al sistema político vigente y continuamente ha vivido preso del mismo. La dirección del Partido de los Trabajadores, tanto la formal como la real, esto es tanto José Genuino, presidente del partido, como José Dirceu, dirigente político principal, sufrieron un gran desprestigio político por utilizar las prácticas consuetudinarias de comprar el apoyo de diputados y senadores de los partidos de la coalición de apoyo al gobierno, usando recursos cuyo origen no fue claramente esclarecido y que al parecer provienen de los fondos de ahorros de los trabajadores, con lo cual salió a relucir públicamente una política de clientelismo que mostró al PT como un partido tradicional oligárquico. Ambos políticos fueron retirados con la amenaza de juicios políticos.

Teóricamente, lo que apareció con la crisis del "mensalao" (sueldazo mensual) (y con otras más que involucran a los otros partidos, tales como la crisis de la venta ilegal de los bancos de sangre y la crisis de la venta corrupta de ambulancias y bienes públicos) es que se trata de un problema que no obedece sólo a la ética sino que también es resultado de los condicionamientos que surgen por parte de la propia relación institucional Ejecutivo-Legislativo dentro del sistema político brasileño. Sin embargo, ante la sociedad esta crisis apareció como una decisión éticamente reprobable de los dirigentes del PT, que contradecía su promesa de ser un partido diferente. Eso propició que una sociedad civil que había evolucionado no sólo en sus estructuras y prácticas sino en su ética hiciera una igualación del PT con los otros partidos tradicionales. Si no afectó la reelección de Lula fue porque el propio

sistema político brasileño permite que el dirigente del aparato ejecutivo sea dominante al margen de los partidos y propicia una cultura política de culto a las características personales. En todo caso planteó a los brasileños la contradicción entre sociedad política y sociedad civil, la existencia de instituciones que precarizaban a la sociedad civil al convertirla en una ciudadanía excluida de los juegos políticos cerrados entre el presidente y los parlamentarios. La propia democracia queda en entredicho en la medida en que se evidenció como subordinada a negociaciones políticas cerradas que propician márgenes altos de corrupción, compra de decisiones parlamentarias y falta de control sobre los diputados, senadores y presupuestos públicos. Esta situación mostró que un gobierno popular no significa propiciar el desarrollo político autónomo de la sociedad civil ni el abandono de la subalternidad de las masas populares.

No obstante la crisis ético-política de 2005, Brasil se encaminó desde 2003 hasta 2006 por una política de crecimiento económico basada en la regulación estatal, el estímulo al consumo de masas basado en un asistencialismo progresista de la sociedad en extrema pobreza y en definiciones estratégicas de apoyo a la producción interna e internacional (agronegocio, recuperación de la industria paulista, estímulos a la pequeña y mediana industria, apoyo a la agricultura de pequeña y mediana producción, negociaciones internacionales soberanas, estímulo a cooperativas, reforma agraria controlada, etc.).

La reelección

Lula llega a la reelección de 2006 en condiciones contradictorias: con el estigma de la crisis moral y política de su partido, con un cuestionamiento nacional a las relaciones de descomposición entre Ejecutivo y Parlamento y con la evidencia de múltiples juegos de corrupción que involucran a todos los partidos y a gran parte de los parlamentarios. Esa crisis de legitimidad ante la sociedad civil sin embargo se ve opacada en la segunda vuelta de la elección, porque Lula, en su calidad de presidente, es visto por la gran masa receptora de sus políticas asistenciales y por grandes sectores de

la población culta urbana como el protagonista de una política que recuperó el crecimiento económico sin incrementar la deuda interna y externa, que elevó los salarios, hizo avanzar una posición internacional independiente e impulsó políticas sociales en beneficio de los excluidos. Esa situación compleja se basó en sostener elementos centrales del proyecto neoliberal que benefician a las oligarquías financiera y agroexportadora, que ofrecen una respuesta precaria a las demandas de reforma agraria, no obstante que dan la espalda a las reivindicaciones de la ética en la política y a los clamores por una reforma profunda de las instituciones políticas que empodere a la ciudadanía, pero que se combinaron con una definición de gobierno en beneficio de la recuperación económica para los empresarios y políticas salariales y asistenciales a los trabajadores.

Como parte de las promesas de campaña Lula propuso para su segundo periodo una reforma política que otorgue la estabilidad partidaria y controle los gastos partidarios de campaña. Sigue pendiente también una reforma del poder Judicial y del Parlamento. Pero el mayor problema de la ampliación de la democracia brasileña no parece estar en llevar a cabo esas tareas político-institucionales pendientes, que son de un rango menor y que justamente en 2006 estaban ya en el papel como iniciativas de ley.[3] El mayor problema parece estar en crear un proceso abierto de inclusión de la ciudadanía en las decisiones políticas, que permita que el nuevo capitalismo de Estado esté abierto a una influencia y un poder crecientes de la sociedad civil organizada, en desmontar el poder desmedido de un Estado burocrático autoritario y en generar nuevas instituciones ciudadanas que permitan una participación decisoria de la sociedad civil y de los movimientos sociales, así como en cerrar la distancia entre el Brasil institucional y el Brasil real.

En la realidad política brasileña hay una radical separación entre una dinámica autónoma pero llena de vicios de las instituciones políticas, sujetas a maquinarias parlamentarias que hacen su propio juego de intereses oligárquicos al margen de la sociedad, y

[3] Véase el proceso legislativo político de conformación de una agenda de reforma política limitada de 1988 a 2006 en Barreto y Fleischer (2008).

las demandas de una nueva sociedad civil que ha ganado grandes luchas por el derecho a tener derechos, por la ciudadanía y contra el hambre y que no está satisfecha sólo con la participación electoral ni se identifica con un presidencialismo dominante sin vasos comunicantes concretos con la sociedad.

La democracia alude a una relación institucional y no institucional entre el Estado y la sociedad civil, entre el poder y los ciudadanos, entre los intereses de los distintos grupos sociales y entre la sociedad política y la sociedad civil concretas. Y esa relación está en entredicho; a pesar de su prestigio y las apariencias la democracia política brasileña todavía es precaria, la más consolidada institucionalmente de toda América Latina pero quizá no la más democrática.

Las instituciones y los derechos

La democracia se refiere al funcionamiento de las instituciones y a los procesos que establecen, reconocen, respetan y canalizan derechos "públicos" de la ciudadanía y de la sociedad civil. Las instituciones democráticas son importantes porque organizan y procesan —son mediaciones— por medio de formas y mecanismos legales de la vida política de una sociedad: en particular porque canalizan la representación y la participación ciudadana en la vida política y en los asuntos públicos. Como ya dijimos, Brasil dio un paso fundamental en el sentido legal estableciendo en la constitución los derechos políticos de la ciudadanía en 1988, y en el sentido político sosteniendo y haciendo funcionar las instituciones democráticas por cerca de 23 años, tanto a nivel del Estado nacional como en los estados locales y los municipios.

Las instituciones democráticas, sin embargo, son algo vivo: la democracia es *una relación* entre el poder político y la sociedad que pasa porque tanto el Estado como los individuos y los grupos sociales reconozcan y acepten el derecho a tener derechos y ejercerlos. Las instituciones democráticas son fundamentales precisamente porque establecen y concretan los derechos políticos, pero implican una relación de correspondencia con la sociedad civil: que la población los utilice, los sostenga en su vida real y sienta

que esos derechos son respetados y atendidos y que les permiten encontrar soluciones a sus necesidades y demandas. Esa correspondencia no existe hoy del todo en Brasil.

Hay en Brasil, como en los demás países de América Latina, múltiples elementos tanto del sistema político como de la estructura de dominación que menoscaban la ciudadanía y atentan contra el derecho de participación política de los ciudadanos.

Las instituciones, los procesos y su relación con la cultura política y la estructura del poder

La democracia brasileña muestra que las instituciones y los procesos formales que definen derechos y deberes de los partidos, de los ciudadanos y de los grupos sociales no son inmunes a los ordenamientos institucionales, a la cultura política dominante y a la estructura social del poder. Quizá en términos de la perspectiva amplia que nos aporta Gramsci (1999) se trate de un aspecto relacionado con el entrelazamiento inevitable y complejo entre sociedad política y sociedad civil. Pero el caso es que las nuevas instituciones de Brasil provenientes del viejo Estado de compromiso (Oliver, 2009), establecidas en la Constitución de 1988, y las políticas negociadoras del gobierno actual, tienen el lastre de ser la continuidad de un sistema de regulación financiero oligárquico, incluyendo ahora también espacios para el nuevo poder del agronegocio, particularmente de los grandes productores de soja y de los grupos industriales recuperados. Se trata de un sistema político de presidencialismo dominante, partidos débiles y gobierno de coalición parlamentaria que determina juegos cerrados y corruptos en las alturas que imponen limitaciones e imposibilidades a los derechos ciudadanos, en el que el poder en general sigue bajo la influencia de una cultura política oligárquica y una estructura social de poder muy desigual y concentrada que permite la continuidad del orden autoritario y de un sistema social excluyente y que no se comunica con el grado de organización y empoderamiento civil existente.

Representación y participación ciudadana

Ya el cientista político argentino Guillermo O'Donnell había hecho notar con su tesis sobre las democracias delegativas (O'Donnell, 1997) la pobre e insuficiente representación política y la escasa participación ciudadana en las prácticas democráticas de nuestros países. Este autor puso énfasis en la apropiación patrimonialista del Estado por las élites políticas, ubicadas tanto en los órganos colegiados de poder estatal como en el Ejecutivo, proceso que debilita notoriamente el poder político social de los ciudadanos y propicia el acaparamiento por las élites de las decisiones del Estado.

En cuanto a la representación política, el sistema político brasileño sigue fuertemente controlado por una maquinaria político-electoral de tipo oligárquico que domina los mecanismos políticos de elecciones y de decisiones en los órganos parlamentarios. El sistema político brasileño se ha caracterizado por seguir siendo un presidencialismo dominante y centralizado, con participación coaligada del Parlamento, en tanto elemento legitimador de las orientaciones. Son justamente esas reglas de funcionamiento político las que llevan casi obligatoriamente a que la representación política se traduzca en una dinámica política orientada a consolidar maquinarias parlamentarias personalistas y clientelares y a institucionalizar a partidos políticos distanciados de los ciudadanos electores.

Paradójicamente habrá que decir que quizá Brasil sea el país de América Latina que ha institucionalizado la mayor cantidad de experiencias innovadoras de participación ciudadana en las decisiones públicas: consejos, foros, consultas, movimientos sociales por reformas agrarias, presupuestos participativos, luchas ciudadanas por una educación pública de calidad, por una política internacional independiente, por derechos particulares de los negros, las mujeres, los jóvenes, etc. (Dagnino, 2006). Esa participación ha sido una de las grandes fortalezas de la democracia brasileña. Después de 1988 se ha profundizado la actividad política pública a nivel local, y el gobierno del presidente Lula la ha ampliado incluso en algunos ámbitos, como en los consejos participativos del Pro-

grama Hambre Cero (Braga, 2008). Sin embargo toda esa riqueza democrática se estrella bajo la pervivencia de un sistema político separado de la sociedad y sujeto a la dinámica de los pactos y negociaciones de oligarquías parlamentarias tradicionales, estructura de dominación política que mantiene los privilegios de los grupos sociales dominantes y una cultura personalista, caudillista y clientelar que atenta contra la capacidad de influencia de las organizaciones sociales y políticas.

Formas políticas y estructura social: Los desajustes en el seno del Estado ampliado

Las formas políticas modernas se organizan a partir de la igualdad jurídico-política de los ciudadanos y del equilibrio potencial de poder entre los partidos políticos. Así, la estructura social debe tener algún grado de correspondencia con esa igualdad jurídico-política. Sin embargo, en Brasil no existe dicha correspondencia: se trata de una sociedad muy desigual, donde la gran masa sigue dominada por una oligarquía industrial agraria que la contempla impávida. Las principales ciudades tienen un alto porcentaje de población en situación de extrema pobreza. Las favelas de Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre y Fortaleza, las cinco ciudades más grandes de Brasil, son la expresión álgida de esa situación, con cerca de 40% de la población viviendo en ellas. Y hay una tensión entre las formas políticas igualitarias y la estructura social desigual. Las mutaciones democráticas y el avance sorprendente de la sociedad civil se topan a cada esquina con los problemas no resueltos tanto de la estructura institucional política (presidencialismo dominante, sistema de partidos débil y personalista) como de la estructura social: diferencia regional abismal, desempleo estructural, concentración de la riqueza y de la propiedad de la tierra, abandono político de las áreas faveladas, desigualdad aguda en los ingresos, desarticulación de las cadenas productivas internas, dominio financiero extremo, latifundismo dominante.

Si la pregunta es sobre lo que puede hacer la democracia para poner esos problemas en la mesa como problemas nacionales y

para permitir el crecimiento de fuerzas histórico-políticas y culturales capaces de plantearlos y resolverlos, entonces quizá habría que empezar por reconocer la ausencia de un espacio abierto a la participación de la sociedad para construir lo público y de un sistema político que permita a los partidos y a las fuerzas sociales transformadoras incidir en cambios en la relación de fuerzas de ese país.

La sociedad brasileña se reconfiguró, después del ciclo de 20 años de dominio, de una dictadura militar de seguridad nacional en una sociedad democrática bajo instituciones políticas civiles republicanas que reconocen la democracia política como la forma de Estado legítima y legal. Sin embargo, no se ha borrado el predominio de un sistema político de presidencialismo fuerte dominante y de partidos débiles, que evidencia una continuidad conservadora en las relaciones políticas. Eso está articulado con una debilidad de la sociedad civil que no ha podido traducir su novedosa estructura organizativa, su fuerza participativa y su avanzado programa cívico social en ciudadanía individual y colectiva con plenos derechos y fuerza política autónoma. En el conglomerado de fuerzas populares destaca el peso crítico del movimiento social Movimiento de los Trabajadores sin Tierra (MST), que presiona por ocupar un lugar dentro de las luchas sociales, por abrir espacio a una política realmente popular de reforma agraria y democratización social. Pero esa búsqueda está bloqueada por la indiferencia del PT a una política comprometida a modificar las relaciones de fuerzas. Esa es la fisonomía concreta y algunas de las contradicciones de una de las democracias más desarrolladas institucionalmente de América Latina.

Bibliografía

Barreto, Leonardo y David Fleischer (2008), "Reformas políticas y democracia en Brasil", en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007,* México, Universidad Nacional Autónoma de México-Idea Internacional, pp. 315-352.

Behring, Elaíne Rossetti (2003), *Brasil em contra-reforma. Desestruturação do Estado e perda de direitos*, São Paulo, Cortez.

Brasil (1988), *Constituição República Federativa do Brasil,* Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, p. 272.

Braga, Elza (2008), *Estado e políticas públicas: Vivências e criticidades,* Fortaleza, Universidade Federal do Ceará.

Chaui, Marilena *et al.* (2006), *Leituras da crise. Diálogos sobre o* PT*, a democracia brasileira e o socialismo*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.) (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina,* México, Fondo de Cultura Económica.

Dagnino, Evelina (coord.) (2002), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil,* São Paulo, Paz e Terra-Unicamp, p. 364.

Fiori, José Luís (1995a), *Em busca do dissenso perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado,* Rio de Janeiro, Insight Editorial.

—— (1995b), *O vôo da coruja, uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista,* Rio de Janeiro, EDUERJ.

—— (1997), "Globalização, hegemonia e império", en Maria da Conceição Tavares y José Luís Fiori (coords.), *Poder e dinheiro: Uma economia política da globalização,* 3a. ed., Petrópolis, Vozes, pp. 87-150.

—— (2001), *60 lições dos 90: Uma década de neoliberalismo*, Rio de Janeiro, Record.

Gramsci, Antonio (1999), "Cuaderno 13. 1932-34", tomo v, en *Cuadernos de la cárcel,* edición crítica del Instituto Gramsci, a cargo de Valentino Gerratana, México, Era.

Hippolito, Lucía (2005), *Por dentro do governo Lula*, São Paulo, Futura.

Herz, Daniel (1987), *A história secreta da Rede Globo,* Porto Alegre, Tchê.

Jaguaribe, Helio (comp.) (1992), *La sociedad, el Estado y los partidos en la actualidad brasileña*, México, Fondo de Cultura Económica.

Marini, Ruy Mauro (2000) [1977], "Dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil", en *Dialética da dependência/Uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini;* compilación y presentación de Emir Sader, Petrópolis, Vozes; hay edición en español: *Dialéctica de la dependencia,* México, Era, 1991.

—— (2000), "Estado y crisis en Brasil", *Cuadernos Políticos*, núm. 13, México, Era, julio-septiembre, pp. 76-84.

—— Meneguello, Rachel (1997), "Las relaciones gobierno-partido en Brasil", en César Cancino (coord.), *Gobiernos y partidos en América Latina: Un estudio comparado*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, pp. 119-182.

Miguel, Luis Felipe (2000), "The Globo Television Network and the Election of 1998", *Latin American Perspectives* 115, núm. 6, vol. 27, noviembre, pp. 65-84.

O'Donnell, Guillermo (1997), "¿Democracia delegativa?", *en Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.

Oliveira, Francisco de (2003a), "Prefácio. Contra a corrente", en Elaine Behring, *Brasil em contra-reforma. Desestruturacão do Estado e perda de direitos,* São Paulo, Cortez, pp. 15-18.

—— (2003b), "O enigma de Lula: Ruptura ou continuidade?", *Margem Esquerda, ensaios marxistas,* núm. 1, São Paulo, pp. 37-41.

—— (2009) *El neoatraso brasileño. Los procesos de modernización conservadora, de Getúlio Vargas a Lula,* Buenos Aires, Siglo XXI-Clacso.

Oliver Costilla, Lucio (2000), "Brasil: Gobernabilidad o hegemonía en la coyuntura de la reelección presidencial de 1998", II Congreso de Ciencia Política, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

—— (2009), *El Estado ampliado en Brasil y México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Stédile, João Pedro (2007), "MST quer novo modelo para Reforma Agrária", entrevista abierta al *Journal On Line Tribuna da Imprensa,* 2 de agosto de 2007, consultado el 5 de mayo de 2009 en http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/34278.

LA REGIÓN ANDINA

EL POPULISMO CONTRA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PROTAGÓNICA EN LA VENEZUELA REVOLUCIONARIA*

Thomas Legler**

Introducción

América Latina y la región andina en particular han atraído considerablemente la atención de los especialistas en razón de la yuxtaposición de la democracia contemporánea con un populismo persistente (De la Torre, 2007; 2008; 2009; Panizza, 2005b; Panizza y Miorelli, 2010; Peruzzotti, 2008; Vicente León y Smilde, 2009). Los presidentes Hugo Chávez, Rafael Correa y Evo Morales levantaron movimientos políticos nacionales que los han llevado al poder con la promesa de que eliminarían los injustos órdenes existentes y que aplicarían reformas democráticas, sociales y económicas radicales a favor de los pobres y de quienes no están suficientemente representados. Como muestra la evidencia de los sucesos en Bolivia, Ecuador y Venezuela, los fuertes impulsos populistas están teniendo una influencia potencialmente poderosa sobre el curso del desarrollo democrático.

Hay un debate muy polarizado acerca de si el populismo tiene efectos democráticos o antidemocráticos, tanto dentro de Latinoa-

* El autor quiere agradecerle a Germán Franco Torit por la traducción de este texto.

** Profesor investigador de Relaciones Internacionales de la Universidad Iberoamericana. Es coautor de *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas,* Nueva York, Palgrave McMillan, 2006, y coeditor de *Promoting Democracy in the Americas,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2007.

mérica como en términos teóricos más amplios. El debate se ve entorpecido por las connotaciones peyorativas que el populismo tiene en la opinión de muchos observadores. Para Vargas Llosa (2007), los populistas son idiotas. En su valoración del resurgimiento reciente de la izquierda en el continente americano, Jorge Castañeda (2006) ve una diferencia entre una "izquierda correcta" que incluye a gente como Lula en Brasil o Bachelet en Chile, y una "izquierda incorrecta", o izquierda populista asociada con Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, López Obrador en México y Néstor Kirchner en Argentina. Ignacio Walker se refiere a la "tentación populista" (2006: 24). Los economistas han acuñado las expresiones populismo económico y ciclo populista para denotar lo que ellos consideran son un conjunto de políticas macroeconómicas irresponsables y contraproducentes aplicadas por ciertos gobiernos latinoamericanos de tendencias izquierdistas (Dornbusch y Edwards, 1991; Edwards, 2010). A menudo lo representan como inherentemente autoritario, como la antítesis la democracia (Castañeda, 2006; Reid, 2007).

El examen del nexo entre populismo y democracia se ve complicado aún más por el sensible ambiente geopolítico en el que las relaciones entre Estados Unidos, en particular durante la presidencia de George W. Bush, y los llamados países populistas —Bolivia, Ecuador, y especialmente Venezuela— han sido tensas. En este contexto, populista es una etiqueta con una fuerte connotación política que varios funcionarios del gobierno estadounidense aplican para desacreditar a los líderes de estos países. No obstante, como lo han señalado varios especialistas, el populismo no es un rasgo anormal de la política, sino por el contrario uno muy normal (de la Torre, 2007; 2008; Laclau, 1977; 2005a).

Como ha señalado Francisco Panizza (2008: 80), el debate sobre la relación entre democracia y populismo no se puede resolver en términos abstractos. Con más de doce años de gobierno ininterrumpido del presidente Hugo Chávez, la Venezuela actual proporciona un terreno fértil precisamente para una valoración necesaria en el mundo real. Al evaluar si el populismo ha tenido un efecto democratizador en ese país, la tarea no es evaluar la huella populista según una lógica democrática liberal o representativa, como ha sido una práctica persistente (Hawkins, 2003; Gratius, 2007). No es de sorprender que el populismo venezolano no pase esta prue-

ba. El "pueblo" y sus líderes en situaciones populistas han sido muy explícitos en su rechazo del liberalismo en sus formas tanto económicas como políticas (de la Torre, 2000; Freidenberg, 2007; Laclau, 1977; 2005a; Peruzzotti, 2008), al cual identifican negativamente con las élites del viejo orden corrupto que tan duramente critican. Más bien, el populismo contemporáneo en Venezuela debería ser evaluado según su impacto en el proyecto de *democracia participativa y protagónica* promovido por el gobierno de Chávez desde 1999, según si ha contribuido a fortalecer o debilitar este modelo de democracia. Mi propósito aquí no es hacer generalizaciones con base en el caso de Venezuela para toda América Latina, sino más bien sugerir modestamente y de maneras más concretas cómo el populismo que existe en la realidad puede afectar un genuino experimento democrático en un país en particular.

En consecuencia, con base de un examen de los desarrollos a lo largo de la presidencia de Chávez (de 1998 hasta hoy), y utilizando una definición minimalista, no ideológica, trato de demostrar que el populismo contiene tres problemas que afectan la promoción de la participación y del protagonismo populares. En primer lugar, el "vínculo carismático" entre el pueblo y su líder, característico del populismo, tiene como resultado que se transfiera el poder a un líder de una manera que le permite a ella o él impulsar la política arbitrariamente hacia una dirección ya sea democrática, ya sea autoritaria. En segundo lugar, la naturaleza confrontacionista del populismo como forma de la política promueve un "imperativo de lealtad" que socava la soberanía popular mediante el condicionamiento del protagonismo y la debilitación de la participación popular autónoma. Por último, la identidad colectiva del "pueblo", en el corazón de la política populista, es inherentemente inestable y por ello es una restricción seria para la expansión de la democracia participativa y protagónica. De hecho, estos tres inconvenientes inherentes al populismo bien podrían generar el redescubrimiento de un deseo popular de un regreso posible a valores democráticos liberales.

En lo que sigue, divido mi análisis en dos partes. Comienzo por un examen conceptual del populismo en el que defino el concepto como una forma distintiva de política. Enseguida, dirijo mi análisis hacia una valoración del impacto del populismo en la democracia participativa y protagónica en la Venezuela de Chávez.

Definición del populismo según se observa en Latinoamérica

Ha existido una larga lucha conceptual librada por los especialistas para precisar el significado de populismo. En distintas ocasiones se le ha definido como un periodo o etapa histórica particular (populismo clásico), como una ideología o como un tipo de régimen político. El problema se ha exacerbado por el significado del término en el uso cotidiano y común. La etiqueta "populista", como observa *The Economist* (12 de abril de 2006), "se utiliza vagamente para describir a un político que trata de alcanzar la popularidad con medios que se denostan porque apelan a los bajos instintos de los votantes". En la lengua vernácula, el populismo se refiere a una tradición activa en tiempos electorales, en la cual muchos candidatos tratan de atraer al electorado con promesas de incrementos importantes en el gasto social a favor de los pobres y los menos favorecidos. Dadas las hordas de políticos que hacen este tipo de promesas en las campañas, populismo en este sentido tiene poca utilidad conceptual.

Las primeras definiciones eran multifacéticas, lo que sólo lograba sembrar la confusión. Por ejemplo, para Conniff (1982), el populismo mostraba seis características clave: era urbano, multiclasista, electoral, expansivo, popular y conducido por figuras carismáticas. Esta amplia definición no aclaraba cuál era la verdadera esencia o meollo del populismo, y tampoco evitaba que el concepto se traslapara con otros. Es cuestionable si algunos de estos criterios —urbano, multiclasista, electoral y dirigido por una figura carismática— son necesariamente peculiares del populismo.[1]

Es alentador que en los últimos años haya habido esfuerzos importantes para estrechar la definición de populismo. En general, ha habido un movimiento hacia su definición en términos exclusivamente políticos (de la Torre y Peruzzotti, 2008; Freidenberg, 2007; Knight, 1998; Roberts, 1995; 2006; 2008; Weyland, 1996; 2001). Hay seis énfasis, a menudo relacionados entre sí, en la conceptualización política del populismo: estrategia, ideología, lógica, estilo, discurso e identidad.

[1] Véase un buen análisis de los límites conceptuales de las definiciones multifacéticas o "acumulativas" del populismo en Weyland (2001).

En primer lugar, Weyland (1999; 2001) destaca el populismo como una estrategia política. En sus palabras (Weyland, 2001: 14), el populismo es "una estrategia política mediante la cual un líder personalista ambiciona o ejerce el poder gubernamental basado en el apoyo directo, sin mediación y no institucionalizado proveniente de grandes cantidades de seguidores en su mayor parte desorganizados". El apoyo masivo se convierte en el punto de referencia para el populismo de Weyland. Un beneficio potencial de esta conceptualización es que evita caer en la reducción del populismo a una ideología y por ende facilita los argumentos recientes según los cuales el populismo es compatible no sólo con las ideologías de izquierda, sino también con el neoliberalismo (Gratius, 2007; Knight, 1998; Roberts, 1995; 2006; 2007; 2008; Weyland, 1996; 2001).

No obstante, el esfuerzo de Weyland por descubrir el mínimo común denominador del populismo plantea algunos problemas. Por ejemplo, hay numerosos ejemplos históricos de líderes personalistas o también carismáticos de quienes se podría decir que no son populistas,[2] como Salvador Allende en Chile o Luiz Inácio "Lula" Da Silva en Brasil. El concepto también queda bastante hueco porque su definición nos dice poco acerca de *qué* es lo que mantiene unidos a los líderes populistas a sus leales seguidores. El elemento mencionado de existir lazos directos entre el líder populista y los seguidores ayuda a distinguir a los populistas de otros políticos que quizá recurren a estructuras políticas más formales, como los partidos políticos, para llegar al poder. Sin embargo, no queda claro por qué los seguidores querrán apoyar a un populista por encima de un rival que se apoya en estructuras de representación más formales.

Además, en la definición de Weyland el énfasis está puesto en el líder: lo que está implícito en la noción de estrategia es la idea de que el populismo es esencialmente un fenómeno elitista, vertical e instrumental, en el que los simpatizantes son actores pasivos.[3] Los análisis centrados en los líderes ven al populismo a

[2] Roberts (2007: 5) y Friedenberg (2007: 25-31) también destacan los rasgos personalistas o carismáticos en sus definiciones de populismo.

[3] Roberts (2007: 5) expresa explícitamente lo que él considera es la naturaleza vertical del populismo en su definición: "la movilización vertical de las comuni-

través de los ojos de los propios líderes. ¿Acaso el populismo no puede ser también un fenómeno social? ¿Qué motiva al otro lado de la moneda, la masa de seguidores del líder carismático? Cabe preguntar: ¿el populismo es más una personificación de lo que un líder en sí hace, o bien de lo que está encarnado en un movimiento de masas particular que ocurre en toda la sociedad?

En segundo lugar, algunos especialistas también definen el populismo como una ideología. Si bien actualmente en general se reconoce que el populismo es compatible con una variedad de ideologías económicas distintas entre sí, desde la izquierda hasta la derecha y por tanto no ideológico en este sentido, se le concibe como una ideología de una manera más sutil. Abts y Rummens (2007) definen el populismo como una "ideología de centro delgado *(thin-centered ideology)*". Es decir, mientras el populismo no es ideológico en el sentido de contener una visión de mundo madura y completa, según estos autores sí tiene un contenido ideológico en sus propias visiones acerca de cómo la democracia ha de ser conducida, al punto de que conscientemente se emplean los términos populismo y democracia populista como sinónimos (Abts y Rummens, 2007: 407). López Maya y Panzarelli (2009) afirman que el populismo es una forma de democracia directa. En la obra de Peruzzotti (2008), el populismo tiene su propio ideal democrático. Para algunos, la esencia del populismo en cuanto democracia queda plasmada en los escritos de Carl Schmidt (Abts y Rummens, 2007; De la Torre, 2009; Peruzzotti, 2008). Varios académicos subrayan la noción de soberanía popular o poder del pueblo como la trama común en las nociones populistas de democracia (Abts y Rummens, 2007; Panizza, 2005a; Panizza y Miorelli, 2010). En esta concepción de populismo como ideología, el pueblo es el *demos*.

Puede ser que la identificación del populismo en cuanto un tipo particular de democracia y por ende de ideología sea un reflejo de la retórica populista de derecha que existe en varios países europeos y de la retórica populista de izquierda latinoamericana, las cuales, ambas, ponen el acento con mucha fuerza en los elementos de democracia radical, directa o plebiscitaria, pero lo hacen

dades masivas de votantes, por parte de líderes personalistas que desafían a los grupos de las élites a nombre de 'el pueblo', muy vagamente definido".

en contextos en los que ya existe un tipo de régimen democrático vigente. No hay que olvidar que históricamente las corrientes del populismo subyacían en lo profundo de ciertos regímenes autoritarios: la Alemania de Hitler, la Italia de Mussolini, el Brasil de Vargas y la Argentina de Perón. Aunque la retórica democrática haya sido abundante en estos casos, la relación entre populismo y democracia era bastante más tenue. Si bien el discurso populista acoge y glorifica al pueblo, para nada está claro que el pueblo sea el equivalente del *demos*. Independientemente de las formas económicas o políticas, es discutible si el populismo debe ser cargado de contenido ideológico, incluso en su forma de centro delgado. Los beneficios de una definición minimalista sin elementos ideológicos y que no equipare al populismo con un tipo particular de democracia es precisamente lo que nos permitirá apreciar la construcción social y la compatibilidad del populismo en distintos regímenes políticos.

En tercer lugar, Laclau (2005a, 2005b), Panizza y Miorelli (2009) y Abts y Rummens (2007) también proyectan el populismo como un tipo de lógica política. Según Laclau (2005a; 2005b), el populismo encarna una "lógica de equivalencias", en la cual demandas populares no satisfechas de todo tipo se articulan mediante las acciones de significación de los líderes en un amplio conjunto de reclamos que divide a la sociedad en la identidad colectiva del pueblo o los desposeídos y su otro, aquellos que tienen la culpa de que las demandas del pueblo no se satisfagan.

El populismo contrasta con y es antagónico frente a la lógica de lo que Abts y Rummens (2007) llaman la democracia constitucional o liberal. Con su característico énfasis en la defensa de la soberanía popular de un pueblo homogéneo en relación de antagonismo con la élite, el populismo en cuanto lógica choca con la lógica individualista, representativa y elitista de la democracia constitucional. Aunque la noción de populismo como una lógica particular es más o menos convincente, es pertinente la misma observación de cautela historicista que en el examen previo del populismo como ideología. Es decir, aun cuando el populismo tenga su propia lógica que lo distingue, es reflejo de una variedad de contextos de regímenes políticos, no sólo de la democracia constitucional, liberal o representativa. Su lógica no es ahistórica.

En cuarto lugar, ha habido una importante convergencia reciente alrededor de otra definición relacionada y políticamente orientada: el populismo como estilo político (Canovan, 1999; Conniff, 1999; De la Torre, 2000; 2007; 2008; Freidenberg, 2007; Knight, 1998). En la obra más reciente de Conniff (1999: 4), el populismo denota un estilo de campaña electoral del que echan mano los líderes para llegar al poder. El problema con esta concepción es que niega la posibilidad de que el populismo pueda existir al margen de las elecciones. El populismo no sólo tiene que ver con la conquista del poder político, sino, como veremos, con lo que los líderes populistas y sus seguidores hacen una vez que llegan al poder.

Knight (1998: 223) considera al populismo como un estilo político caracterizado por una relación proclamada con "el pueblo", una mentalidad de "nosotros y ellos", y (con frecuencia, pero no necesariamente) una época de crisis y movilizaciones. En su descripción, rayana en el desdén (Knight, 1998: 231), el populismo sólo tiene una utilidad conceptual limitada, ya que como lo define él, se puede aplicar a una amplia variedad de situaciones.

En el análisis de Canovan (1999: 5-6), el populismo en cuanto estilo político se caracteriza por sus llamados directos al pueblo, por su simplicidad, así como por preferir la transparencia a la política turbia y los arreglos tras bambalinas. Para la especialista el populismo es afín al "estilo de la prensa sensacionalista".

Para Freidenberg (2007: 25), lo que distingue al populismo es que se trata de un estilo singular de liderazgo que forja un vínculo fuerte, no mediado y extrainstitucional entre el líder y el seguidor, implica la autonomía del líder con respecto a sus organizaciones de apoyo, aglutina a los seguidores como una oposición a otros, y está apuntalado por la creencia de los seguidores en las extraordinarias capacidades del líder.

Al igual que en la definición de Weyland ya mencionada, Freidenberg subraya la naturaleza no mediada de las relaciones entre el líder populista y sus seguidores. Con el objetivo de forjar una unión sólida, homogeneizada, todas las formas de mediación social y política que se interponen entre el líder y sus bases masivas de apoyo han de ser retiradas (Peruzzotti, 2008). No obstante, aunque intermediarios como los partidos políticos, las legislaturas y las organizaciones de la sociedad civil puedan ser hechas

a un lado, Kinght (1998: 228; véase también De la Torre, 2007: 392-393) hace la advertencia de que sería ingenuo pensar que los líderes populistas son capaces de crear vínculos verdaderamente no mediados:

> Todos los movimientos políticos de cualquier dimensión o duración han involucrado alguna especie de red funcional, cuando no jerarquía, que necesariamente trascienda una simple dicotomía de líder/masas: Cárdenas dependía de un puñado de caciques esparcidos por todo México; Perón reclutó a líderes consagrados de los trabajadores; Abdalá Bucaram construyó su máquina de Guayaquil con "intermediarios" y redes sociales y políticas "pre-existentes" a nivel comunitario.

De nuevo en los análisis de Knight y Freidenberg, como en el de Weyland, no queda del todo claro *qué* es lo que mantiene unidos a los líderes populistas y a sus seguidores. Es esencial responder esta pregunta si queremos deslindar el populismo como un concepto verdaderamente distinto de otros fenómenos políticos.

Podemos asumir de los análisis de varios especialistas que el clientelismo es el agente aglutinante del líder populista y sus seguidores (Freidenberg, 2007: 35-36; Gratius, 2007: 2). El problema es que aunque la práctica del clientelismo florezca bajo el dominio de líderes como Hugo Chávez (véase Penfold-Becerra, 2007), también es común de situaciones políticas no populistas. A excepción de que se pudiera distinguir un patrón distintivo de clientelismo bajo la égida del populismo, la práctica no ayuda a dar cuenta de la unidad populista entre el líder y los seguidores.

En quinto lugar, para De la Torre (2000; 2007; 2008; 2009) y otros, el populismo es un discurso político. Según De la Torre, los líderes populistas arman de valor a los seguidores para que se unan a la acción colectiva mediante la construcción de un discurso maniqueo y moral que coloca y polariza al "pueblo" en una relación de oposición antagónica con la "oligarquía" en busca de mayor participación e inclusión políticas (véase también Freidenberg, 2007: 34-35; Panizza, 2005a: 4-6; 2008: 81). Panizza (2005a; Panizza y Miorelli, 2009) subraya cómo el discurso populista simplifica sistemas políticos complejos y heterogéneos en una escisión política entre un pueblo homogéneo y su otro.

Es importante señalar, como todos estos autores lo han subrayado, que el populismo latinoamericano contiene un discurso claramente *anti(neo)liberal* (De la Torre, 2000: 4; 2007; Freidenberg, 2007: 39; Laclau, 1977; 2005a; Panizza, 2008: 86; Peruzzotti, 2008). El liberalismo político y económico históricamente ha sido rechazado por los líderes populistas y sus seguidores por estar asociado con las élites existentes. Es de notarse que en la Venezuela, la Bolivia y el Ecuador contemporáneos Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa y sus seguidores han acusado, todos, a la democracia representativa o liberal de ser elitista y de no lograr compartir los beneficios del crecimiento y el desarrollo económicos con los menos favorecidos.

Por último, el populismo implica la creación de identidades colectivas distintivas, o lo que Panizza (2005a) llama un "modo de identificación". En los trabajos de Laclau y de la Torre los líderes populistas y los que los apoyan construyen una identidad colectiva en la forma del "pueblo" que se formula conscientemente en antagonismo hacia la élite en el poder y su sistema político y económico (véanse también Panizza, 2005a; 2008; Peruzzotti, 2008). Como ya se dijo, Laclau vincula la construcción de la identidad colectiva del pueblo con la aglutinación de sus demandas no satisfechas mediante una "cadena de equivalencias" que divide a la sociedad de una forma antagónica entre los desposeídos y los responsables de las injusticias que padecen colectivamente. Como lo ha explorado de la Torre (2007), el "pueblo" ha tomado diversas formas por toda la región andina, de país a país e históricamente.[4]

No obstante, todas las versiones "del pueblo", como sugiere Laclau (2005a; 2005b), tienen algunas fibras en común. Todas se formulan claramente en una dicotomía de "nosotros" contra "ellos", que aparta a ambos bandos en una oposición diametral. El "pueblo" no puede existir como una identidad sin la percepción compartida de su opuesto y enemigo: el "otro", el cual, según los diferentes contextos, ha sido llamado por el pueblo la oligarquía, la clase política, los *escuálidos*, el establishment, la partidocracia, etc. La identidad puede formular la separación según límites de clase o étnicos, como

[4] Canovan (1999: 5) dice que "el pueblo" puede tomar la forma del *pueblo unido*, *nuestro pueblo* o el *pueblo llano*.

en el caso del masivo apoyo popular indígena de Evo Morales. En el de Venezuela, el otro toma la forma de los "puntofijistas": élites que se considera se benefician del antiguo régimen, el sistema del Punto Fijo, a expensas del "pueblo". "El pueblo" es a menudo unido también por un deseo ferviente de eliminar al otro del poder y acabar con el sistema político y económico, a menudo liberal, que lo privilegió.

Esta identidad es el pegamento que junta al líder a sus seguidores en una oposición unida y antagónica ante el enemigo jurado responsable de su sufrimiento colectivo. Sin la construcción social de una identidad persistente como "el pueblo" y la élite que se le opone, el populismo no existe.[5] Cuando insertamos el requisito de una identidad construida del "pueblo" en la definición de populismo, el fenómeno adquiere sentido para el líder y sus seguidores por igual, no es simplemente una estrategia vacía para la consecución de fines instrumentales de líderes oportunistas (si bien el oportunismo puede ser abundante). Cuando los líderes simplemente emplean una retórica populista vacía de una manera oportunista, más atenta a la inmediatez electoral, en el mejor de los casos podemos hablar de momentos históricos abortados de populismo, o de "populismo *lite*", o de lo que Knight (1998: 226) ha denominado "populismo falso".[6]

Cuando hacemos pasar una prueba a varios líderes andinos para ver si sus acciones fomentaron una identidad compartida y sostenida del "pueblo", algunos de ellos, que a menudo han sido calificados de populistas, pierden dicha calificación. Alberto Fuji-

[5] Panizza (2005a: 11) escribe "no hay liderazgo populista sin una constitución exitosa de nuevas identidades y de un vínculo representativo de esas identidades". En otro texto, añade que la *plebs* se convierte en el *demos* (Panizza, 2008: 84).

[6] Roberts (2008: 70) arguye que Bolivia, bajo el gobierno de Morales, no es populista porque su apoyo está formado de movimientos sociales autónomos y que no fueron construidos de arriba hacia abajo. De hecho, afirma que la experiencia boliviana es la antítesis del populismo. Para este autor, el populismo es exclusivamente una construcción de arriba hacia abajo, aunque resulte una ironía que en un trabajo anterior (2006) analice a fondo la rica diversidad histórica de la organización populista. Lo que se le escapa a Roberts con el estrecho énfasis de su definición puesto en la movilización de arriba hacia abajo es la centralidad de la construcción de variaciones del *pueblo* para el populismo. Un énfasis sobre *el pueblo* sugiere que la Bolivia de Morales en realidad es bastante populista.

mori y Alejandro Toledo de Perú, Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez de Ecuador y Carlos Andrés Pérez de Venezuela pierden este título. Echaron mano de una retórica populista, como la referencia de Toledo y sus seguidores a él mismo de ser la reencarnación del emperador inca del siglo XV Pachacutec. Sin embargo, ninguno de ellos sostuvo un movimiento e identidad populista en la forma del *pueblo*. De hecho, Bucaram, Fujimori, Gutiérrez y Andrés Pérez pueden ser acusados de haber utilizado tácticas de "enganche y cambio" (Drake citado en Roberts, 1995: 92): hacer campaña con posturas populistas y después cambiar a políticas promercado que tanto aborrecían las masas que los apoyaron, así como procurar arreglarse políticamente a la propia élite del establishment que normalmente es el enemigo jurado del "pueblo".[7] Haríamos bien en escuchar las observaciones de Alan Knight (1998: 226): "los populismos hechizos son bastante más comunes que las variantes 'genuinas' exitosas".

El criterio del "pueblo" también nulifica el argumento de que el (neo)populismo es compatible con el neoliberalismo (Gratius, 2007; Knight, 1998; Roberts, 1995; 2006; 2007; Weyland, 1996; 2001). Como una identidad del "pueblo" en el continente americano es inherentemente antiliberal, el populismo no puede tener una afinidad con el neoliberalismo, o incluso, con la democracia liberal/representativa. La asociación del populismo con el neoliberalismo, por lo tanto, sencillamente es un estiramiento conceptual.[8]

Lo que sorprende, y hasta ahora ha sido objeto de poca atención por parte de los especialistas, es que la construcción de una iden-

[7] Quizá sea posible considerar al "primer" Fujimori populista. Durante el periodo que va de la campaña electoral presidencial de 1990 hasta el autogolpe de 1992, Fujimori hizo reiterados ataques verbales a la "clase política" que generaban eco entre importantes segmentos de las poblaciones indígenas y entre las clases populares y medias urbanas. No obstante, Fujimori procuró y logró arreglos políticos con sectores cruciales de la misma élite que había atacado. Pese a cambiar la Constitución de Perú, al mismo tiempo no transformó la estructura de poder de la élite.

[8] La definición de Roberts mencionada antes (véase la nota 3 y Roberts, 2007: 5) contiene una referencia a "un pueblo muy vagamente definido". A sabiendas o no, esta conceptualización facilita la tesis de la compatibilidad entre el (neo)populismo y el neoliberalismo.

tidad colectiva con el populismo no se ha limitado solamente a la formación del *pueblo*. Como demuestra la experiencia de la región andina, la separación hostil, polarizada entre el pueblo y su líder, por un lado, y la élite del establishment, por el otro, ha detonado una formación de identidad colectiva de ésta en oposición a aquélla. Ambos bandos en esta lucha política, altamente contenciosa, polarizada, pueden reforzar mutuamente la identidad del otro, así como la separación entre ellos.

En Venezuela, por ejemplo, el "chavismo" suscitó la creación de un tenaz movimiento de oposición, fragmentado pero simultáneamente unido en su desagrado y deseo de derrotar a Chávez y los "chavistas". Este movimiento ha llevado la lucha a las calles también, retando al chavismo no sólo en las contiendas electorales sino en la competencia por la protesta callejera, intensas batallas simbólicas acerca de los símbolos nacionales como la bandera y el himno nacional, así como una prolongada lucha por dar forma y perfil a la democracia en ese país. De hecho, algunos miembros de la oposición incluso han adoptado con orgullo el término peyorativo que Chávez usa para designarlos: los "escuálidos".[9]

En Bolivia, además de las divisiones de tipo étnico y racial y las socioeconómicas, la oposición al proyecto de Evo Morales ha reforzado tanto las identidades regionales como la polarización regional que en algún momento de 2008 amenazó con destrozar al país. Los departamentos orientales de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, que concentran tanto las considerables reservas del país de yacimientos de gas natural como a la mayoría de la población mestiza de piel menos oscura, se convirtió en el centro de la resistencia a la revolución proindígena de Evo Morales. En consecuencia, los momentos históricos populistas no sólo quedan definidos por la construcción social del "pueblo", sino también por la creación de identidades antipopulistas.

Si, temporalmente, el populismo rebasa los periodos electorales, entonces debería interesarnos lo que los líderes y seguidores populistas hacen una vez que llegan al poder. Siguiendo a Laclau (2005a; 2005b), el populismo significa una ruptura radical con la política habitual y el *status quo* (véase también Canovan, 1999:

[9] Véase, por ejemplo, el sitio www.redescualidos.net/.

6; Panizza, 2005a: 3; Panizza y Miorelli, 2009: 45-46). Paradójicamente, si bien se ha visto que históricamente es un fenómeno que tiende a volver a presentarse, la naturaleza altamente perturbadora del populismo refuerza la idea de que al mismo tiempo es menos ubicuo de lo que han afirmado los proponentes más conocidos de la noción de neopopulismo.

Una ojeada a lo que Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa han hecho una vez que llegaron al poder resulta reveladora. Consecuentemente con la formulación del *pueblo* en oposición directa a la élite que ocupa el poder, emplean una forma de política que tiene dos características principales: es antisistémica e intencionalmente promueve el conflicto y la polarización.

En primer lugar, los tres líderes fueron elegidos por sus promesas de poner fin al viejo sistema político y quitar del poder a la élite política existente. En la campaña presidencial de 1998 de Venezuela, Chávez juró eliminar el sistema político bipartidista, el Punto Fijo, que había regido en Venezuela desde 1958, y expulsar a su "oligarquía" corrupta. En 2005 Evo Morales prometió "refundar a Bolivia" para favorecer a su pueblo indígena y en pro de un nuevo "estado plurinacional". En 2006 Rafael Correa hizo campaña con el programa de conducir una "revolución ciudadana" que habría de acabar con las "mafias políticas" y la "partidocracia" de Ecuador.

Los tres líderes electos cumplieron sus promesas, echando mano de estrategias sorprendentemente similares. Cada presidente llevó a cabo un proceso de reforma constitucional por medio de asambleas constituyentes en un esfuerzo concertado por sacar a la vieja guardia y poner fin a su *ancien régime*. Por medio de las asambleas constituyentes, de carácter plenipotenciario en los casos de Venezuela y Ecuador, las nuevas constituciones que diseñaron crearon un nuevo sistema político, un proceso que al mismo tiempo dañó severamente a la vieja guardia de esos países.

En segundo lugar, una vez en el poder, estos líderes consistentemente han empleado políticas confrontacionistas y divisivas. En consonancia con la construcción de identidades colectivas de *"el pueblo"* en oposición a su otro, usan continuamente términos muy provocadores en contra de sus opositores. Como ya se sugirió más arriba, en lugar de buscar el diálogo y la negociación con sus opositores para construir un consenso nacional alrededor de su proyecto

político, los tres líderes usaron los procesos de cambios constitucionales para neutralizar o eliminar los bastiones que quedaban de la oposición: los congresos y las supremas cortes de justicia.

Este sesgo de un antagonismo sin cuartel queda bien ejemplificado en el caso de Bolivia. En las elecciones para las asambleas constituyentes de julio de 2006, Evo Morales y su partido político, el MAS, obtuvieron 137 de los 255 escaños, pero les faltaron 33 para lograr la mayoría de dos tercios (170 escaños) que se necesitaba para controlar la asamblea y otorgarle poderes plenipotenciarios u *originarios*. Morales y el MAS habrían podido tratar de formar alianzas con otros partidos que ganaron escaños en la legislatura para lograr la cifra mágica de 170; sin embargo, la opción de concertación política fue desechada porque se consideraba un regreso inaceptable a las indeseables y corruptas prácticas políticas asociadas con el pasado (ICG, 2007: 13).[10] En cambio, el MAS trató de gobernar la asamblea constituyente como si tuviera la mayoría, y también de reformar los procedimientos de votación de la asamblea para cambiar la mayoría de dos tercios por una mayoría simple. En consecuencia, la asamblea se empantanó hasta llegar al estancamiento político, y no logró cumplir con los plazos reglamentarios para presentar la propuesta de constitución. Aunque se aprobó en cierto momento un borrador de la propuesta por parte de la asamblea constituyente a fines de 2007, de manera algo artera en vista del boicot de los miembros opositores, no fue sino hasta el 20 de octubre de 2008 que el senado autorizó un referendo sobre la nueva constitución, pero sólo después de que Morales se sentó a negociar con partidos de oposición claves.

Sin duda por su formación militar, Chávez ha descrito sus pleitos con la oposición como "batallas". En la batalla de Santa Inés de 1859 los federalistas derrotaron a los conservadores oligárquicos y ganaron la guerra civil. En su lucha con la oposición, Chávez se ha referido al referendo de revocación de 2004 como la "segunda" batalla de Santa Inés, donde la analogía bélica, con claros vencedores y derrotados, evidentemente transmitía su intención de derrotar a la oposición, sin ningún interés en el diálogo nacional o

[10] Canovan (1999: 6) afirma que el rechazo de "arreglos tras bambalinas" y "oscuros compromisos" es característico de todos los populistas.

la reconciliación. Su seguidores formaron "comandos" o "unidades de combate electoral": Ayacucho y Maisanta durante el proceso para el referendo de revocación de 2003-2004 y Miranda durante el proceso electoral presidencial de 2006. Estas analogías no deberían tomarse como puramente retóricas; la política de confrontación populista suscitó enfrentamientos particularmente violentos en Venezuela en abril de 2002 y en Bolivia durante 2007 y 2008. Simultáneamente, desde 1998, los espacios de diálogo y debate entre los "chavistas" y la oposición en la sociedad política y civil sistemáticamente han desaparecido, lo que refuerza una sensación persistente de intensa polarización política y societal.[11]

Ya tenemos ahora los distintos elementos necesarios para definir populismo: "el pueblo" y un tipo de política correspondiente que es altamente perturbador, antagónico al sistema político imperante y anti-status quo, y que intencionadamente fomenta el conflicto y la polarización con aquellos que *el pueblo* siente que son sus opositores. En consecuencia:

- El populismo es una forma de política intencionadamente confrontacionista, altamente perturbadora y polarizante que tiene un discurso correspondiente y distintivo, el cual es la antítesis de la política liberal democrática, y que fomenta la construcción de identidades colectivas mutuamente antagónicas de *el pueblo* y su otro, en una lucha por la existencia en favor o en contra de la transformación del sistema político y económico vigente.

La relación entre populismo y democracia: el caso de Venezuela

Venezuela cumple todos los criterios de la definición arriba mencionada en cuanto país y sociedad que tiene una forma de política populista vigente por lo menos desde 1998. El país ha sufrido una

[11] Para ser más precisos, la lucha por la existencia entre los gobiernos populistas, sus seguidores y la oposición crea la *percepción* de polarización. Es bien sabido en Venezuela que una porción considerable de la población son "ni nis", es decir, ni pro Chávez ni pro oposición. Su invisibilidad relativa es reforzada mutuamente por el gobierno y la oposición, los cuales han contribuido a erosionar los espacios de diálogo y debate en la sociedad.

profunda ruptura con el sistema político anterior, llamado Punto Fijo (McCoy y Myers, 2004), tomando una nueva dirección, primero como una "revolución bolivariana" y luego, más recientemente, como promoción de un "socialismo del siglo XXI". La política de la confrontación y de la polarización ha atenazado a Venezuela durante ese tiempo. Es importante señalar que las identidades mutuamente antagónicas del "pueblo" y su oposición han sido elaboradas y reforzadas mutuamente y persisten en entablar una lucha sin cuartel para dar forma al futuro camino económico y político del país.

Siendo el país que tiene la trayectoria populista más larga hasta ahora, Venezuela nos ofrece un excelente laboratorio para analizar la relación entre democracia y populismo. Se ha criticado duramente a Hugo Chávez por socavar la democracia en Venezuela (Corrales, 2006; Gratius, 2007; Human Rights Watch, 2008; López Maya y Lander, 2010; Maingon y Welsch, 2009; Shifter, 2006; 2007). Ha sido acusado de erosionar la rendición de cuentas horizontal *(horizontal accountability)* mediante la designación multitudinaria de jueces "chavistas" al Tribunal Supremo de Justicia en 2004, el control de la Defensoría del Pueblo y el Consejo Nacional Electoral. Su gobierno sistemáticamente ha socavado el control de los medios de comunicación, que alguna vez estuvo en manos de la oposición. Tras la negativa de renovar la concesión de licencia para la compañía RCTV en 2007, queda sólo un conglomerado de medios de importancia en la televisión y la radio: Globovisión. En enero de 2007 el Congreso aprobó leyes que le permiteron a Chávez reglamentar por decretos en los sectores más importantes de la economía y la sociedad durante 18 meses. Sólo unos cuantos meses antes de las elecciones locales y estatales de 2008, los funcionarios del gobierno prohibieron aproximadamente a 400 miembros de la oposición competir por puestos de elección bajo la acusación de mal uso de recursos públicos. Líderes clave de la oposición como Manuel Rosales, Leopoldo López y Raúl Isaías Baduel fueron arrestados o procesados por dudosas acusaciones de corrupción. Estas medidas parecerían sugerir con fuerza que el populismo contemporáneo tiene una relación desfavorable con la democracia, como algunos han argumentado (Hawkins, 2003; Gratius, 2007).

Si bien se puede dar un veredicto de culpable en el caso de Chávez, en general sus presuntas transgresiones antidemocráticas se oponen a principios básicos de la democracia *liberal* o *representativa*, no de la democracia en sí. Debemos recordar que Chávez, y otros líderes latinoamericanos tildados de populistas, así como quienes los apoyan, comparten un rechazo intenso de la democracia liberal o representativa (De la Torre, 2008; Peruzzotti, 2008). Se critica la democracia liberal por ser un sistema político elitista que concentra los privilegios en manos de la "oligarquía" y por sostener un orden liberal capitalista injusto que niega al "pueblo" su legítima parte de poder político y beneficios económicos. Ciertamente Chávez incrementó sus atributos democráticos al poner fin a 40 años del impopular reinado de la "partidoarquía" de Venezuela (McCoy, 1999) y al injusto sistema político del Punto Fijo que las anteriores élites venezolanas controlaban para su propio beneficio egoísta mediante las urnas.

De hecho, cerca de dos tercios de los encuestados recientemente por AmericasBarometer en Latinoamérica indicaron que aceptarían el tipo de reducción de la autonomía del poder judicial, de la legislatura y de los partidos de oposición que llevó a cabo Chávez (Seligson, 2007: 93). Como ha enfatizado Enrique Peruzzotti (2008: 107), tales instituciones han llegado a ser percibidas como un estorbo innecesario que obstaculiza las relaciones entre el pueblo y el líder.

Para valorar el impacto del populismo sobre la democracia en la Venezuela contemporánea, necesitamos evaluar el impacto del populismo sobre el tipo de democracia concebido y puesto en operación por el pueblo venezolano y sus líderes, no sobre una democracia liberal o representativa. En este punto, es importante hacer una calificación y una distinción metodológicas. Es importante distinguir entre las inclinaciones personales de Chávez y lo que podemos atribuir al populismo según las influencias negativas o positivas sobre la democracia. Aquí es necesario despersonalizar el populismo, separarlo lo más que se pueda de su encarnación más estrecha en un líder como Chávez. Aunque el populismo refleje ciertas tendencias conductuales de sus figuras emblemáticas, he subrayado que el fenómeno es una forma de política que abarca tanto al líder como al *pueblo*. Que Chávez como persona tenga o

no tendencias autoritarias en cualquier caso no sería necesariamente efecto del populismo. Como se sabe ampliamente, Chávez tuvo una formación militar profesional como oficial del ejército, la cual también explicaría una parte de su conducta más autocrática. Aquí me interesa saber de qué manera la política populista puede ser democrática o no democrática.

La manera en que el proyecto revolucionario de Hugo Chávez define la democracia en su forma doctrinaria puede verse en un conjunto de documentos públicos clave, incluyendo la Constitución de 1999 y los planes nacionales de desarrollo gubernamentales de 2001-2007 y 2007-2013 (República Bolivariana de Venezuela, 1999; 2001; 2007). La denominación específica para este tipo de democracia es *democracia participativa y protagónica*. Cabe destacar que la conceptualización de este tipo de democracia no fue simplemente un ejercicio vertical por parte del liderazgo chavista, sino que involucró una importante participación *(input)* popular mediante los debates de la Asamblea Constituyente que produjeron la Constitución de 1999.[12]

Como sus nombres lo dicen, estos dos trabes interconectados y traslapados están en la base de la concepción bolivariana de la democracia. El trabe de la participación como aparece en los documentos antes mencionados tiene que ver con el control fundamental por parte de los ciudadanos de los asuntos que les atañen y con su activa participación en los mismos. La participación está vinculada con la idea de *co-responsabilidad*, esto es, que el ámbito público es un ámbito compartido tanto por el Estado como por los ciudadanos y que el Estado co-gobierna con ellos. La participación también fomenta el *control social*, una protección importante para la corrupción estatal y que también mejora la gobernabilidad.

No hay una traducción fácil o directa de protagónico y protagonismo al inglés. Desde el punto de vista de un anglohablante la mejor aproximación a una definición de la noción de protago-

[12] La naturaleza participativa y protagónica de la forma oficial de la democracia de Venezuela quedó reafirmada posteriormente mediante un proceso de consulta popular que se apegaba a la Carta Democrática Interamericana (OAS, 2001). Para fuentes secundarias acerca de la democracia participativa y protagónica de Venezuela véanse López Maya (2004) y Harnecker (2010).

nismo se halla en el *Plan de Desarrollo económico y social de la Nación* para los años 2001-2007. El plan establece: "Para hacer efectivo [*sic*] los fines del Estado establecidos en la Constitución, es necesario que los ciudadanos no sean sujetos pasivos sino protagonistas de su propio destino" (República Bolivariana de Venezuela, 2001: 127). En pocas palabras, el protagonismo sugiere una ciudadanía activa por medio de la cual el pueblo ejerce su propio autoliderazgo y su propia autodeterminación.

La participación y el protagonismo son vinculados con otro concepto importante: la *soberanía popular*. También llamado poder popular, el siguiente plan de desarrollo para el sexenio 2007-2013 del gobierno de Chávez destaca particularmente el principio de que el poder y la soberanía residen en el pueblo. No es transferible en cuanto a que no puede ser delegado al Estado o representado como en la democracia representativa. Lo que es importante para nuestros propósitos es que el texto dice que los ciudadanos que ejercen el poder y la soberanía son, entre otras cosas, autónomos (República Bolivariana de Venezuela, 2007: 15). Según esta visión, el funcionario público es simplemente un "delegatario de poder del ciudadano". El mecanismo de referendo de revocación de mandato en el Artículo 72 de la Constitución de Venezuela existe precisamente para aplicarse en caso de que los funcionarios intenten usurpar la soberanía del pueblo.

En el Artículo 70, la Constitución venezolana de 1999 identifica una amplia variedad de mecanismos para la participación y el protagonismo populares:

> la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

Aunque el impulso general a la democracia participativa y pro-

tagónica ha persistido durante todo el gobierno de Chávez, también ha habido algunas diferencias importantes entre el primero y el segundo plan de desarrollo. Con el cambio de una revolución bolivariana a un socialismo del Siglo XXI, el segundo plan de desarrollo altera la jerga un poco al pasar de democracia participativa y protagónica a "democracia protagónica revolucionaria" (República Bolivariana de Venezuela, 2007), e incluye toda una sección dedicada a ésta. La percepción de democracia representativa sufre una transformación significativa del plan de desarrollo de 2001-2007 al de 2007-2013. En el primero, la participación de los ciudadanos se ve como una democracia representativa que se amplía y complementa (República Bolivariana de Venezuela, 2001: 19). En el segundo, se ataca insistentemente a la democracia representativa. Se le critica por legitimar los intereses de los grupos minoritarios en oposición a la voluntad general (República Bolivariana de Venezuela, 2007: 17). Además, el plan declara que la soberanía popular no puede ser delegada o representada, como en la democracia representativa (República Bolivariana de Venezuela, 2001: 18). El plan también ataca la noción de estado de derecho y respeto a la ley de la democracia liberal, afirmando en dos ocasiones que la justicia está por encima del derecho y la ley en la democracia protagónica revolucionaria (República Bolivariana de Venezuela, 2007: 18-19).

En consistencia con el modelo de democracia participativa y protagónica como quedó descrito arriba, Chávez ha cumplido en cuanto a aumentar la participación popular en la política venezolana. Con antelación al referendo de revocación de 2004, su gobierno y sus seguidores expandieron la base de votantes otorgando el voto a grandes cantidades de ciudadanos venezolanos mediante una campaña de registro de votantes que añadió dos millones de votantes nuevos (*Los Angeles Times*, 3 de mayo de 2010). Desde 1998, el gobierno de Chávez ha fomentado una tras otra olas masivas de organización popular: Círculos Bolivarianos, misiones, cooperativas, mesas técnicas del agua, de tierra urbana y salud, unidades de combate electoral, Consejos Locales de Planeación Pública, asambleas ciudadanas y, desde 2006, miles de consejos comunales. Los consejos comunales y el recién creado Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) de membresía masiva son

los pilares participativos del nuevo orden socialista que Chávez quiere crear (McIlroy, 2007). Cabe destacar que el aumento de la participación popular ha tenido una dimensión de género significativa; la mayoría de los participantes de las organizaciones "chavistas" son mujeres. El componente protagónico del modelo democrático chavista es evidente en las miles de organizaciones populares que han sido receptoras de generoso financiamiento por parte del gobierno para muchas iniciativas de desarrollo locales y comunitarias.

Para ser consecuente con el mecanismo de revocación por referendo ya mencionado, Chávez se sometió precisamente a ese referendo popular. El Artículo 72 de la Constitución de 1999 fue probado con el propio Chávez, sin que lograra su propósito, con un referendo celebrado en agosto de 2004.[13] Este dispositivo de revocación de mandato es una importante innovación institucional que fortaleció rendición de cuentas vertical *(vertical accountability)* en Venezuela, en especial a la luz del conocido problema de los sistemas democráticos representativos de no poder pedir cuentas a los líderes en periodos no electorales. En otros países como Argentina (2001), Bolivia (2003, 2005) y Ecuador (1997, 2000, 2005), la falta de tal mecanismo sin duda contribuyó a los llamados "golpes de la sociedad civil" (Encarnación, 2002) o a los "golpes de impugnación" *(impeachment)* (Boniface, 2007) que quitaron del poder a presidentes impopulares mediante la protesta masiva.

Por último, el gobierno de Chávez organizó otros dos referendos nacionales para reformar la Constitución, el 2 de diciembre de 2007 y el 15 de febrero de 2009. El primer plebiscito, que proponía profundas reformas constitucionales, concluyó en una derrota por un estrecho margen. El segundo se enfocaba más específicamente en una sola propuesta de reforma del referendo anterior: autorizar la remoción de cualquier límite a las veces que un presidente (o gobernador o alcalde) puede postularse para ser reelegido. Chávez ganó esta propuesta con aproximadamente 54% del voto popular.

[13] De manera afín a estos procedimientos plebiscitarios, en un esfuerzo por enfrentar el atascamiento político por el proyecto de nueva constitución de Evo Morales, Bolivia también organizó un referéndum en contra de Morales y varios prefectos de departamento en agosto de 2008.

En suma, recurriendo cada vez más a variados tipos de plebiscitos, es innegable que Venezuela goza de una mayor capacidad de la rendición de cuentas vertical *(vertical accountability)*, así como Chávez la de renovar su mandato popular indefinidamente.

Pese a las acusaciones de reincidir en el autoritarismo por parte de los críticos de Chávez, una saludable mayoría de los venezolanos apoya bastante la democracia. Según el Latinobarómetro de 2009, los venezolanos aparecían junto con los uruguayos como los países latinoamericanos que apoyaban más a la democracia con respecto a las demás alternativas de régimen político. Noventa por ciento de los venezolanos estaba de acuerdo en que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno. Otro noventa por ciento de los venezolanos estaba de acuerdo en que la democracia puede tener problemas pero que es el mejor sistema de gobierno (Corporación Latinobarómetro, 2009: 22). Lo que el Latinobarómetro no mide bien es la manera en que los venezolanos u otros encuestados latinoamericanos definen la democracia. No queda claro en la encuesta si los venezolanos prefieren la democracia liberal o representativa a la participativa y protagónica, aunque las reiteradas victorias electorales de Chávez durante sus doce años en el poder (1998-2010) apuntan a un considerable apoyo para la segunda.

Para reiterar, mi concepción del populismo no equipara el populismo a un tipo particular de democracia. Más bien, lo que me interesa es evaluar el impacto del populismo como una forma de política contenciosa particular sin que tenga un contendido ideológico fácilmente identificable en el actual experimento democrático de Venezuela. En cuanto a esto, la política populista ha tenido tres impactos potencialmente negativos en los esfuerzos por construir una democracia participativa y protagónica en ese país: vinculación carismática, un imperativo de lealtad y un *pueblo* problemático.

En primer lugar, para regresar al análisis de Laclau (2005a; 2005b), la política populista acentúa el papel clave del líder en la significación y el enmarcamiento de la acción colectiva para aglutinar demandas dispares e insatisfechas en la construcción del *pueblo* como una identidad colectiva en una relación de antagonismo con su otro. A no dudarlo, parte de este proceso político

actual es la "vinculación carismática" (Hawkins, 2003; 2006) que une al líder con sus seguidores. Esta vinculación implica una fe incondicional en las capacidades del líder para defender con éxito los intereses del pueblo y una transferencia correspondiente de autoridad del "pueblo" al líder. En consecuencia, el líder se convierte en la encarnación y personificación de las esperanzas y expectativas populares, el hombre fuerte que hará realidad sus sueños de una vida mejor. Un riesgo importante aquí es que esta transferencia de autoridad, que en lo demás es voluntaria y democrática por parte del "pueblo", puede llevar a una regresión autoritaria en caso de que el líder tenga tendencias autocráticas. Es decir, dependiendo de cómo ejerza el o la líder el poder popular que le ha sido otorgado y de cómo enmarca los intereses del pueblo, la política populista puede impulsar el sistema político en una dirección, ya sea democrática, ya sea autoritaria. Como ya vimos, Chávez ha debilitado severamente la rendición de cuentas horizontal *(horizontal accountability).*

Resulta una ironía que esta fe incondicional popular potencialmente contradiga la democracia participativa y protagónica, en la que se espera que el pueblo, lo que Chávez ha llamado con frecuencia *"el soberano",* disfrute y ejerza activamente la genuina soberanía popular. La verdadera transferencia de poder o soberanía del pueblo al líder en la política populista, lo que De la Torre (2008: 43) llama "pacto populista representativo", tiene un sorprendente parecido con el ejercicio de la representación tan amargamente criticado por los chavistas en la democracia representativa o liberal. De hecho, la función de representación populista del líder, al depositar un enorme poder en una persona en particular, es probablemente incluso más elitista que su equivalente en la democracia liberal.

Cabe preguntarse si el papel centralizador del líder es un requisito para el surgimiento del populismo. La respuesta se reduce probablemente a si se requiere un líder único para promover el enmarcamiento de la acción colectiva *(collective action framing)* que se necesita para fomentar y mantener una división social esencial para la construcción de la identidad colectiva del pueblo y su otro. Ciertamente en el contexto latinoamericano lo que ha destacado, de Perón, Gaitán y Vargas a Chávez, Morales y Correa, es que

líderes individuales han sobresalido prominentemente en el papel de significantes *(signifier)* y/o enmarcadores *(framers)* de los desposeídos de la sociedad. No es inconcebible que la formación de la identidad colectiva populista también pueda ser fomentada por un partido político o de una manera más descentralizada. Queda claro que es necesaria más investigación en este asunto tan fascinante. No obstante, en la medida en que el significante y el formulador sean una sola persona, la democracia puede volverse potencialmente vulnerable a sus caprichos, ya sea que tenga forma representativa o participativa.

Por lo menos en teoría, una rendición de cuentas vertical *(vertical accountability)* fortalecida por medio del mecanismo del referendo de revocación de mandato debería mantener al líder sujeto a la voluntad del pueblo, con lo que quedarían limitadas las direcciones potencialmente antidemocráticas que podrían resultar de la transferencia populista de autoridad del pueblo a su líder. Como ya se dijo, sin embargo, Chávez logró celebrar un segundo referendo en febrero de 2009 para otorgarse la reelección sin límites, pese a la derrota popular de esta propuesta en el referendo anterior de diciembre de 2007. Chávez pudo eludir la voluntad popular en este caso mediante una disposición constitucional que le permitía al Congreso, controlado por legisladores favorables a Chávez, aprobar el referendo. Curiosamente, esta estrategia legislativa, quizá sin que nadie se diera cuenta, reforzó la función representativa de la democracia venezolana criticada tan a menudo por los populistas.

El caso de Venezuela sugiere otra falla potencial dentro de la política populista que puede debilitar la soberanía popular promovida en la democracia participativa y protagónica. Dada su lógica de confrontación y de polarización, el estilo populista de hacer política crea un fuerte *imperativo de lealtad*. En un conflicto vivo, "una lucha a muerte" sin cuartel con el enemigo, la oligarquía, el pueblo se ve forzado a tomar partido: o estás con nosotros o en contra de nosotros. En este ambiente de guerra, en lugar de apuntalar el universalismo, los servicios públicos y otros beneficios materiales a menudo se otorgan a los fieles seguidores y se niegan a los que no lo son. Una consecuencia de esto es la creación de una sociedad civil *dependiente* (Hawkins, 2006), en la que el movi-

miento de base "chavista" goza de acceso privilegiado a los recursos del gobierno por encima de las organizaciones independientes.

El imperativo de lealtad también es evidente en la conversión de varios casos de participación popular, como los Círculos Bolivarianos, los Comités de Tierra Urbana y los consejos comunales, en unidades de combate electoral para promover el voto en favor de Chávez durante las elecciones y referendos (García-Guadilla, 2008). Durante el periodo de preparación para el referendo del 15 de febrero de 2009 acerca de la reelección indefinida, el Ministro de Desarrollo Social hizo un llamado a los consejos comunitarios para que se movilizaran para estimular el voto en favor de la iniciativa (López Maya y Panzarelli, 2009: 20; López Maya y Lander, 2010: 545).

De manera afín al "centralismo democrático" de Lenin, el imperativo de lealtad refuerza la disciplina interna y sofoca el diálogo por toda la sociedad así como el debate y la disensión entre los "chavistas". Por ejemplo, el diputado congresista Francisco Ameliach tuvo que enfrentar las consecuencias de expresar una opinión no aprobada a los medios de comunicación acerca del futuro desarrollo del nuevo Partido Socialista Unido de Venezuela, que contradecía la visión del propio Chávez. No tardó en ser removido del cargo de coordinador del Bloque Socialista Unido y del de presidente de la Comisión de Defensa del Parlamento. La respuesta de Chávez fue reveladora.

> He pasado a Consejo Disciplinario a un dirigente nacional que aspira a ser del partido por andar hablando pistoladas. Voy a estar muy atento [...] El pensamiento crítico es fundamental para una revolución, pero eso es una cosa muy distinta a andar hablando mal del partido que no ha nacido [...] El que quiera ser un anarquista váyase de aquí, no lo queremos, aquí se requiere una militancia creativa pero disciplinada (Chávez citado en Lander, 2007).

Junto con la inhibición del debate y la disidencia, la carga de la lealtad acentúa el control vertical y corporativista de la organización popular. Mientras existieron, los Círculos Bolivarianos, por ejemplo, recibían la aprobación y coordinación oficial desde arriba, de una oficina de Coordinación Nacional ubicada en el palacio

presidencial de Miraflores (Hawkins, 2006: 106). De manera similar, el Ministerio de Participación Popular y Desarrollo social administraban los Consejos Locales de Planeación Pública; los consejos comunitarios de la actualidad y sus proyectos son evaluados y monitoreados por la Comisión Presidencial de Poder Popular.

En consecuencia, en lugar de los ideales democráticos elaborados en la Constitución de 1999 y en los planes nacionales de desarrollo de 2001-2007 y 2007-2013, el imperativo de lealtad inherente en la forma populista de la política promueve un protagonismo *condicional* y *restrictivo*. Resulta revelador que un estudio de María Pilar García-Guadilla (2008) descubrió que los consejos comunitarios no tenían la capacidad de asumir un protagonismo más allá de pequeños cambios localizados, precisamente porque carecían de autonomía con respecto al Estado.

Por último, el potencial participativo y protagónico de la democracia venezolana actual se ve estorbado por la naturaleza problemática de la identidad del "pueblo" construida mediante el discurso populista. El caso venezolano destaca el mito del pueblo como un actor colectivo homogéneo y como una identidad unificadora. Por ejemplo, Steve Ellner ha observado que los chavistas sufren de dos fracturas internas: entre los "duros" y los "moderados" en términos del grado de transformación radical que se desea (2005) así como entre las bases entre sí o los independientes y los funcionarios partidistas y de gobierno (2008). Un conjunto de problemas concretos también ha creado fisuras entre el pueblo. Por ejemplo, la clausura del conglomerado de medios electrónicos y de radio Radio Caracas Televisión (RCTV) generó desaprobación entre 80% de la población, según encuestas realizadas sobre el suceso (Petkoff, 2008: 4). El referendo del 2 de diciembre de 2007, en el cual oficialmente 51% del electorado votó en rechazo al paquete de reformas electorales de Chávez, aunado a una importante tasa de abstencionismo entre los votantes chavistas, hizo pensar que la mayoría de los venezolanos se oponían a la radical dirección socialista hacia la cual Chávez tenía la esperanza de conducir al país mediante la reforma constitucional. La postura anti-socialista de muchos de los propios seguidores de Chávez quedó corroborada hasta cierto punto por otra encuesta reciente de Latinobarómetro, en la cual 81% de los encuestados en Venezuela estuvieron de

acuerdo en que la empresa privada es indispensable para el desarrollo económico (*Economist*, 10 de diciembre de 2009).

La sustentabilidad de la identidad del pueblo, ciertamente como se le ha identificado estrechamente con el liderazgo de Hugo Chávez, también es problemática. Durante los procesos electorales y plebiscitarios de 1998 a 2004, Lander y López Maya (2005) hallaron que los patrones del voto demostraban consistentemente la extrema polarización política entre sectores sociales con distintos niveles de ingreso. Los distritos de votantes más pobres reiteradamente votaron en grandes cantidades en favor de Chávez, lo que corrobora la noción de que "el pueblo" está conformado por los miembros menos privilegiados de la sociedad. En las elecciones presidenciales de 2006 los resultados también parecieron ser consistentes con esta tendencia. Chávez ganó con una considerable mayoría de casi 63% del voto emitido en un proceso con una participación electoral de aproximadamente 74%.[14] Sin embargo, las elecciones parlamentarias del 26 de septiembre de 2010 mostraron una reducción radical del apoyo popular para los candidatos del partido gobernante, el PSUV. Si bien se hizo con 97 de los 165 escaños de la Asamblea Nacional, logró atraer sólo 48%, es decir, menos de la mitad, del voto popular (*Reuters*, 29 de septiembre de 2010).

Por definición, la construcción discursiva populista del pueblo es una identidad excluyente que intencionalmente diferencia a sus miembros de las odiadas élites que los oprimen. Para el experimento democrático participativo y protagónico la naturaleza excluyente del pueblo no representa un problema serio siempre y cuando una considerable mayoría del electorado vote en favor de su líder predilecto. Pero, ¿qué le pasa a la participación y al protagonismo cuando los que se consideran a sí mismos parte del pueblo no están de acuerdo con su líder o con las políticas gubernamentales o empiezan a estar descontentos e incluso votan en contra de su líder o de su partido político? Como ya se dijo, la política populista ha fomentado un protagonismo condicional. ¿Acaso las voces disidentes dejan de ser parte del pueblo, se vuelven par-

[14] Véanse las estadísticas electorales de Venezuela en el sitio web del IFES: http://www.electionguide.org/results.php?ID=1062.

te de la despreciada oligarquía y por lo tanto quedan excluidas, o fracturan la identidad del pueblo en identidades que entonces compiten entre sí? Sin una identidad sustentable y unificadora del pueblo, el cual a su vez representa a un amplio porcentaje del electorado, la política populista limitará el número de quienes pueden participar y fungir como protagonistas. En este sentido, pese a las afirmaciones de muchos de que el populismo es la encarnación de la democracia alternativa, no liberal y directa, la naturaleza inestable del "pueblo" significa que en realidad es muy probable que sea el talón de Aquiles de la democracia participativa y protagónica de Venezuela.

Conclusión: el populismo contra la democracia radical

No se puede negar que el populismo y la democracia son dos fenómenos estrechamente relacionados, tanto en la teoría como en la práctica. La eterna pregunta es si el populismo tiene efectos positivos o negativos en la democracia. En este texto me he alejado de la estigmatización convencional del populismo para explorar los efectos del populismo en el experimento democrático actual de Venezuela. A diferencia de los que atacan el populismo, que critican el fenómeno por la erosión que ha causado en la democracia liberal o representativa en Venezuela, he valorado las tendencias democráticas o anti-democráticas de la política populista contemporánea sobre la base de su interacción con la promoción del propio modelo venezolano actual de "democracia participativa y protagónica", un modelo construido conscientemente en oposición a las variantes liberal/representativa. Mi análisis también se distingue del de los especialistas que atribuyen cualidades democráticas inherentes al populismo. En contraste con varios académicos que equiparan al populismo con un tipo particular de democracia, empleo una definición más minimalista del término como una forma de política polarizante y confrontacionista que es potencialmente compatible con varias formas de regímenes políticos, tanto democráticos como autoritarios.

En consecuencia, mi análisis de Venezuela durante la presidencia de Chávez identifica tres problemas que el populismo

crea para la democracia participativa y protagónica. En primer lugar, la "vinculación carismática" que junta al líder y al pueblo en Venezuela empodera al líder de una manera que le da amplio margen para conducir al país en direcciones políticas escogidas arbitrariamente por él. En segundo, la política populista, con el antagonismo y la polarización que promueve, crea un "imperativo de lealtad" que puede condicionar y restringir el protagonismo popular de los que son fieles al líder y al partido. Por último, "el pueblo" es una identidad colectiva inestable que crea problemas para la participación y el protagonismo populares sustentables. Paradójicamente, el caso de Venezuela sugiere que si bien el populismo defiende y fomenta el empoderamiento de los menos favorecidos de la sociedad, al ser una forma de política divisiva, polarizante y antagónica puede convertir la política en un campo de batalla que a su vez necesita límites precisamente para la participación y el protagonismo democráticos promovidos por el presidente Hugo Chávez.

La pregunta es durante cuánto tiempo los supuestos beneficiarios de la política populista, "el pueblo", estarán dispuestos a aceptar los límites impuestos a su soberanía y autonomía populares que se derivan de la transferencia de autoridad a su líder mediante la vinculación carismática, así como el imperativo de lealtad. Pese al sesgo visceral antiliberal del populismo, las frustraciones entre los seguidores de la revolución de Chávez bien podrían desembocar en un redescubriemiento y una nostalgia por el valor de ciertos rasgos liberales que comúnmente se identifican con la política democrática liberal o representativa: el derecho al libre debate y diálogo y el valor que tiene, el respeto de la libertad de opinión y una sociedad civil autónoma. En consecuencia, los mismos votantes populares que alguna vez se aglutinaron como "pueblo" y rechazaron importantes elementos del liberalismo político y económico bien podrían convertirse en el apoyo para un posible regreso de la democracia liberal en Venezuela. La política populista que antaño fue el crisol para un experimento democrático nuevo y radical podría resultar ser la causa de su destrucción.

Referencias

Abts, K. y S. Rummens (2007), "Populism and Democracy", *Political Studies* 55 (2), 405-424.

Boniface, D. (2007), "The OAS's Mixed Record", en T. Legler, S. F. Lean y D. S. Boniface (eds.), *Promoting Democracy in the Americas,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 40-62.

Canovan, M. (1999), "Trust the People: Populism and the Two Faces of Democracy", *Political Studies,* 47(1), 2-16.

Castañeda, J. G. (2006), "Latin America's Left Turn", *Foreign Affairs,* 85 (may-jun), 28-43.

Conniff, M. L.

Knight, A. (1998), "Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico", *Journal of Latin American Studies,* vol. 30 (2), mayo, 223-248.

Laclau, E. (1977), *Politics and Ideology in Marxist Theory: Capitalism, Fascism, Populism,* Londres, New Left Books.

—— (2005a), *La razón populista*, México, Fondo de Cultura Económica.

—— (2005b), "Populism: What's in a Name?", en F. Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*, Londres, Verso, pp. 32-49.

Lander, E. (2007), 'The Threat to Dissidence and Democracy in the United Socialist Party of Venezuela",*Transnational Institute* [en línea], 28 de septiembre, disponible en www.tni.org/detail_page.phtml?&act_id=17397.

Lander, L. E., y M. López Maya (2005), "Referendo revocatorio y elecciones regionales en Venezuela: Geografía electoral"*, Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 11 (1) (enero), disponible en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112005000100004&script=sci_arttext.

López Maya, M. (2004), "Democracia participativa y políticas sociales en el gobierno de Hugo Chávez Frías", *Revista Venezolana de Gerencia,* 9 (28), 585-603.

López Maya, M. y L. E. Lander (2010), "Venezuela 2009: En medio de dificultades avanza el modelo socialista del presidente Chávez", *Revista de Ciencia Política*, 30 (2), 537-553.

López Maya, M. y D. A. Panzarelli (2009), "Populismo, rentismo, y socialismo del siglo XXI: El caso venezolano", presentado en la conferencia

"Populism of the Twenty-First Century", Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C., october 8.

Maingon, T. y F. Welsch (2009), "Venezuela 2008: Hoja de ruta hacia el socialismo autoritario", *Revista de Ciencia Política*, 29 (2), 633-656.

McCoy, J. L. (1999), "Chávez and the End of Partyarchy", *Journal of Democracy,* 10 (3), pp. 64-77.

McCoy, J.L., y Myers, D.J. (eds.) (2004), *The unraveling of Representative Democracy in Venezuela,* Baltimore, Johns Hopkins University Press.

McIlroy, J. (2007), "Venezuela: Building Popular Power through Communal Councils", *Venezuelanalysis* [en línea], 10 de octubre, disponible en www.venezuelanalysis.com/print/2716.

OAS (2001), "Comentarios y propuestas de los Estados miembros al proyecto de carta democrática interamericana: Venezuela", Permanent Council of the Organization of American States, GT/CDI-2/01, add. 9, August 13, available from: http://www.oas.org/charter/docs_es/venezuela_es.htm.

Panizza, F. (2005a), "Introduction: Populism and the Mirror of Democracy", en F. Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*, Londres, Verso, pp. 1-31.

—— (2005b), "Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America", *Political Studies*, 53, 716-734.

—— (2008), "Fisuras entre populismo y democracia en América Latina", en C. de la Torre y E. Peruzzotti (eds.), *El retorno del pueblo: Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito, Flacso Ecuador-Ministerio de Cultura, pp. 77-95.

Panizza, F. y R. Miorelli (2009), "Populism and Democracy in Latin America", *Ethics and International Affairs*, 23 (1) (primavera), 39-46.

Penfold-Becerra, M. (2007). "Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez's Missions", *Latin American Politics and Society*, 49 (4), 63-84.

Peruzzotti, E. (2008), "Populismo y Representación Democrática", en C. de la Torre y E. Peruzzotti (eds.), *El retorno del pueblo: Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito, Flacso Ecuador-Ministerio de Cultura, pp. 97-124.

Petkoff, T. (2008), "A Watershed Moment in Venezuela", Andean working paper, Washington, D. C., Inter-American Dialogue, julio.

Reid, M. (2007), *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*, New Haven, Yale University Press.

República Bolivariana de Venezuela (1999), *Constitución de la República*

Bolivariana de Venezuela, disponible en http://www.constitucion.ve/documentos/ConstitucionRBV1999-ES.pdf.

—— (2001), *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, disponible en: http://www.mpd.gob.ve/pdeysn/pdesn.pdf.

—— (2007), *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, disponible en: http://www.portaleducativo.edu.ve/Politicas_edu/planes/documentos/Lineas_Generales_2007_2013.pdf.

Roberts, K. M. (1995), "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case", *World Politics*, 48 (1), 82-116.

—— (2006), "Populism, Political Conflict, and Grassroots Organization in Latin America", *Comparative Politics*, 38 2, (enero), 127-148.

—— (2007), "Latin America's Populist Revival", *SAIS Review*, 27 (1, invierno-primavera), 3-15.

—— (2008), "El resurgimiento del populismo latinoamericano", en C. de la Torre y E. Peruzzotti (eds.), *El retorno del pueblo: Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito, Flacso Ecuador-Ministerio de Cultura, pp. 23-53.

Seligson, M. A. (2007), "The Rise of Populism and the Left in Latin America", *Journal of Democracy*, 18 (3, julio), 81-95.

Shifter, M. (2006), "In Search of Hugo Chávez", *Foreign Affairs*, 85 (3, mayo/junio).

Shifter, M. (2007), "Hugo Chávez: A Test for U.S. Policy", Special Report of the Inter-American Dialogue, Washington, D. C., 8 de marzo.

Vargas Llosa, A. (2007), "Return of the Idiot", *Foreign Policy* (mayo-junio), 54-61.

Vicente León, L. y D. Smilde (2009), "Understanding Populism and Political Participation: The Case of Venezuela", Woodrow Wilson Center Update on the Americas 3, abril.

Walker, Ignacio (2006), "Democracia en América Latina", *Foreign Affairs en Español*, 6 (2) (abril-junio), 3-24.

Weyland, K. (1996), "Neo-populism and Neo-liberalism in Latin America: Unexpected Affinities", *Studies in Comparative International Development*, 32 (3, otoño), 3-31.

SUFRAGIO UNIVERSAL Y DEMOCRACIA EN BOLIVIA: UNA PERSPECTIVA DE MEDIO SIGLO

Salvador Romero Ballivián*

Introducción

El triunfo de la revolución de 1952 produjo los cambios más significativos en la historia de Bolivia en el siglo xx. Entre sus primeras medidas, el gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1952-1956) decretó el sufragio universal, incluso antes que la nacionalización de las minas o la reforma agraria, señalando así que la ampliación del juego político figuraba entre sus prioridades. El voto universal incluyó legalmente a las mujeres, que habían accedido al sufragio en los comicios municipales en los años previos, y quebró las barreras socioeconómicas que dejaban al margen a los campesinos, a menudo analfabetos, sin propiedades y que constituían el grupo mayoritario de la población en un país predominantemente rural. A partir de ese momento, el voto universal y la democracia, dos conceptos que suelen ir asociados en el mundo contemporáneo, iniciaron una relación indisoluble, aunque compleja.

En efecto, el voto universal ofreció al país una de las bases indispensables de la democracia moderna. Cualquiera que sea la definición de democracia que se adopte, ninguna prescinde hoy en día del voto de todos los adultos, hombres y mujeres. Incorporó a la ciudadanía a los sectores mayoritarios de la población, como probó la multiplicación por 10 del cuerpo electoral entre la presidencial de 1951 y la de 1956. Al mismo tiempo, paradoja sig-

* Catedrático en la Universidad Católica Boliviana y en la Universidad Mayor de San Andrés.

nificativa, la primera elección con voto universal no se ajustó a los parámetros de una elección libre. El hecho de que se fundase para la ocasión la Corte Nacional Electoral (CNE), encargada de esa labor en lugar del Ministerio del Gobierno, no logró que el voto se emitiese en condiciones de respeto a la voluntad de cada elector. El gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) no se apartó de una tradición política nacional, comprobada comicios tras comicios, dejando de lado una que otra excepción: intervino abiertamente en favor del candidato oficialista, Hernán Siles Zuazo. Aunque cerró los campos de detención en los cuales recluyó a los adversarios más decididos de la revolución, restringió las actividades de las organizaciones opositoras y de los medios de comunicación, y no brindó las garantías para el respeto del voto.

El propósito de este texto es estudiar la relación entre el sufragio universal y la democracia en Bolivia durante más de medio siglo, en el periodo que cubre desde la aprobación del voto universal en 1952 hasta la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en 2009. Se presta una especial atención a las condiciones de ejercicio del sufragio y a su lugar en el sistema político, lo que obliga a la vez a detenerse en la situación y el trabajo del organismo electoral, en las grandes líneas de comportamiento electoral y en las transformaciones del sistema de partidos, vale decir en el entretejido de las relaciones entre normas, instituciones, prácticas y actores.

Tres etapas pueden discernirse en la relación entre el voto y la democracia. La primera comprende desde la instauración del voto universal en 1952 hasta el inicio de la transición democrática a finales de los años setenta, cuando los gobiernos militares que derrocaron al MNR en 1964 convocaron a la presidencial de 1978. En este periodo, de aproximadamente un cuarto de siglo, el voto fue un elemento político importante pero no estuvo en la base del sistema democrático, y desde el punto de vista partidario estuvo concentrado detrás del MNR. En la segunda etapa, de más de dos décadas, desde el regreso a la democracia hasta los comicios municipales de 2004, la dinámica apuntó a crear las condiciones del respeto al voto ciudadano, a convertirlo en la piedra angular del régimen democrático, en tanto que la votación tendió a fragmentarse entre distintas organizaciones, por más que el MNR permaneciese como

el partido más relevante. Finalmente, la presidencial de 2005 abre una tercera etapa, marcada por un voto nuevamente concentrado y polarizado, mientras que se replantea el lugar que le corresponde al sufragio en el sistema democrático boliviano.

El sufragio universal, la democratización del sistema político y el voto por el MNR (1952-1978)

El MNR decretó en julio de 1952 el sufragio universal. La decisión puede entenderse con base en consideraciones teóricas, históricas y de coyuntura política, citadas de forma breve antes de analizar las consecuencias e implicaciones de la decisión del presidente Víctor Paz.

Para mediados del siglo XX, la discusión sobre el voto censatario o universal había quedado ya resuelta. Desde el punto de vista teórico, ninguna corriente relevante, ni siquiera las más conservadoras, sostenía que el voto debía reservarse a unos pocos, favorecidos por los ingresos o la educación, si bien podían existir obstáculos de hecho, como en el sur de Estados Unidos hasta mediados de los años sesenta (Tyndall y Shi, 1995: 380-381) o darse discusiones sobre el sufragio de los analfabetos. En Bolivia, la medida de 1952 los incluyó sin distinciones; en otros países latinoamericanos hubo que aguardar las transiciones a la democracia, a fines de los años setenta, para que accedieran a este derecho (Grijalva, 1998: 170). Desde esas épocas, el voto universal ya se representaba como una "especie de sacramento de la igualdad de los ciudadanos, la elección el momento en el cual la comunidad de ciudadanos toma una forma concreta" (Schnapper, 2000: 142). Tras la primera y la segunda guerras mundiales las democracias europeas demolieron las barreras y las restricciones al sufragio: en muchos países fue tras la primera Guerra que todos los hombres accedieron al voto y después de la Segunda cuando cayeron las últimas limitaciones para las mujeres. Bolivia no se sustrajo a esa influencia internacional: ya la Constitución de 1945 aceptó a las mujeres como electoras y elegibles en competencias municipales, en una decisión que correspondió más a la iniciativa de la élite política que a una larga u organizada demanda de las mujeres, y en 1950 la Cámara

de Senadores amplió ese derecho a la conformación de todos los poderes públicos, aunque el proyecto no fue votado en la Cámara de Diputados (Trigo, 1952: 233).[1] Por lo menos en lo que respecta al sufragio universal, es probable que se aplique la observación de H. C. F. Mansilla en el sentido de que los efectos modernizadores de la revolución de 1952 "hubieran tenido lugar, más tarde o más temprano, bajo un régimen dominado por las élites tradicionales" (Mansilla, 2006: 276-277).

Además de ese espíritu del tiempo y del consenso teórico, en Bolivia hubo razones adicionales, que podían recordar las experiencias históricas de otros países y pesaron para la adopción del sufragio universal. La guerra del Chaco (1932-1935), en cuyas trincheras se forjaron las tendencias políticas, en especial las nacionalistas, que accederían al poder justamente en 1952, movilizó a los hombres de todas las condiciones sociales: la igualdad ante el esfuerzo bélico creó un ambiente más favorable al sufragio universal, tal como ocurrió en las naciones europeas después de la primera y la segunda guerras mundiales. Si bien las condiciones eran más propicias, el movimiento no fue automático, pues incluso la Constitución de 1938, que inició el constitucionalismo social boliviano, terminó descartando el sufragio universal luego de amplios debates alrededor de la extensión de ese derecho a las mujeres y a los habitantes rurales (Barragán y Roca, 2005: 391-406). Por lo tanto, el voto permaneció limitado en las elecciones que se dieron entre el final de la contienda y la revolución de 1952, y pocas organizaciones lo plantearon como un elemento central de sus plataformas políticas, a diferencia de otras medidas, como la mayor participación del Estado en la economía, la nacionalización de las minas o incluso la reforma agraria (Klein, 1968: 389-397). Tal vez esta situación se debió al predominio de la sensibilidad marxista en las corrientes opositoras al orden establecido, más preocupada por los asuntos socioeconómicos, por las relaciones

[1] Contrariamente a una opinión corriente, pero como sucedió en otros lugares, como Francia, la reserva frente al voto femenino no vino necesariamente de los sectores conservadores. Comentando por qué no se aprobó la medida, Trigo señala que determinados sectores "temen que la mujer sea un elemento reaccionario, que favorezca a las fuerzas de derecha o actúe bajo la influencia del clero".

de producción, por la "estructura", que por los asuntos políticos; asimismo, en línea con las concepciones marxistas y también en consonancia con la realidad política de los años cuarenta, el movimiento popular estaba más interesado en cambiar el Estado por la vía revolucionaria que por el camino electoral, que también fue recorrido, y de hecho con éxito, como probó el triunfo del MNR en la presidencial de 1951 con sufragio censatario.

Por otro lado, el triunfo de la revolución de 1952 fue logrado con la lucha de obreros, mineros, carabineros y de clases urbanas populares, mientras que en las zonas rurales bullía la voluntad de eliminar el latifundio. Derrotado el ejército en las cortas jornadas revolucionarias, con milicias armadas controlando las calles, con las primeras ocupaciones de tierra y la euforia del triunfo, resultaba improbable mantener el juego político reservado a unos pocos. Ello no le resta mérito a la decisión de Paz Estensoro —adoptada un 21 de julio, en conmemoración del asesinato, seis años antes, del ex presidente Gualberto Villarroel, erigido en un precursor de los cambios por la mitología revolucionaria—, en un momento en que cualquier proceso electoral se encontraba lejano.

El sufragio universal tuvo un impacto diferente según las regiones y las categorías sociales. El impacto de la extensión del sufragio fue menor en las ciudades, en los grupos favorecidos y en las regiones orientales del país (Romero, 2003: 434-435). En esos tres sectores el sufragio, incluso restrictivo, ya abarcaba segmentos significativos. Ello quedó ilustrado con la comparación de los datos de las elecciones censatarias y de sufragio universal, que mostró un incremento menor del cuerpo electoral en estas categorías. El dato casi resulta obvio en el caso de las clases acomodadas. Incluso es bastante evidente en el de las ciudades, que para mediados del siglo XX concentraban el cuarto más favorecido de la sociedad y no habían iniciado el rápido crecimiento fruto del éxodo rural. Lo es menos en el caso del oriente: esa región, por más que su participación en la economía nacional fuese limitada, se encontrase al margen de los principales ejes camineros del país y concentrase una parte pequeña de la población, tenía ventajas en comparación con las áreas occidentales. Dos tienen relevancia para este análisis. Por un lado, las zonas orientales poseían un tejido de pequeñas ciudades en las cuales las relaciones sociales no tenían

las grandes distancias que se presentaban en el occidente, y por lo tanto la exclusión del juego político se marcaba menos. Por otro lado, sus indicadores educativos superaban el promedio nacional y la mayoría de su población tenía como lengua materna el español, aspectos que facilitaban el ingreso a los registros electorales.

Por el contrario, el sufragio universal tuvo un impacto decisivo en las zonas rurales, en las categorías populares y en las áreas occidentales, habitadas sobre todo por campesinos de lengua aymara y quechua, cuya participación electoral era mínima o nula antes de la revolución de 1952. Como anotó James Malloy (Malloy, 1989: 221), la importancia política del sufragio universal se reforzó al ir acompañado de la reforma agraria: en el contexto precedente, el nuevo derecho pudo tener un sentido diferente, el de servir a un grupo pequeño de terratenientes que, además de controlar la tierra, podrían dominar fácilmente el voto de sectores que se encontraban bajo su dependencia socioeconómica. El control clientelista del sufragio rural constituyó un rasgo frecuente de la política latinoamericana (Hermet, 1996: 26) (paradójicamente, en zonas rurales poco desarrolladas la extensión del sufragio consolidó a veces el poder de élites locales tradicionales).[2] En cambio, en Bolivia, al sufragio universal accedieron hombres y mujeres que ya no se encontraban en relación de servidumbre o dependencia. El voto en los barrios populares y en las comunidades campesinas, en especial de las áreas del altiplano y de los valles, constituyó la principal innovación de la consulta presidencial de 1956. Mención aparte corresponde a las mujeres, que en 1956 debutaron por vez primera en una elección general, más allá de cualquier distinción de clase.

Sin embargo, desde sus inicios el sufragio universal entabló una relación compleja con la democracia. Por lo mencionado hasta aquí, es indiscutible que amplió la ciudadanía y cumplió con un requisito ineludible de cualquier régimen democrático: incorporó a los sectores mayoritarios de la población a la política institucio-

[2] Se puede anotar, por ejemplo, que desde 1985, cuando se organizaron las primeras elecciones libres en Guatemala, se suprimió la votación en las zonas rurales más alejadas para evitar el fraude por la coerción sobre los campesinos: la votación se centralizó en las cabeceras municipales, donde el organismo electoral y los partidos podían ejercer un mejor control sobre el proceso.

nal. El mismo MNR subrayó en numerosas oportunidades el avance y el logro que suponía esta medida, parte de la trilogía de conquistas revolucionarias junto con la reforma agraria y la nacionalización de las minas. Lo importante para el MNR y para la visión que legó sobre el periodo fue que accedieran al voto los grupos antes excluidos, no que lo hiciesen en condiciones que ya en la época se consideraban básicas desde el punto de vista teórico (que cada sufragio fuese efectivamente respetado en una competencia abierta e imparcial, que el voto expresase la voluntad individual).

Al mismo tiempo, si bien se democratizó el juego político y las relaciones sociales, si bien la sociedad se volvió más democrática en el sentido descrito por Alexis de Tocqueville (De Tocqueville, 1957), es decir se avanzó en la percepción más igualitaria de las relaciones entre sus miembros más allá de las posiciones que ocupen,[3] el régimen no era auténticamente pluralista o liberal. En ese sentido recordaba al régimen construido por la Revolución mexicana, autoritario pero política y socialmente flexible e incluyente. Sus adversarios se encontraron con serias restricciones, y fueron exiliados, perseguidos, encarcelados y sometidos a duras penas. Las elecciones no se celebraron en condiciones de respeto a todos los actores.

Así, para la elección de 1956, en la cual se estrenó el sufragio universal, el MNR decidió fundar la Corte Nacional Electoral. En teoría se trataba de una institución independiente del partido gobernante o del poder Ejecutivo, que rompía con el modelo precedente que reservaba la organización de los comicios al Ministerio de Gobierno y sumaba a Bolivia al modelo predominante en América Latina de organismos electorales especializados y autónomos, una idea que se desarrolló en Uruguay a mediados de la década de 1920 (Orozco, Thompson, Zovatto y Nohlen, 2007: 372). Empero, ese avance resultó más formal que real: el MNR prolongó las prácticas del periodo previo, intervino de forma abierta a favor de su candidato, penalizó las tareas de los opositores y sobre todo ma-

[3] En este sentido también apuntó la insistencia del MNR en presentar a Bolivia como una nación de mestizos, en la cual por lo tanto cualquier diferencia de origen se volviese irrelevante, y en privilegiar el término "campesino" (categoría socioeconómica) en lugar de palabras con connotaciones étnicas como "indio" o "indígena".

nipuló el voto, preocupándose poco por respetar la voluntad de los electores. El hecho de que cada partido tuviese que imprimir y distribuir sus propias papeletas constituía sólo uno de los problemas, aunque delicado para la oposición, que podía moverse con cierta libertad únicamente en algunas áreas y tenía dificultades para desarrollar su proselitismo en el campo, donde el MNR tendió a concentrar la estructura estatal, sindical y partidaria bajo su mando, en un rasgo típico de los regímenes nacional-populares que caracterizaron a América Latina en el siglo XX (Touraine, 1988). Tuvo efectos aún más graves la manipulación de las urnas o las abiertas presiones o sanciones sobre los votantes cuyas simpatías por la oposición eran conocidas, tanto antes como después de las elecciones. Hay un doble consenso entre los historiadores y analistas del periodo: el MNR alteró los datos de los comicios, aunque no lo necesitaba pues contaba con un apoyo mayoritario, proveniente de forma preponderante de los ciudadanos que recién habían recibido el derecho al voto (De Mesa, Gisbert y Mesa, 1977: 615-616).

Para los ciudadanos la extensión del sufragio no aportó a la pureza de los comicios ni eliminó los fraudes; de hecho sus primeras experiencias fueron la de un voto tratado de forma burda, con pocos escrúpulos. El MNR se proclamó democrático y su obra, como se indicó, aportó mucho en esa dirección, pero no concibió que el voto libre fuese un requisito indispensable. Para la formación revolucionaria, el carácter democrático del régimen reposaba en sus medidas sociales a favor de los obreros, los campesinos y los sectores asalariados, en la redistribución de tierras, en la recuperación de las propiedades mineras para el Estado y en la movilización popular, y no en el pluralismo, las garantías ciudadanas, las elecciones transparentes, el equilibrio de poderes y el estado de derecho. La elección con sufragio universal constituyó la oportunidad de demostrar la movilización revolucionaria más que el ejercicio de un derecho individual.

Esta herencia de un régimen más democrático que liberal marcó la historia política del país y también su curso intelectual.[4]

[4] Para las corrientes marxistas, de vigorosa influencia en el pensamiento político y social boliviano, el sufragio universal y las elecciones no fueron temas dignos de consideración en su interpretación del periodo que abre la revolución de 1952.

Para la oposición, constituyó un argumento suplementario para intentar desalojar al MNR del gobierno por medios violentos: si la vía legal se encontraba trabada, entonces la intentona golpista se justificaba con más facilidad. El uso instrumental del sufragio universal no ayudó a modificar la cultura política de las organizaciones marxistas y nacionalistas de la primera generación de partidos del siglo XX, nacida luego de la guerra del Chaco, para las cuales la democracia representativa no era el único modelo concebible ni las urnas el camino exclusivo para ocupar el palacio de gobierno (Ballivián, 2010: 141-180).

Por lo tanto, el resultado más directo e inmediato del sufragio universal en el campo político fue asegurar una cómoda y holgada ventaja para el MNR. En la presidencial de 1956 ganó con más del 80% y dominó el Parlamento, elegido con un sistema proporcional en lugar del anterior sistema mayoritario en circunscripciones provinciales, lo que permitía consolidar el dominio de las direcciones partidarias sobre la vida política nacional y eliminar cualquier riesgo de particularismo (Muñoz-Poggossian, 2008: 18). Impulsado por la reforma agraria, la nacionalización de las minas, la aprobación de medidas de seguridad social, el apoyo a la sindicalización y una organización partidaria presente hasta en los cantones más pequeños, donde ningún otro partido tenía presencia, el MNR ganó sin problemas. Su triunfo se construyó con el apoyo de mineros, de las clases urbano-populares, de sectores sindicalizados y sobre todo de los campesinos, los principales beneficiados con la revolución. Además, la importancia de este sector se encontraba amplificada por el carácter rural de Bolivia. Sus únicas dificultades se concentraron en las ciudades, lugares que pagaron los costos de la revolución (inflación, desabastecimiento de productos alimenticios, represión política, etc.), donde la extensión del voto tuvo una repercusión menor y donde las posibilidades de manipulación electoral también se reducían: esos centros apoyaron a la conservadora Falange Socialista Boliviana (FSB) en una proporción muy superior al promedio nacional.

Con su victoria, el MNR también amplió el horizonte de la repre-

No existen menciones a ellos, o si las hay son tangenciales, en obras tan importantes como las de Zavaleta (1967) o Dunkerley (1987).

sentación: se preocupó por que sus listas congresales incluyesen a las categorías populares que se integraban a la política nacional, resultando elegidos los primeros campesinos, en particular dirigentes rurales y las primeras —aunque pocas— mujeres, y aumentó la presencia de líderes sindicales ligados al oficialismo. El Parlamento de 1956 fue el más representativo que se había elegido hasta ese momento en la historia republicana.

Entonces, el sufragio universal inició una etapa de concentración del voto detrás del MNR, capaz de convencer a la inmensa mayoría de los sectores populares y de las clases medias. El voto se encontraba también polarizado, pero en términos desequilibrados: una fracción de los grupos medios y las élites que se quedaron en el país expresaron su oposición vigorosa respaldando a Óscar Únzaga de la Vega, jefe de la FSB. Su peso electoral no podía ni asemejarse al del MNR. Ese voto concentrado tenía su desembocadura más lógica en la conformación de gobiernos monocolores: el MNR no necesitaba ni deseaba compartir el poder con ninguna otra fuerza política, aunque el modelo nacional popular supuso una imbricada relación entre el Estado, el partido dominante y las organizaciones sociales que se tradujo, por ejemplo, en el "cogobierno" durante algunos años entre el MNR y la Central Obrera Boliviana (COB), dirigida por Juan Lechín, máximo dirigente de los mineros y alto dirigente del ala izquierda del MNR.

El modelo instaurado en la presidencial de 1956 se mantuvo en los comicios siguientes de este primer periodo, vale decir en 1960 (segunda elección de Víctor Paz), 1964 (tercera elección de Paz) y 1966 (elección celebrada después del derrocamiento del MNR y que le permitió al general René Barrientos ejercer la presidencia de forma constitucional, también sin necesidad de conformar alianzas parlamentarias gracias a su triunfo con mayoría absoluta). Sin embargo, los rasgos autoritarios en el área electoral se acentuaron a medida que el MNR se debilitaba y se fragmentaba: en 1960 la competencia ya no provino sólo de la FSB sino del ala disidente encabezada por Wálter Guevara; en 1964 el conjunto de la oposición, en la cual ya figuraban la mayoría de los líderes movimientistas como Juan Lechín o Hernán Siles, decidió abstenerse para privar de legitimidad la reelección de Paz, conseguida luego de una reforma constitucional. La concentración del voto se

mantuvo de forma cada vez más artificial y en un contexto de creciente descontento. En esas condiciones, con la complicidad activa o pasiva del organismo electoral, la manipulación del voto se hizo cada vez más obvia: en 1964, Paz reunió más de 97% del sufragio válido, supuestamente con una participación de más de dos millones de votos, ¡nivel que sólo se superaría tres décadas después! (Ballivián, 2009: 81). Pese a tan apabullante victoria, apenas tres meses después Paz partía al exilio, depuesto por los militares, sin que el país se mostrase demasiado convulsionado.

El periodo militar que comenzó en 1964 tendió a congelar las evoluciones partidistas. En efecto, con contadas excepciones que correspondieron a breves etapas de predominio de civiles o a la tolerancia de algunos presidentes militares, en la fase que se extendió hasta finales de 1977 las actividades de los partidos se encontraron suspendidas, prohibidas o se desarrollaron en condiciones muy adversas, lo que ayudó a preservar el respaldo ciudadano al MNR, el único partido que, en el regreso a la democracia, tenía una sigla, un color y unos candidatos conocidos por todos.

El lento camino hacia el sufragio respetado y la fragmentación del voto (1979-2004)

Cuando el gobierno militar de Banzer convocó a las elecciones de 1978, el país ciertamente había cambiado con respecto a 1952, en buena medida gracias a la revolución del MNR. Aunque en una perspectiva latinoamericana continuaba a la zaga, se había urbanizado, alfabetizado, castellanizado e integrado mejor. Esas transformaciones hacían ya muy difícil repetir los esquemas de abierta manipulación del voto, pero el gobierno militar lo intentó en 1978, tratando de forzar la victoria con mayoría absoluta del general Juan Pereda. La enérgica reacción ciudadana, las denuncias de los medios de comunicación y de las organizaciones no gubernamentales, la desaprobación de la comunidad internacional y la activa movilización de la izquierda, que se proclamó vencedora de los escrutinios, impidió que prosperara la maniobra. Fue la última vez que un gobierno alteró de manera directa los resultados; una etapa en la historia del país se había cerrado.

Sin embargo, ello no significó que la voluntad ciudadana fuese escrupulosamente registrada. La manipulación se trasladó del descarado reemplazo de urnas, del llenado con papeletas oficialistas, a las oficinas de la Corte Nacional Electoral, donde ya el gobierno no llevaba la voz cantante, como sucedió en las décadas de 1950 y 1960, sino los movimientos políticos. La presidencial de 1979 probó cómo funcionó el nuevo sistema: la campaña transcurrió sin inconvenientes mayores, la elección se desarrolló sin complicaciones el día mismo de la votación, el éxito democrático parecía completo, pero en el organismo electoral comenzó, en los días siguientes, una anulación masiva de mesas, principalmente del altiplano paceño. Aprovechando fallas menores en el llenado de las actas, la Corte Electoral usó su amplia facultad para anular mesas (Céspedes, 1982). En esa oportunidad, buscó aminorar el triunfo de la coalición de izquierda Unión Democrática y Popular (UDP), dirigida por el ex presidente Siles, perjudicando de manera secundaria al Movimiento Indio Tupak Katari (Mitka), partido katarista de línea indigenista, cuyo bastión también estaba en las tierras altas. La UDP consiguió una apretada victoria nacional sobre el MNR, en tanto que los votos nulos y anulados ascendieron a 9.9% en todo el país —un récord—, con un pico en el departamento de La Paz, bastión de la izquierda (casi un quinto de los sufragios fueron anulados). El logro del voto respetado tardaría más de una década en imponerse.

Mientras tanto, el voto concentrado detrás del MNR comenzó su lento proceso de desagregación, que marcaría los años ochenta y más especialmente la década siguiente. Sin duda, en el regreso a la democracia este partido aún era dominante, tanto porque sus ideas eran las más legítimas del escenario político como por la influencia de sus líderes, respaldada por el hecho de que el MNR era el único que podía reivindicar una efectiva presencia nacional (Lavaud, 1991: 124-125). En efecto, desde la elección de la apertura democrática en 1978, este partido pudo reactivar comandos y secciones en todas las provincias, mientras que las formaciones más recientes, de izquierda como el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), el Partido Socialista-1 (PS-1), Vanguardia Obrera (VO) o los partidos kataristas, disponían de algunos bastiones regionales o clasistas pero carecían de estructura en muchas regiones.

En la presidencial de 1979 el MNR triunfó en siete de los nueve departamentos (situación que nunca repitió ningún partido en los 30 años siguientes), en tres de ellos con mayoría absoluta (situación esta última que sólo se reprodujo en 2005 y 2009). Pese a ello, resulta imposible conocer el nivel exacto del apoyo al movimientismo a fines de los años setenta, pues sus dos principales líderes encabezaron organizaciones rivales: si Paz reunió casi exclusivamente a ramas del MNR, con la UDP Siles estableció alianzas con formaciones de izquierda y creó una dinámica que al mismo tiempo recuperaba el espíritu del nacionalismo revolucionario y lo superaba, lo que le permitió alzarse con el triunfo tanto en 1979 como en 1980. Con todo, entre ambos ex presidentes bordearon 70% de los votos válidos, dejando atrás a sus otros rivales. La fragmentación del aparato del MNR precedió la fragmentación del voto ciudadano.

A pesar de ese resultado inicial, ya estaban puestas algunas de las bases de la dispersión del voto, que en el caso de Bolivia implicaban el resquebrajamiento del voto por las distintas corrientes del MNR. Conviene pasarles revista. La primera fue el reemplazo generacional. La red de lealtades que construyó el MNR con la revolución de 1952 se agotó a medida que las generaciones que se beneficiaron del cambio comenzaron a salir del escenario electoral y fueron reemplazadas por unas nuevas que no tenían los mismos vínculos afectivos con el MNR. En las elecciones de la transición votaron por primera vez campesinos que nacieron después de la reforma agraria, mineros que lo hicieron luego de la nacionalización de las minas, jóvenes y mujeres que nunca conocieron el sufragio censatario.

La segunda razón es el desarrollo de corrientes partidarias que sólo pudieron nacer gracias al voto universal. Bolivia no escapó a una tendencia visible en muchos países cuando se extiende el derecho al voto: la aparición de partidos que desean representar fielmente los intereses de los sectores beneficiados con el sufragio y el debilitamiento de las organizaciones anteriores. Ese proceso toma tiempo, pues inicialmente la ventaja la llevan los promotores del sufragio ampliado, y la organización autónoma de los grupos beneficiados con el sufragio no es inmediata. Se necesita un tiempo de maduración y el sentimiento de que el nuevo emprendimiento tiene sentido, que hay una cierta distancia entre el partido que ex-

tendió el voto y los intereses del sector. Esta evolución ocurrió en países europeos con el progresivo desplazamiento de los liberales por parte de los socialistas, gracias al voto obrero, entre finales del siglo XIX e inicios del XX (Duverger, 1992).

Estas dos primeras razones convergieron en los jóvenes campesinos del altiplano, aquellos que no conocieron el régimen precedente a la reforma agraria de forma directa. Mejor formados, incluso con estudios universitarios, familiarizados con la vida urbana, más dinámicos, más autónomos, desplazaron a los viejos caciques rurales ligados al MNR, rompieron con este partido, lo atacaron, acusándolo entre otras cosas de utilizar al campesinado únicamente como masa votante para permanecer en el poder. Este movimiento, vivero de los partidos kataristas, se desarrolló en la meseta andina de La Paz desde fines de la década de los años sesenta (Hurtado, 1986). Si bien ese movimiento no recolectó los frutos de su política y la votación para sus candidaturas permaneció baja en las elecciones de la transición, marcó la primera ruptura entre un significativo sector popular y el MNR (la masiva votación del altiplano paceño por la UDP constituyó una variable clave para su victoria en 1979, pues la coalición sólo ganó dos de los nueve departamentos). Un proceso similar ocurrió en las minas del norte potosino y en algunos centros industriales urbanos, donde la candidatura de Paz se vio minada por el activismo de la izquierda, en particular de las nuevas organizaciones, como el MIR que había trabajado clandestinamente durante la dictadura de Banzer (Del Granado y Camargo, 1983).

La fragmentación del voto se acentuó con la instauración de los gobiernos democráticos desde 1982 y sobre todo con la aplicación de las políticas económicas liberales. Pese al crecimiento económico, la reducción de la pobreza fue lenta: la población pobre pasó de 85.5% en 1976 a 70.9% en 1992 y 58.6% en 2001 (Instituto Nacional de Estadística, INE, 2002: 6). Los indicadores de desigualdad también se mantuvieron altos. En 1985, Paz asumió por última vez la presidencia e impulsó un severo ajuste para frenar la hiperinflación. Esas medidas tuvieron un costo social que alejaron a ciertas franjas populares del MNR, pérdida que en 1989 el MNR compensó con la llegada de nuevos electores, de clases medias y altas, identificados con el proyecto de Gonzalo Sánchez de Lozada, per-

cibido como renovador y modernizador (Ballivián, 2003: 136-145). Esta dinámica se reprodujo con los gobiernos siguientes. Cada vez que un partido ejerció el gobierno fue incapaz de satisfacer todas las expectativas de mejoría social y sufrió el alejamiento de electores de escasos recursos y de las regiones con menores niveles de desarrollo, al punto de que nunca logró reencontrar el nivel con el cual había accedido al poder. Esto le ocurrió al MIR tras la gestión de Jaime Paz Zamora (1989-1993), al MNR luego de las de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997 y 2002-2003) y a Acción Democrática Nacional (ADN) después de los gobiernos de Banzer-Quiroga (1997-2002).

Ello produjo tres efectos: la progresiva desaparición del voto concentrado detrás del MNR que había caracterizado, de una u otra manera, incluso las elecciones de la transición; después, el MNR, el MIR y ADN, las tres organizaciones que dirigieron los gobiernos entre 1985 y 2003, perdieron su capacidad para reunir a la mayoría del electorado, de casi dos tercios en 1985 a menos de 40% en 2002; finalmente, nacieron partidos que, como Conciencia de Patria (Condepa) o Unión Cívica de Solidaridad (UCS), pretendieron canalizar el descontento de los sectores que se consideraron perjudicados por el viraje liberal (Mayorga, 2002: 345). En los comicios de la década de 1990 la dispersión del voto fue evidente, tanto en escrutinios nacionales como locales. Con apenas algo más de un 20% se ganaron las presidenciales de 1989, 1997, 2002 y las municipales de 1995 y de 1999, mientras que en la de 2004 el vencedor ni siquiera alcanzó ese nivel.

Los partidos que quisieron recuperar el voto insatisfecho también se dirigieron a categorías que habían sido poco consideradas en sus especificidades por las organizaciones ya existentes. Así, Condepa estableció una relación singular con los inmigrantes rurales asentados recientemente en La Paz o El Alto y con grupos dedicados al comercio informal. Unión Cívica Solidaridad (UCS) se apoyó en las redes de vendedores y distribuidores de cerveza de la Cervecería Boliviana, propiedad del jefe del partido, Max Fernández. Todos ellos eran grupos relativamente recientes, poco o nada presentes en la década de 1950, cuando la estructura socioeconómica del país era poco compleja, o en los años 1970, cuando surgieron organizaciones de izquierda que buscaron ser portavo-

ces de grupos populares relativamente bien estructurados, como el proletariado sindicalizado de fábricas y minas, o de estratos medios profesionales con formación universitaria. El desmigajamiento del voto fue también, por lo tanto, una consecuencia de la diversificación social y económica del país. Si bien el proceso se dio sobre todo en las ciudades, también hubo ejemplos en el área rural, como la extensión de un sólido grupo de campesinos cocaleros en el trópico cochabambino, centro a partir del cual se extendió el Movimiento al Socialismo (MAS).

El sistema de representación proporcional no fue ajeno a estas evoluciones. Como se sabe, este método es tolerante con la división de las formaciones ya existentes, la supervivencia de pequeñas organizaciones o la creación de nuevos partidos, que pueden crecer a partir de bases modestas (Nohlen, 1994: 106-117). A manera de ejemplo, del MIR se desprendieron el Movimiento Bolivia Libre, del cual a su vez se separaría el Movimiento sin Miedo y el Plan Progreso y Unidad Nacional, partidos que tuvieron un papel que no pasó desapercibido en la política boliviana; mientras el MAS, que salió en sexto puesto en 1997, pasó al segundo en 2002 y al primero en 2005.

Finalmente, una breve mención merece el papel de las elecciones municipales, celebradas desde 1987, que ayudaron a que los electores experimentasen nuevas alternativas y se animasen a apoyar individualidades antes que organizaciones, facilitando la ruptura con los partidos dominantes. El acordeón abierto en las consultas locales no se cierra fácilmente en la presidencial (Habert, Perrineau e Ysmal, 1992: 269-285).

La dispersión del sufragio llevó a Bolivia a un escenario novedoso en su historia: la necesidad de establecer coaliciones y pactos para lograr gobiernos dotados de mayorías parlamentarias que los vencedores en los comicios no podían conseguir por sí solos. El voto concentrado, a veces conseguido a la fuerza, y la conformación de gobiernos unicolores, habían sido la norma en la historia. Así gobernaron los conservadores a finales del siglo XIX, los liberales a principios del siglo XX o el MNR a mediados del siglo pasado, sin olvidar, en un registro distinto, a los militares que otorgaban a los civiles las cuotas que consideraban adecuadas. Entre 1982 y 1985 Siles fue el último en ceñirse a ese esquema, pero los tro-

piezos de su administración se debieron, en parte, a su posición minoritaria en el Parlamento, donde no logró aprobar ninguna norma relevante y más bien sufrió la censura reiterada de sus ministros. Desde mediados de los años ochenta ese modelo parecía superado, y resultaba claro que salvo alguna situación excepcional ningún partido tendría mayoría absoluta para gobernar solo; es más, reunir un tercio de los sufragios parecía ya una hazaña electoral.

Por lo tanto, las coaliciones resultaban indispensables, dado que los ganadores de las elecciones eran débiles, a menudo con menos del 25% de los votos. La "democracia pactada", nombre que en Bolivia recibió el pluralismo moderado descrito por la teoría de G. Sartori, tuvo sus principales ejemplos en el Pacto por la Democracia que apuntaló al gobierno de Víctor Paz (MNR-ADN, 1985-1989), el Acuerdo Patriótico, que sirvió de sostén para la presidencia de Jaime Paz (MIR-ADN, 1989-1993), la coalición MNR-UCS-MBL (Movimiento Bolivia Libre), conformada por Sánchez de Lozada (1993-1997), la denominada "mega coalición" ADN-MIR-UCS-Condepa (Conciencia de Patria) para apoyar a Banzer (1997-2001), y la alianza MNR-MIR-UCS-NFR (Nueva Fuerza Republicana) para el gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2003). Desde 1987, año de la primera elección municipal con voto directo desde el regreso a la democracia, la modalidad de pactos fue imitada en centenares de alcaldías, a menudo siguiendo la línea de división nacional (Rojas, 2000: 83-113). Estas alianzas constituyeron la respuesta de los partidos a la fragmentación del voto y probaron el proceso de aprendizaje de las élites políticas (Campero, 1999: 349). No obstante, quizá la cultura política del país no se encontraba preparada para ese cambio: casi sin excepción, cada una de las alianzas gubernamentales fue juzgada con severidad por la ciudadanía, que no veía en ellas sino la ambición desmedida de los políticos por ocupar espacios de poder, mientras que para conseguir ventajas coyunturales los partidos opositores acusaban a los que pactaban para conformar un gobierno de hacerlo en desmedro de sus principios o ideologías, aunque el día de mañana estuviesen también obligados a buscar alianzas.

Estos procesos políticos fueron de la mano de un cambio fundamental en la concepción y el lugar del voto en la democracia boliviana. Como sucedió en 1979, la elección de 1989 fue empa-

ñada por la alteración de datos en las cortes electorales. En esos comicios el organismo electoral se encontraba compuesto legalmente por vocales con militancia partidaria, en una distribución proporcional a la votación obtenida por cada fuerza (así, la conformación de la CNE en 1989 con tres vocales del MNR, tres de ADN y una del MIR recordaba los porcentajes de la presidencial de 1985, cuando el MNR y ADN superaron el 25% de los sufragios y el MIR quedó tercero con menos de 10%). Las mesas se volvieron a anular selectivamente, ahora para modificar la composición congresal, en beneficio de ADN y del MIR.

Sin embargo, la reacción de la ciudadanía fue distinta: ese hecho no se consideró aceptable y se inició una campaña para conseguir reformas que asegurasen en el futuro el respeto de la expresión ciudadana. Con la participación activa de los medios, los intelectuales, la Iglesia y los sectores reformadores de los mismos partidos, en 1991 y 1992, durante el gobierno de Jaime Paz, los principales partidos acordaron una ambiciosa agenda de cambios políticos que se convirtió en una verdadera hoja de ruta de la reforma política durante una década, pues la gran mayoría de los puntos acordados se ejecutaron a lo largo de tres presidencias consecutivas: la de Jaime Paz (MIR), la de Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) y la de Hugo Banzer-Jorge Quiroga (ADN). Los acuerdos contemplaban, entre otros aspectos, modificar la Constitución, aprobar una ley de partidos, iniciar una reforma educativa, organizar una CNE auténticamente imparcial e independiente, compuesta por personalidades no vinculadas con ningún partido (Lazarte, 2003: 74-83) y la reforma a la legislación electoral (Chávez, 2007: 544-551). La mención más importante a estas modificaciones a las normas electorales corresponde al principio de preclusión, que aseguró que, salvo situaciones excepcionales, el resultado de la mesa no podía ser anulado por los organismos electorales, y si lo era, correspondía volver a organizar la votación en esa mesa.

Con esos cambios, concertados entre el oficialismo y la oposición de turno, el país conoció un avance significativo. A partir de esa fecha las elecciones pudieron tener errores —como sucedió en 1993 cuando problemas informáticos perjudicaron seriamente la elección en el departamento de Santa Cruz—, pero no se puso en tela de juicio la idoneidad del comportamiento de la Corte Elec-

toral, en el nivel nacional o departamental. La institución figuró regularmente en la parte alta de la confianza ciudadana medida a través de encuestas y le permitió sortear con escasos daños situaciones delicadas como la estrechez de los resultados decisivos, tal como ocurrió en la presidencial de 2002.[5]

El respeto del voto se convirtió en la piedra angular del régimen democrático. En efecto, el cambio no se limitó a establecer cortes electorales sin intereses partidarios, sino que fue más profundo: modificó el lugar del voto. En los años noventa la democracia fue concebida principalmente como un conjunto de reglas y procedimientos para la alternancia pacífica y regulada en el gobierno antes que como un régimen que tuviese que perseguir ciertos ideales. La definición de Adam Przeworski pareció sintetizar esa visión al postular que la certidumbre de las reglas debía estar acompañada por la incertidumbre de los resultados. Se trataba, en buena medida, del ideario liberal que no cree que el régimen deba arbitrar entre valores igualmente válidos, como la libertad, la igualdad, la justicia social, etc., que por otra parte pueden entrar en trágicos conflictos, como lo vislumbró Isaiah Berlin; al mismo tiempo, los actores políticos procuraron avanzar en una efectiva separación de poderes, alejándose progresivamente del histórico control del poder Ejecutivo sobre el conjunto institucional.

Así, la democracia se entendía sobre todo en términos electorales: existía en la medida en que hubiese elecciones regulares, limpias, competitivas, que reflejasen la existencia de las otras condiciones indispensables de un régimen representativo, como la libertad de asociación, expresión o inclusión de todos los adultos (Dahl, 1988). Bolivia adoptó como una línea de consenso la democracia representativa, y se inscribió en una amplia corriente internacional que, después de la caída del sistema soviético, erigió al sistema representativo en el único modelo político legítimo y que, en el área latinoamericana, convirtió a los organismos electorales en árbitros imparciales.

[5] En esa oportunidad el segundo lugar se decidió por aproximadamente 600 votos, y ese puesto habilitaba para aspirar a la presidencia en la elección parlamentaria, prevista cuando ningún candidato obtenía 50%. Las denuncias del tercero carecieron de eco.

Por lo tanto, el voto tenía que ser indiscutible, respetado de forma escrupulosa. El modelo de democracia que promovió el MNR en los años revolucionarios quedaba relegado. La nueva concepción fue impulsada por el Estado, por los partidos —transformados en los mayores actores de la democracia, luego de haber ocupado un espacio menor en las décadas de 1950 y de 1960—, por organizaciones no gubernamentales y por la cooperación internacional. Hubo apuestas compartidas para asentar un modelo que se consideraba que tendría efectos modernizadores para las instituciones, la cultura y las prácticas políticas. Al mismo tiempo se apuntalaba la dimensión inclusiva, siguiendo pautas que se dieron también en otros lugares de América Latina. La participación electoral fue constante y sistemáticamente alentada por todos los actores políticos y sociales, más allá de que el voto se tratase de una obligación. Fruto de esa visión, la edad para votar se redujo de 21 a 18 años (1995); se ejecutaron campañas de entregas gratuitas de documentos de identidad a personas que nunca se habían registrado; se multiplicaron las localidades rurales con mesas de votación para evitar o disminuir las largas caminatas hasta los recintos (Albó, 1999: 119); se incorporaron las cuotas femeninas en las candidaturas, se dotó a las alcaldías de recursos y competencias suplementarios que le dieron más sentido a las elecciones municipales, en especial en las zonas rurales (Ley de Participación Popular, 1994), etc.

En este contexto también se comprenden las otras reformas legislativas que reforzaron las competencias, atribuciones y tareas de la Corte Nacional Electoral, mediante modificaciones sucesivas del Código Electoral para asegurar la mayor transparencia de los procesos electorales (incluyendo la transferencia al organismo electoral del Registro Civil, base de los documentos de identidad, en 1992). En la misma dirección apuntó la voluntad de construir un sistema de partidos institucionalizado, a través de la promulgación de la Ley de Partidos Políticos (1999), que fijó condiciones más severas para obtener y conservar la personalidad jurídica, obligaciones como la de llevar adelante procesos de democratización interna, proteger los derechos de los militantes y llevar estados financieros claros; en contrapartida, el Estado otorgó una subvención para las campañas y tareas de promoción

de los principios de la organización. En ese impulso reformador se buscó asimismo que los partidos se vincularan mejor con la ciudadanía, gracias a la introducción del sistema de los diputados uninominales, elegidos en pequeñas circunscripciones por mayoría simple y obligados por lo tanto a mantener un contacto fluido y permanente con sus votantes. Esta última disposición tuvo como efecto importante abrir espacios legislativos para dirigentes rurales, los mejor situados para competir en distritos alejados de las principales ciudades, y que no tenían buenas opciones cuando los partidos presentaban listas cerradas de candidatos y por lo tanto privilegiaban a dirigentes con contactos estrechos con la dirección nacional.

La mayoría de esos cambios legales se dieron a finales del siglo XX, coronando una década de esfuerzos compartidos por líderes de varios partidos, pero el ánimo reformista vio su aliento cortado cuando las condiciones socioeconómicas y políticas del país se modificaron a partir del año 2000, dando paso a una nueva etapa.

Concentración y polarización del voto: El lugar polémico del voto en el escenario posterior a 2005

Debajo del paisaje aparentemente sereno en el cual se sucedieron elecciones transparentes, conformación de gobiernos de coalición, competencias partidarias centrípetas, esfuerzos por establecer marcos de acción formal para los partidos y predominio de un multipartidismo moderado, se producían importantes transformaciones. En efecto, al finalizar el siglo XX aumentaba la insatisfacción con los rendimientos de la economía liberal, mermados por la crisis asiática y de varios países latinoamericanos, la impaciencia con la lentitud de los progresos sociales y la persistencia de las desigualdades, el descontento con el sistema de partidos, a veces percibido como excluyente, golpeado por escándalos de corrupción rara vez sancionados y en el cual todas las alianzas parecían posibles, aun contra la voluntad de los votantes. Por primera vez en tres lustros, en 2000 el Estado se encontró a la defensiva ante la convergencia de conflictos y movilizaciones sociales, mientras que desde la sociedad se gestaba una agenda en buena medida a contramano de

los principios de la democracia representativa y que terminó imponiéndose en los años siguientes (Mayorga, 2001: 59-113).[6]

Ese cambio de escenario tuvo su traducción electoral en el declive de la convocatoria electoral del MNR, del MIR y de ADN, ya evocada en la sección precedente. La segunda consecuencia fue la recomposición de las sensibilidades del electorado en dos grandes bloques cuyos pesos se equilibraban progresivamente. Por un lado, los partidarios de las políticas liberales, reclutados principalmente en sectores medios y favorecidos y en las regiones orientales, próximos al MNR, al MIR y ADN, cuyo peso electoral disminuyó poco a poco; por otro, los críticos e insatisfechos, concentrados sobre todo en grupos populares y del occidente, que se reforzaron. Primero apoyaron a Condepa y UCS; luego de la muerte de Carlos Palenque y de Max Fernández, jefes de ambas organizaciones, buscaron otras opciones: en la elección de 2002, el voto todavía se dispersó entre el MAS, NFR y otras agrupaciones pequeñas como el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) de Felipe Quispe o Libertad y Justicia (L y J) de Alberto Costa. En los comicios de 2005, ese voto se concentró detrás de un solo líder, Evo Morales, jefe del MAS.

En la elección municipal de 2004 el voto estuvo disperso por última vez, incluso en niveles sin precedentes, por la presencia de las "agrupaciones ciudadanas", autorizadas a presentar candidatos a partir de ese mismo año. Si en la práctica constituían partidos municipales o departamentales, se presentaron como el instrumento para romper el "monopolio" partidario. En la municipal de 1999 compitieron menos de 20 organizaciones, en 2004 participaron más de 450. Como consecuencia, el ganador nacional quedó por debajo de 20% de los sufragios y el segundo partido no cruzó la barrera del 10%. Detrás de unas cifras que en apariencia prolongaban las tendencias previas, se escondía un cambio profundo: los partidos que ejercieron el gobierno en los años precedentes se derrumbaron,

[6] La mayoría de las propuestas del Diálogo Nacional II, organizado pero no controlado por el gobierno de Banzer, se cumplieron en los años posteriores: convocar una asamblea constituyente, eliminar el "monopolio" de los partidos, elegir prefectos y establecer un referéndum, en tanto que el primer proyecto de la Asamblea Constituyente dispuso la elección de la totalidad de los diputados en circunscripciones uninominales (no aprobado al final) y la suspensión de la inmunidad parlamentaria. Sólo quedó pendiente el establecimiento de una cámara única.

duramente afectados por la renuncia de Sánchez de Lozada a la presidencia de la república en 2003, luego de una intensa movilización popular. El MNR, el MIR, ADN, UCS, NFR no llegaron a 10% de los votos, a veces ni siquiera a 5%, y vieron separarse a muchos de sus dirigentes (entre otros, José Luis Paredes fundó el Plan Progreso; Samuel Doria Medina creó Unidad Nacional, alejándose del MIR, y Jorge Quiroga tomó distancia con ADN; además, decenas de líderes locales fundaron sus propias agrupaciones ciudadanas). Al mismo tiempo, a pesar de ganar con menos de un quinto de los sufragios, el MAS demostró su fortaleza, pues resistió el nacimiento de las agrupaciones ciudadanas y consiguió el voto más independiente de las especificidades y coyunturas de cada municipio.

Como la elección de 1985 en su momento, la presidencial de 2005 se convirtió en una elección de "realineamiento", es decir reconfiguró el sistema partidario y dio curso a nuevas orientaciones estatales (Ballivián, 2007: 69-71). Confirmó el golpe severo a las organizaciones que ejercieron el poder, conduciéndolas casi a su desaparición: algunas prefirieron no presentarse ante el electorado, otras, en los hechos, se aliaron detrás de la candidatura de Quiroga para intentar salvar posiciones y sobrevivir ante el empuje del MAS. Su derrota condujo, en una segunda etapa, al final del periodo de orientaciones liberales que predominaron durante 20 años en las políticas públicas económicas. Por último, la presidencial condujo a una concentración y polarización del voto. Estas tendencias se prolongaron y confirmaron en la elección de la Asamblea Constituyente de 2006 y alcanzaron una configuración casi idealtípica en el referéndum sobre las autonomías departamentales que se celebró de forma conjunta (en efecto, la correlación entre la votación por el MAS y el "no" a las autonomías departamentales alcanzó 0.96 en el nivel municipal; por su parte, la geografía de la oposición y la del "sí" tendieron a superponerse) (CNE, 2006: 6-7). Los referendos de 2008 y de 2009 (revocatorio y constitucional respectivamente), la presidencial de 2009 y la regional de 2010 se inscribieron sobre la huella dejada por la presidencial de 2005.

La concentración del voto fue manifiesta. En la presidencial de 2005, el MAS de Evo Morales y Podemos de Jorge Quiroga acapararon más de 80% de los sufragios válidos y conquistaron casi 90% de los escaños, es decir, en ambos casos, más de diez puntos su-

plementarios que los porcentajes precedentes más elevados, que correspondían a 1979. En la presidencial de 2009, el MAS y el PPB de Manfred Reyes Villa sumaron alrededor de 90% de los sufragios válidos y superaron esa cifra en escaños. Por supuesto, en ambas oportunidades la concentración se debió sobre todo a la votación predominante de Morales.

Esa votación señaló la polarización del país entre dos visiones antagónicas. Por un lado, y eso constituyó la ventaja del MAS, el voto de insatisfacción y de protesta con las políticas económicas y el sistema político, que había ido expandiéndose desde la década de 1990, se concentró detrás de una sola organización que aprovechó el descrédito de todas las organizaciones que pretendieron combatir el modelo liberal (en 2005 Condepa y L y J desaparecieron, UCS, NFR o el MBL pagaron cara su alianza con Sánchez de Lozada, etc.). Por primera vez en 25 años de democracia un candidato obtuvo más de la mitad de los sufragios válidos. Por otro lado, el voto de quienes deseaban conservar las líneas ejecutadas desde 1985 respaldaron principalmente a Podemos, aunque esta alianza no reunió al conjunto de los votantes "satisfechos", que también apoyaron a UN y al MNR.

La polarización excedió el campo político y se añadió a una marcada división regional entre el occidente y el centro de Bolivia, que respaldaron al MAS, contra el norte, el este y el sur, que apoyaron a Podemos en la presidencial y escogieron prefectos opuestos al MAS en la primera elección prefectural de la historia boliviana. La votación también tradujo un conflicto social entre los grupos populares, rurales o urbanos, convertidos en los bastiones de Morales, y los sectores medios y altos que favorecían a Quiroga. Finalmente, sentó las bases de una disputa alrededor de las identidades étnicas que se fueron afianzando, primero en variantes moderadas en la década de 1990, luego en versiones cada vez más duras desde el inicio del siglo XXI. El MAS se presentó como el portavoz de los grupos indígenas, y progresivamente ello alentó la construcción de identidades contrapuestas en las regiones ajenas a ese partido.

La presidencial de 2005 concentró y polarizó un voto que estuvo disperso durante casi dos décadas, pero lo hizo de manera distinta a lo que sucedió en los años 1950. En los años de la revolución nacional el voto estaba polarizado entre el MNR y FSB, pero en unos

niveles de tal desequilibrio que el oficialismo nunca necesitó tomar en cuenta las exigencias, reivindicaciones o inquietudes de la oposición conservadora. En cambio, el dominio del MAS en el escenario partidario (casi duplica la votación del segundo en la presidencial de 2005, la triplica en la Asamblea Constituyente y la duplica con holgura en la elección general de 2009) oculta un tenso equilibrio entre dos visiones antagónicas sobre la sociedad, la economía, la cultura y la política del país, cada una con cerca de la mitad del electorado y sobre todo con bastiones geográficos claramente contrapuestos.

La distinción entre ambos niveles es fundamental: el sistema partidario se ha desestructurado y frente a estructuras endebles y efímeras sólo ha quedado en pie el MAS, convertido en el partido predominante. Sin embargo, en el campo electoral se enfrentan dos bloques de tamaño relativamente equivalente. Este punto es fundamental para comprender la evolución de la política boliviana en el periodo que se abre en 2005: explica por qué el gobierno elegido con el mayor porcentaje de la historia democrática del país confrontó durante su primera mitad tantas dificultades para plasmar sus prioridades en políticas públicas e imponer su agenda al conjunto del país. Tuvo que llegar el referéndum revocatorio de agosto de 2008, ampliamente ganado por el presidente Morales, para otorgar una ventaja política nítida al gobierno y permitirle encauzar la aprobación de una nueva Constitución en 2009. Este texto trajo como novedad la preponderancia de un enfoque étnico, basado en derechos colectivos y tradiciones indígenas (Adenauer, 2009) y modificó de manera importante muchas reglas del juego político y social, en especial autorizando la reelección presidencial. Esa disposición fue relevante para facilitar la permanencia del MAS en el poder con la segunda victoria presidencial de Morales en 2009.

Estas evoluciones ayudan a comprender el desplazamiento del lugar del sufragio en la democracia boliviana. Por un lado, conquistó una innegable legitimidad. Los votantes eligen autoridades que hasta hace unos años eran designadas, como los prefectos o gobernadores de los departamentos, los miembros de las asambleas departamentales, elegidos por primera vez en 2010, y las máximas autoridades del poder Judicial (2011). El referéndum se ha convertido en una herramienta de uso frecuente, tanto en la

práctica como en la retórica política: Bolivia celebró cuatro referendos nacionales entre 2004 y 2009, convirtiéndose así en uno de los países del mundo con mayor cantidad de consultas nacionales del siglo XXI. Por si fuese poco, la nueva Constitución incluyó la revocatoria del mandato para las autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de los niveles departamental y municipal. Se trata al mismo tiempo del reflejo de una tendencia que exalta visiones de participación directa de los ciudadanos y de desconfianza ante la función representativa.

Por otro lado, en el nuevo escenario el voto ocupa un lugar frágil, en consonancia con la pérdida de influencia intelectual y política de la visión procedimental de la democracia. Como sucedió en los años revolucionarios del MNR, hay una preferencia por una democracia de fines y tal vez de hombres más que de instituciones, procedimientos y reglas; una democracia de poder concentrado y capacidad de acción antes que de poderes separados y balanceados; una democracia que se expresa de manera directa en lugar de una de representantes y partidos. Estas concepciones de la democracia, denominada "radical", "participativa", "comunitaria", se impone tanto en el plano de las ideas como en el juego de las prácticas políticas. El deterioro institucional y del estado de derecho, perceptibles desde inicios del siglo XXI y acentuados desde el triunfo del MAS, se explica en buena medida por la creencia de que frente al "desbordante flujo de participación e igualación social, es decir de democratización, que viene de la sociedad, varias instituciones prevalecientes y prejuicios dominantes en las élites políticas son unos lamentables obstáculos formales y cognitivos" (CNE, 2005: 25). Para amplios sectores próximos o pertenecientes al MAS, la democracia no puede reducirse a los partidos, considerados menos representativos que los "movimientos sociales", ni al voto o a un conjunto de pesos y contrapesos institucionales.

La renuncia de Sánchez de Lozada en 2003, luego de una intensa movilización popular, y en menor medida la de su vicepresidente y sucesor Carlos Mesa, se inscribieron en un viejo dilema democrático: el de la calle contra las urnas (Hermet, 1989: 156-166). Para las corrientes que minimizan la importancia del voto, se trató de un acto "democrático", fruto de la decisión directa de la población.

Asimismo, la nueva Constitución y las primeras leyes deriva-

das de ella incorporan por primera vez en las normas la elección de autoridades con mecanismos distintos al voto (como la designación mediante usos y costumbres de asambleístas departamentales o, en ciertos municipios, de concejales). El voto constituye ciertamente el mecanismo principal para asignar la titularidad del poder, pero ya no es el único.

Al mismo tiempo, las circunstancias para su ejercicio en condiciones intachables se deterioran, como probó el debilitamiento de las instituciones que en la década de 1990 fueron construidas para arbitrar la vida política e institucional (Tribunal Constitucional, Corte Nacional Electoral, etc.). En el mismo sentido, si habitualmente se percibe el voto como el mecanismo por excelencia de la política institucionalizada, en Bolivia también fue utilizado en condiciones jurídicas polémicas. En 2008 se celebraron cuatro referendos departamentales sobre estatutos autonómicos y un referéndum nacional sobre la revocatoria del mandato a pesar de las serias dudas sobre la legalidad y la constitucionalidad de esos procesos. Para sus promotores, el justificativo de esas consultas estuvo más en la legitimidad que en la legalidad, en la expresión directa de la opinión de la ciudadanía más que en el respeto de aspectos procedimentales o formales, en la oportunidad de crear hechos políticos más que en la inscripción de esos referendos en normas claras.

A contramano de la confianza que inspiraron los comicios a partir de 1991, las consultas que se celebraron desde 2008 quedaron bajo un manto de sospecha sobre la transparencia de los procesos electorales (Oporto, 2009: 121-138). En efecto, se constataron dificultades para realizar campañas proselitistas o coberturas mediáticas en varias localidades rurales; las dudas sobre el padrón condujeron a la decisión de crear un padrón biométrico (Peñaranda y Candia, 2009: 49-55). De consecuencias aún más serias, en muchas áreas rurales de las tierras altas se observó la pérdida de las condiciones para la emisión de un voto libre, individual y secreto, con datos que mostraban una participación vecina a 100% y concentraciones del voto cercanas a la unanimidad (presidencia del H. Senado Nacional, 2009: 24). Estos comportamientos fueron subrayados por misiones de observación internacional, pero tendieron a ser aceptados e incluso reivindicados por dirigentes del

MAS (Stefanoni y Morales, 2006: 20).[7] La conducta del organismo electoral quedó en entredicho (Reyesvilla, 2008: 131-150).

Por último, corolario no sorprendente a la luz de las evoluciones descritas aunque novedoso en sus modalidades, el irrespeto de la decisión expresada en las urnas comenzó a corroer el principio de efectividad del sufragio. En efecto, tras la elección regional de 2010 el gobierno aprobó una polémica ley que permite la suspensión temporal de las autoridades elegidas cuando se les abre un proceso. El aparato judicial se mostró diligente para atender esos casos; así, menos de un año después de los comicios, por la apertura de los procesos fueron suspendidos o renunciaron un gobernador (de los tres que tenía la oposición y de los nueve del país), dos alcaldes de capitales departamentales (de los siete con los que inicialmente contaba la oposición) y varios en importantes ciudades intermedias próximas a las capitales (Quillacollo, Punata, Warnes, Bermejo, Buenavista, Cotoca). En casi todos los casos el reemplazante de la autoridad suspendida o renunciante fue un concejal, en el caso de las alcaldías, o un asambleísta, en el caso de las gobernaciones, de las filas del MAS. Los otros dos gobernadores opositores y casi todos los alcaldes capitalinos de la oposición enfrentan demandas judiciales (*Página Siete,* 2010).

Con estas evoluciones, Bolivia enfrenta un debate de intensidad sobre el lugar que le corresponde al voto y, más allá, sobre las características centrales que debe tener la democracia.

Conclusión

Después de más de medio siglo de vigencia del sufragio universal en Bolivia y de su uso en 14 elecciones presidenciales, además de su aplicación en otros procesos, se desprende que su evolución sigue de cerca la accidentada historia política del país, así como el conflicto entre las distintas concepciones de la democracia.

[7] Un dirigente campesino señalaba después de la presidencial de 2005: "En nuestra comunidad hubo un voto por Tuto Quiroga, vamos a investigar de quién fue porque no podemos tolerar traiciones de nuestros propios compañeros." Frase citada como ejemplo del carácter "corporativo-comunal" del apoyo al MAS.

La instauración del voto universal en la efervescencia revolucionaria fue simultáneamente clave y secundaria. Cuando el MNR impuso el sufragio universal, lo destinó para la elección directa de la presidencia de la república y convocó a elecciones al cabo de los cuatro años de gestión de V. Paz, definió el curso de la revolución: estableció su legitimidad en la elección menoscabada de 1951 y desdeñó fundar su origen en el triunfo revolucionario conseguido en las calles, que le hubiese permitido conservar el poder al margen de elecciones o conferirle a éstas un papel irrelevante. Así, este uso del voto universal ancló a la Bolivia revolucionaria en los marcos conceptuales de la democracia representativa. Pero al mismo tiempo, en sus primeros usos, el voto universal tuvo un papel menor: por su posición en el periodo 1952-1964, el MNR encaja en la categoría de G. Sartori de "partido hegemónico pragmático", vale decir un partido que en las elecciones "tiene que ganar de todas formas" (2005: 288), pues posee un férreo control institucional, las fronteras entre el partido y el Estado son porosas, el disenso tiene restricciones y la competitividad de los comicios es limitada. En todas las consultas celebradas en ese periodo, más allá de la innegable popularidad partidaria, el gobierno no admitía la posibilidad de la alternancia. Por lo tanto, el sufragio universal, derecho recién conquistado, tenía un alcance limitado.

Después de derrocar al MNR en 1964, los militares no se apartaron demasiado de la retórica revolucionaria ni de sus prácticas: en 1966 el general René Barrientos se impuso en una elección ciertamente amañada, en especial por el veto de hecho a la participación de los ex presidentes V. Paz y H. Siles, aunque su popularidad era real y su alianza con el electorado campesino fuerte. Tras su muerte en un accidente en 1969, la sucesión de golpes de Estado ignoró la vía electoral hasta que en 1978 las Fuerzas Armadas volvieron a convocar a una elección presidencial.

El regreso a la democracia se hizo bajo la bandera del sufragio universal, pero persistieron las ambigüedades. En efecto, pocas corrientes políticas le concedían un valor tal que estuviesen dispuestas a respetarlo íntegramente aun si no les favorecía. La mayoría de los políticos se sentían cómodos con las elecciones pero no retrocedían ante la perspectiva de distorsionar la voluntad popular si ello permitía mejorar sus posiciones. En la fase 1979-1989

los grandes partidos se beneficiaron, de una u otra manera, con manipulaciones en el organismo electoral, sobre el cual tenían amplio control, primero indirecto, después directo: esas distorsiones podían tener cobertura legal, pero ese manto no alcanzaba para disimular el hecho político. Adicionalmente, en particular en ciertas corrientes de izquierda, el voto era reivindicado de manera instrumental.

El inicio de la década de 1990 constituyó un punto de inflexión en las concepciones sobre la democracia y el sufragio. Por primera vez desde su introducción en el sistema político se dibujó un amplio consenso político y social para valorar el voto más allá de los resultados que pudiese arrojar y la alternancia en el gobierno se aceptó como un principio básico de la democracia. Esa actitud constituyó una faceta de un proceso más amplio que revalorizó a los partidos, principales actores de la elección, exigió condiciones idóneas para el respeto del sufragio y promovió una participación electoral lo más amplia posible. El consenso no implicaba unanimidad, y desde posiciones de izquierda se insistía en que la democracia no se limitaba a las elecciones: el mensaje apuntaba a subrayar la importancia de las formas colectivas de acción y reivindicar el papel de la calle, supuestamente auténtico corazón del sentimiento popular, frente a las instituciones.

Ese periodo se extiende aproximadamente tres lustros. El año 2005, con la victoria de Morales en la presidencial, constituye un cómodo indicador para señalar el inicio de una nueva etapa. A la par que decayó la importancia asignada a la democracia representativa, la posición frente al sufragio se envolvió otra vez en la ambigüedad. Por un lado, se extendió su uso de una manera sin precedentes en la historia republicana, por otro lado dejó de representar la verdad última de la democracia. Las condiciones generales de la votación han perdido calidad y las decisiones judiciales le restan efectividad. En esta fase, es ahora desde posiciones liberales que se declara que la democracia no se limita a las elecciones: el mensaje apunta a subrayar que la separación de poderes y la independencia de las instancias judiciales constituyen requisitos ineludibles para caracterizar la democracia.

Esta síntesis conduce al menos a tres conclusiones. La primera obliga a descartar que exista una inevitable trayectoria lineal

virtuosa, como podría concluirse del estudio de la fase que cubre desde 1952 hasta 2005. Ese medio siglo genera la ilusión de que la pureza del sufragio universal constituye una especie de tendencia histórica imparable. Sin embargo, los logros no son irreversibles. Luego, queda en evidencia que el lugar y la importancia del voto en el sistema político dependen, en amplia medida, de las visiones que los actores tienen sobre la democracia y de la fuerza de cada uno de ellos para promover sus concepciones. Finalmente, el azaroso destino del sufragio revela que Bolivia no ha terminado de resolver su dilema entre una visión más directa y otra más institucional de la democracia: el sufragio se encuentra atrapado en un vaivén en el cual oscila, con suertes distintas, su calidad e importancia.

Bibliografía

Adenauer Stiftung, Konrad (2009) (ed.), *Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado*, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung.

Albo, Xavier (1999), *Ojotas en el poder local*, La Paz, CIPCA, p. 119.

Barragán, Rossanna (2005), "Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates", en Rosanna Barragán y José Luis Roca, *Regiones y poder constituyente en Bolivia*, La Paz, PNUD, pp. 391-406.

Céspedes, Marcelo (1982), *¿Los bolivianos estamos maduros para la democracia?,* La Paz, Khana Cruz,

Chávez, Omar *et al.* (2007), *La autonomía electoral: Historia política e institucional del sistema electoral boliviano (1825-2006),* La Paz, Konrad Adenauer Stiftung, pp. 544-551.

Corte Nacional Electoral (2006), *Boletín estadístico*, núm. 4, La Paz, Corte Nacional Electoral, pp. 6-7.

Dahl, Robert (1988), *La democracia (una guía para los ciudadanos),* Madrid, Taurus.

De Mesa, José, Teresa Gisbert y Carlos Mesa (1997), *Historia de Bolivia*, La Paz, Gisbert, pp. 615-616.

De Tocqueville, Alexis, (1957), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.

Del Granado, Juan y Artemio Camargo (1983), *El hombre, el país, su clase, su partido*, La Paz, Papiro.

Dunkerley, James (1987), *Rebelión en las venas*, La Paz, Quipus.
Duverger, Maurice (1992), *Les partis politiques*, París, Seuil.
García Linera, Álvaro (2005), "Los retos de la democracia en Bolivia", en Corte Nacional Electoral, *Democracia en Bolivia*, La Paz, Corte Nacional Electoral, p. 25.
Gómez Tagle, Silvia (2007), "Las elecciones del 2 de julio en la consolidación del pluralismo mexicano", en Isidoro Cheresky (coord.), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial, p. 150.
Grijalva, Agustín (1998), *Elecciones y representación política*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, p. 170.
Hermet, Guy (1996), *En las fronteras de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 26.
Hermet, Guy (1989), *Le peuple contre la démocratie*, París, Fayard, pp. 156-166.
Hurtado, Javier (1986), *El katarismo*, La Paz, Hisbol.
Instituto Nacional de Estadísticas (2002), *Bolivia: Mapa de pobreza 2001*, La Paz, Instituto Nacional de Estadísticas, p. 6.
Jaramillo, Juan (2007), "Los órganos electorales supremos", en Dieter Nohlen *et al., Tratado de derecho electoral comparado,* México, Fondo de Cultura Económica, p. 372.
Klein, Herbert (1968), *Orígenes de la revolución boliviana: La crisis de la generación del Chaco*, La Paz, Juventud, pp. 389-397.
Lavaud, Jean Pierre (1991), *L'instabilité politique de l'Amérique Latine: Le cas de la Bolivie,* París, L'Harmattan, pp. 124-125.
Lazarte, Jorge (2003), "La Corte Nacional Electoral 1991-2001", *Cuarto Intermedio*, núm. 67-68, pp. 74-83.
Malloy , James (1989), *La revolución inconclusa*, Cochabamba, CERES, p. 221.
Mansilla, H. C. F (2006), *La crisis de la identidad nacional y la cultura política*, La Paz, Universidad Mayor de San Andrés-Colegio Nacional de Historiadores-CIMA, pp. 276-277.
Mayorga, Fernando (2002), *Neopopulismo y democracia*, La Paz, CESU-Plural.
Mayorga, René Antonio (1999), "La democracia o el desafío de la modernización política", en Fernando Campero (dir.), *Bolivia en el siglo XX*, La Paz, Harvard Club de Bolivia, p. 349.
—— (2001), "El diálogo nacional II: Propuesta de desmontaje de la democracia", *Opiniones y Análisis*, núm. 54, pp. 59-113.

Muñoz-Pogossian, Betilde (2008), *Electoral Rules and the Transformation of Bolivian Politics*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, p. 18.

Nohlen, Dieter (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 106-117.

Oporto, Henry (2009), "¿El padrón biométrico es la garantía de elecciones libres y limpias?", *Opiniones y Análisis*, núm. 101, pp. 121-138.

Página Siete (2010), "Ya fueron echados 3 dirigentes opositores de alcance nacional", *Página Siete,* 6 de diciembre de 2010, disponible en www.paginasiete.bo.

Parodi, Jean Luc (1992), "La double consultation de mars 1992, a la recherche d'un modele", en Philippe Habert *et al., Le vote éclaté*, París, Le Figaro-PFNSP, pp. 269-285.

Peñaranda, Raúl y Oswaldo Candia (2009), *Padrón biométrico, una proeza de los bolivianos,* La Paz, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, pp. 49-55.

Presidencia del H. Senado Nacional (2009), *Elecciones limpias, exigencia ciudadana*, s/d, H. Senado Nacional, p. 24.

Reyesvilla, Wálter (2008), "La seguridad de los procesos electorales a la luz del referendo revocatorio", *Opiniones y Análisis*, núm. 95, pp. 131-150.

Rojas, Gonzalo (2000) "Elección de alcaldes en los municipios del país en 1999-2000: Persistencia de la coalición nacional", *Opiniones y Análisis,* núm. 49, pp. 83-113.

Romero Ballivián, Salvador (2003a), *Geografía electoral de Bolivia*, La Paz, Fundemos, pp. 434-435.

—— (2003b), *Razón y sentimiento: La socialización política y las trayectorias electorales en la elite boliviana*, La Paz, Fundemos-PIEB, pp. 136-145.

—— (2007), "La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia", en Salvador Romero Ballivián, *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz, Corte Nacional Electoral, pp. 69-71.

—— (2009), "Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia", *América Latina Hoy,* núm. 51, p. 81.

—— (2010), "En los orígenes del sistema de partidos boliviano: Las tres generaciones partidarias del siglo XX", *ONPE, Elecciones,* núm. 10, pp. 141-180.

Sartori, Giovanni (2005), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, p. 288.

Schnapper, Dominique (2000), *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, París, Folio, p. 142.

Stefanoni, Pablo y Hervé do Alto (2006*), Evo Morales: De la coca al Palacio*, La Paz, Malatesta, p. 20.

Tindall, George B. y David E. Shi (1995), *Historia de los Estados Unidos*, tomo 11, Bogotá, Tercer Mundo, pp. 380-381.

Touraine, Alain (1988), *La parole et le sang*, París, Jacob.

Trigo, Félix Ciro (1952), *Derecho constitucional boliviano*, La Paz, Cruz del Sur, p. 233.

Zavaleta, René (1967), *Bolivia: El desarrollo de la conciencia nacional*, Montevideo, Diálogo.

UN SISTEMA DE PARTIDOS BAJO TRATAMIENTO DE CHOQUE: EL CASO COLOMBIANO

Rodrigo Losada*

Conviene desarrollar la temática de este capítulo en dos grandes secciones. La primera está dedicada a presentar, por separado (en lo posible) y con una perspectiva histórica, los varios factores de orden político, económico y social relevantes para adelantar una reflexión sobre las especificidades y aportes de la experiencia colombiana de democratización, con énfasis en los últimos 25 años. La segunda sección entrelazará los factores anteriores a fin de capturar en forma más densa los procesos de búsqueda hacia una democracia cada vez más auténtica.

El contexto relevante

Los factores políticos

Conviene iniciar la presentación de los factores políticos relevantes para contextualizar el proceso de democratización colombiano con algunas consideraciones históricas y otras referidas a la cultura política predominante en el país.

Colombia cuenta con una de las historias electorales más largas del mundo (Posada-Carbó, 2006: 149-164). No se pretende afirmar que esas elecciones hayan sido siempre libres, competiti-

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Georgetown. Director del departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

vas y exentas de fraude, pero sí que ha existido una regularidad sustancial en la celebración de certámenes electorales. Lo importante es que este hecho sugiere una arraigada convicción tanto ciudadana como de los sectores dirigentes sobre la conveniencia de recurrir al proceso electoral como medio para definir o legitimar a las personas que han gobernado el país. Paradójicamente, en relación con los procesos electorales Colombia ha experimentado innumerables hechos de violencia a todo lo largo de su historia.

Resulta asimismo difícil de entender que, si bien la mayor parte de los colombianos aprecian las instituciones electorales, Colombia es uno de los países que más alta tasa de abstención electoral registra en el mundo. Una tasa que, incidentalmente, no es lejana de las de Estados Unidos y Suiza.

Varios estudios recientes sobre cultura política colombiana basados en encuestas coinciden en que la mayor parte de los ciudadanos del país valoran la democracia, pero apenas un poco más de la mitad se sienten satisfechos con su desempeño.[1] Entre las principales instituciones del país, son las Fuerzas Armadas y la Iglesia católica las que mayor confianza despiertan en la población, con niveles que rondan el 70% (Caballero, 2006: 215). En cambio, las instituciones que menor confianza suscitan son el Congreso de la república y los partidos políticos. De otra parte, el grado de confianza que manifiestan los colombianos frente a sus conciudadanos es uno de los más bajos revelado por la Encuesta Mundial de Valores. Quizá por eso Colombia posee un porcentaje reducido, en comparación con otras naciones, de personas pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil (Caballero, 2006: 219-220).

En contraposición con lo que algunos afirman, se destaca aquí como un rasgo crucial para entender el sistema político colombiano la considerable dispersión de los centros de decisión y la variedad de fuerzas políticas que se hacen presentes en dichos centros. Por un lado, existe un complejo sistema de pesos y contrapesos, no sólo formales sino también informales, que dificulta severamente que cualquier actor político, así sea el presidente de la república,

[1] Sobre el aprecio por la democracia véanse, entre otros, Cuéllar (2000: I, 57-90), Medellín (2006: 165-169) y Rodríguez-Raga, con Seligson *et al.* (2007: 58). Sobre la satisfacción con la democracia véase Rodríguez-Raga y Seligson (2006: 39).

convierta en realidad sus preferencias sobre el gasto público o sobre la normativa a su juicio más deseable. Esto sólo resulta posible mediante el acuerdo de numerosos actores, pactado en medio de duros regateos, con las contraprestaciones del caso.[2]

Una circunstancia que contribuye a la dispersión de recursos políticos yace en el hecho de que Colombia cuenta con varias ciudades distante de Bogotá, como Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, entre otras, que se desempeñan como centros regionales de considerable actividad económica, y con pretensiones de autonomía e influencia política.

Según la creencia establecida en el mundo académico, a lo largo de la mayor parte del siglo XX Colombia se distinguió por un sistema de partidos bipartidista.[3] Sin embargo, esta creencia no parece sólidamente fundamentada, porque parte de una noción borrosa de lo que es un partido político, y de confundir la pertenencia a un partido con la autoidentificación ideológica. Si por partido se entiende ante todo una organización, así sea informal, identificada públicamente por una etiqueta, la cual busca que una o más personas sean elegidas a cargos públicos, lo que una observación atenta descubre detrás de la etiqueta legal Partido Liberal Colombiano (PLC) o Partido Conservador Colombiano (PCC) no es un partido político sino una federación, o más aún, una confederación de partidos informales (es decir, reales pero no reconocidos por la ley) de nivel departamental en algunos casos y en otros municipal.[4] Cada una de estas confederaciones se apoya en varias federaciones de tipo piramidal, cimentadas a su vez en intercambios clientelares.

Más aún, cuando la gente en Colombia se autodefine como conservadora o como liberal, en la mayor parte de los casos no parece denotar la pertenencia a una organización como las recién aludidas, sino simplemente autoidentificarse con una brumosa ideología, llamada conservadora o liberal, profesada por sus líderes.[5]

[2] Archer y Shugart (1997) y Medellín (2006) llegan a conclusiones similares.

[3] Véanse, por ejemplo, Archer (1995) y Pizarro (2005).

[4] La definición de partido político propuesta sigue de cerca a Sartori (1976: 63-64).

[5] Se entiende aquí ideología con Zaller (1992: 327), como un mecanismo de comunicación entre las élites y las masas, más exactamente como "un mecanismo mediante el cual los ciudadanos comunes y corrientes entran en contacto con

Por otro lado, cabría decir que, salvo una excepción, en los últimos 25 años en Colombia no ha gobernado el llamado PCC o el PLC, porque cada candidato presidencial importante, es decir, con opción real de triunfo, así haya figurado como el candidato oficial de una de las dos confederaciones recién mencionadas, para ganar la elección ha conformado una compleja alianza de fuerzas provenientes de distintas etiquetas partidarias, ha preparado y propuesto públicamente su propio programa de gobierno y ha manejado su campaña presidencial con completa autonomía frente a cualquier partido político. En el caso del candidato ganador, es la alianza constituida en torno suyo la que ha entrado a gobernar, y no el partido a cuyo nombre se presentó.[6]

En buena parte relacionada con la dispersión de centros de decisión y de fuerzas políticas atrás anotada, el gobierno colombiano ha demostrado, como una constante a través de los años, una débil capacidad para mantener el orden interno y ejercer justicia. Al lado de esta realidad, no se pueden desconocer los esfuerzos, ingentes y muchas veces exitosos, desplegados por las autoridades militares, de inteligencia y judiciales, contra los tres grupos de actores violentos que más han azotado el país, a saber, narcotraficantes, guerrilleros y los equívocamente llamados paramilitares, legalmente conocidos como grupos de autodefensa. Estos esfuerzos, sin embargo, no han arrojado los resultados esperados.

El negocio de la droga apareció en Colombia a finales de la década de 1960 en función de cultivos y exportación de marihuana. A finales de los años setenta surgieron los cultivos de coca y de amapola, con muy buena calidad y alta productividad para la

especialistas conocedores de temas en controversia y quienes comparten con los ciudadanos sus predisposiciones" (traducción mía).

[6] La excepción es Virgilio Barco, presidente entre 1986 y 1990, quien se propuso establecer, con cuestionables resultados, un auténtico sistema gobierno-oposición. Adviértase que cuatro de los siete periodos presidenciales que han tenido lugar desde 1982 han sido ejercidos por personas que fueron elegidas por partidos o movimientos políticos creados legalmente *ad hoc* en vísperas de la respectiva campaña electoral. Tales son los casos de Belisario Betancourt (1982-1986), Andrés Pastrana (1998-2002) y los dos periodos de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010). Véanse, entre otros, Martz (1997: 201-202, 232-240, 251-254, 276-282), Hoskin (1998) y Losada, Giraldo y Muñoz (2005: 118).

primera, tanto que, ante la persecución contra los cocaleros en Bolivia y Perú en los años ochenta, a la sazón los principales productores de cocaína, la producción intensiva de esta sustancia se trasladó progresivamente a Colombia, de tal forma que desde la segunda mitad de la década de los años noventa Colombia se convirtió en el principal productor mundial de coca.

El desarrollo del narcotráfico en Colombia ha traído consigo graves consecuencias económicas (una pujante actividad subterránea que interfiere con la política económica gubernamental), sociales (intensa violencia homicida y surgimiento de sectores sociales con cultura mafiosa) y sobre todo políticas (gran fortalecimiento económico de los grupos alzados en armas, corrupción política y administrativa, y como parte de ésta, financiamiento de varias campañas electorales con dinero ilícito). Sobre este último tema se volverá más adelante. Los éxitos de las Fuerzas Armadas en contra del narcotráfico han sido opacados por el surgimiento de nuevos capos, los cuales sin cesar reemplazan a los que caen por la acción gubernamental.[7]

Importa pasar ahora rápidamente al tema de la insurgencia armada, conjunto de grupos que es ante todo producto de la debilidad estatal recién aludida, lo cual no quiere decir que en Colombia no hayan existido fenómenos de injusticia, pobreza, exclusión y desigualdad, suficientes para despertar la indignación de muchos. En los últimos 25 años los cerca de tres mil integrantes del Movimiento M-19, que había alcanzado una cierta acogida popular, golpeados por las Fuerzas Armadas, se desmovilizaron en 1989 y varios de sus líderes ingresaron a la contienda política legal. Otros grupos guerrilleros pequeños hicieron lo propio en la misma época. En la década de los noventa, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) realizó pequeños avances en su lucha por el control territorial, pero en años recientes ha sufrido un debilitamiento militar, tanto que hoy, con unas dos mil personas en armas, está explorando las posibilidades de entablar un diálogo con el gobierno.

El grupo guerrillero más importante, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), empezó a fortalecerse en fuerza y capacidad operacional desde que, a mediados de los años ochen-

[7] Véanse, entre otros, Rocha (2000) y Thoumi (2002).

ta, decidió entrar en alianzas estratégicas con los narcotraficantes, y más adelante involucrarse a fondo en el negocio mismo de la droga. Se hizo sentir prácticamente en todas las áreas rurales del país y llegó a tener, a finales de la década de 1990, cerca de 24 mil miembros activos, pero en los últimos cuatro años, ante la presión de las Fuerzas Armadas, ha perdido un tercio de sus integrantes y ha tenido que replegarse hacia zonas apartadas, principalmente hacia las selvas amazónicas, las cuales ocupan cerca de una tercera parte del territorio colombiano. Sin embargo, no cabe decir que las FARC hayan sido derrotadas militarmente, porque conservan unos 15 mil hombres y mujeres bien equipados, entrenados y disciplinados. Conviene anotar que en los últimos 15 años esta organización guerrillera no ha tenido una acogida significativa entre la población colombiana, salvo quizás en algunas regiones apartadas, donde su presencia es fuerte y de años atrás.[8]

Frente al fenómeno guerrillero surgieron progresivamente grupos de autodefensa, hoy llamados paramilitares, unos en defensa de intereses de los narcotraficantes, otros en plan de proteger a ganaderos y agricultores, asediados por la guerrilla. Estos últimos se financiaban con las contribuciones de los empresarios del campo. En la década de los años ochenta los diversos grupos de autodefensa carecían de organización nacional y actuaban cada uno con total autonomía, pero poco a poco se fueron integrando, y a mediados de los años noventa constituyeron un órgano nacional, de todos modos bastante descentralizado, pero bien armado y entrenado y carente de escrúpulos, el cual frenó el avance guerrillero en varias regiones del país. Para financiarse, los paramilitares también optaron de preferencia por las alianzas estratégicas con los narcotraficantes y más tarde entraron a controlar una parte considerable del negocio de la droga. Cabe anotar que varias de sus acciones contra la guerrilla y sus simpatizantes, las cuales implicaron graves violaciones al derecho internacional humanitario, fueron desarrolladas con el apoyo a título individual de algunos oficiales de las Fuerzas Armadas.[9]

[8] Sobre la violencia política de los últimos años en Colombia véanse Pizarro (2004) y Gutiérrez, Wills y Sánchez (2006), entre otros.

[9] Sobre los paramilitares véase Romero (2003; 2007).

Como consecuencia de las acciones bélicas llevadas a cabo por guerrilleros, paramilitares y las mismas Fuerzas Armadas Colombianas, en los últimos 20 años entre dos y tres millones de personas se han visto obligadas a abandonar sus predios y a desplazarse hacia zonas más seguras, generalmente urbanas. Dos de cada cinco de ellas han visto que sus tierras son ocupadas arbitrariamente por terceros (Reyes, 1997; Bello 2004).

Hacia el año 2003 el gobierno nacional inició una política orientada a lograr que los paramilitares entregaran las armas, se sometieran a la justicia en términos benévolos especialmente diseñados para el caso, confesaran sus crímenes y repararan a sus víctimas. Tres razones parecen explicar esta política: primera, la incapacidad del gobierno para someter a los paramilitares por la fuerza. Segunda, una mejora apreciable en la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, con la cual se podía dar a los agricultores y ganaderos hasta entonces en buena parte protegidos por los paramilitares la protección que requerían en ausencia de éstos. Y tercera, la convicción de que, si se quería llegar a un acuerdo de paz con las FARC, éstas, por razones de seguridad personal, nunca se desmovilizarían de continuar los paramilitares activos. Cerca de 30 mil miembros de los grupos paramilitares se acogieron a la invitación del gobierno, pero algunos pocos prefirieron seguir luchando o al poco tiempo regresaron a su actividad delictiva. La política gubernamental para lograr verdad, justicia y reparación por parte de las autodefensas se ha estado implementando a un ritmo que parece excesivamente lento, pero que puede resultar explicable ante la magnitud y complejidad de esta tarea y la escasez de recursos del gobierno para implementarla.[10]

Finalmente, el relato de factores políticos quedaría gravemente incompleto si no se aludiera al papel de Estados Unidos frente a la política colombiana relacionada con el negocio de la droga. Colombia concibió su estrategia contra la droga según los términos predominantes en la época, es decir, como una política ante todo represiva, basada en criminalizar muchas actividades relacionadas con el narcotráfico. Dado que Estados Unidos seguía la

[10] Sobre el proceso denominado Justicia y Paz con los paramilitares véase Cubides (2006).

misma política y conocía muy bien que gran parte de la droga procedía de Colombia, la alianza entre los dos países era lógica, pero significó embarcar a Colombia en una acción conjunta que no ha arrojado los resultados esperados y de la cual no parece haber salida excepto mediante un cambio en la raíz de esa política, o sea, un cambio de mentalidad en el ciudadano medio estadounidense. Esta política ha llevado al gobierno colombiano a entrar en acuerdos que conllevan un seguimiento estrecho por parte de autoridades de Estados Unidos sobre algunas actividades políticas y gubernamentales del país. De otra parte, en la medida en la que el gobierno estadounidense finalmente reconoció que las FARC eran un poderoso actor en el negocio de la droga, decidió apoyar en forma considerable la acción militar contra este grupo. Ejemplo de las dos últimas consideraciones lo constituye el Plan Colombia, iniciado en el año 2000.[11]

Los factores económicos

Pasando ahora a temas económicos relevantes para este capítulo, conviene señalar que Colombia, como caso excepcional entre los países en desarrollo, ha experimentado un crecimiento sostenido de su producto interno bruto (PIB) desde la década de 1930, sólo interrumpido por una brusca recesión en 1999. Pero las tasas de crecimiento han sido moderadas, oscilando en la mayor parte de los casos entre el 2 y el 4% (Departamento Nacional de Población, DNP, 2005: 32-33). Su PIB per cápita pasó de 2 570 dólares en 1982 a 3 580 en 2004.

Ha predominado un pragmatismo en el manejo de la política macroeconómica, en el cual ha incidido, inicialmente, la participación empresarial a través de la Federación Nacional de Cafeteros, y más tarde el otorgamiento constitucional de autonomía al Banco de la República.

Desde mediados de los años ochenta el país inició poco a poco una política de apertura hacia el capital extranjero y el comercio

[11] Sobre las relaciones entre Colombia y Estados Unidos a propósito de la lucha contra el narcotráfico véanse, entre otros, Mathiasen (2000) y Guáqueta (2001).

exterior, una privatización de empresas estatales (con excepciones importantes, como la de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol) y de instituciones estatales a cargo de los servicios de salud y seguridad social (también con la excepción de la mayor de ellas, el Instituto de Seguros Sociales, ISS), así como una liberalización moderada de las leyes laborales.

En materia de desigualdad en la distribución de los ingresos, Colombia ha registrado una de las tasas más altas de desigualdad en América Latina, con muy ligeras variaciones en el corto plazo, hacia abajo o hacia arriba, con el correr de los años.[12]

El desempleo demostró una suave tendencia descendente entre 1984 y 1994, cuando pasó del 14 al 8%, pero luego ascendió a niveles del 20% en 1999-2000, y en años posteriores ha venido a la baja para llegar en 2007 al 11%.[13] Por su parte, la tasa de inflación ha ido disminuyendo, de 22.6% en 1993 a 5.7% en 2007.[14]

Los factores sociales

La población colombiana se caracteriza por su mestizaje, mezcla variable de una región a otra entre indio, negro y blanco. La población propiamente indígena no llega a un 3%. El porcentaje de analfabetismo entre las mujeres de 15 años o más es del 3%; entre los hombres la cifra es igual. La esperanza de vida al nacer, que para las mujeres era de 74 años en 1982, subió a 78 en 2004; para los hombres ascendió de 67 años a 71 en el mismo periodo.[15]

La extensión de la pobreza en Colombia es mucho más aguda en el campo, particularmente en algunas regiones, que en las zonas urbanas. Entre las limitadas y controvertidas mediciones de la misma, una que facilita la comparación internacional es la empleada por el Banco Mundial. Según este indicador, el porcen-

[12] Véanse, entre otros, Montenegro y Rivas (2005: 36-42) y Garay (2002: 12).

[13] Para los años 1984-2000 véase Garay (2002: 15), y para el año 2007 http://www.dane.gov.co, consultado el 10 de febrero de 2008.

[14] DANE, "Índice de precios al consumidor 1993-2007 (variaciones porcentuales)", consultado el 10 de febrero de 2008 en http://www.dane.gov.co.

[15] Banco Mundial, consultado el 16 de febrero de 2008 en http://devdata.worldbank.org.

taje de personas que en Colombia vivían con menos de dos dólares al día pasó de 33% en 1978 a 13% en 1995, subió luego a 16% en 1999, y ha vuelto a descender ligeramente a lo largo de la década actual.[16]

A semejanza de muchos otros países en desarrollo, Colombia ha experimentado una profunda transformación en el hábitat de su población. Si a mediados del siglo XX apenas una tercera parte de los colombianos vivían en núcleos urbanos, en el momento actual dos terceras partes residen en esos núcleos. La migración del campo a la ciudad ha sido un fenómeno constante a lo largo de ese periodo.

Aun cuando continúa la vieja tendencia de la población rural a registrar un porcentaje de participación electoral más alto que el de las zonas urbanas, los sectores de la población que ponen el mayor número de votos en elecciones presidenciales son los de las áreas urbanas, donde se observa una mayor presencia de lo que podría llamarse el voto independiente, es decir, el voto no condicionado por relaciones clientelares.

La búsqueda de una democracia más robusta

La experiencia colombiana de democratización a lo largo de los últimos 25 años revela un claro esfuerzo normativo en pro de la creciente participación ciudadana, interferido, sin embargo, en unos niveles más que en otros, por la acción del narcotráfico y de diversos actores armados.

En la década de los años ochenta cuatro corrientes de pensamiento, que en parte se traslapan entre sí, empiezan en Colombia a urgir reformas políticas importantes. Por un lado se encuentran quienes piden medidas de apertura política, argumentando que la razón de fondo del surgimiento de los grupos guerrilleros activos en la época, FARC, M-19, ELN y otros movimientos menores, yacía en el carácter cerrado y excluyente que le atribuían al sistema político colombiano (Castro, 1987).

Por otro lado, a quienes les preocupaba hondamente la eleva-

[16] Datos del Banco Mundial, citados por Montenegro y Rivas (2005: 43).

da abstención electoral los seducía la estrategia de establecer la elección popular de las autoridades locales. Asumían que el ciudadano entendía mejor y se interesaba más por lo local, y que entraba en contacto más fácilmente con las autoridades municipales y los candidatos a sustituirlas. Como consecuencia, pensaban que si el ciudadano tenía oportunidad de participar en la elección del alcalde, la principal autoridad local, entonces se sentirían incentivados a participar. Varios de los integrantes de esta corriente propugnaban, y aún propugnan, por el establecimiento del voto obligatorio en Colombia, pero tras repetidos intentos nunca han logrado sacar la idea avante en el Congreso.

La tercera corriente, menos visible que las anteriores, estaba conformada por quienes juzgaban que Colombia debía entrar en la onda, ya activa en los países más industrializados, que buscaba fomentar más numerosas y amplias oportunidades de participación ciudadana.

Finalmente, en la cuarta corriente confluyeron algunos políticos y académicos que consideraban necesario para el buen funcionamiento de la democracia la existencia de partidos políticos disciplinados y dotados de una estructura organizacional fuerte. Esta corriente pedía, entonces, reglamentar legalmente la vida de los partidos políticos colombianos, caracterizados por ser altamente indisciplinados y constituidos por innumerables facciones.

La primera corriente en mostrar resultados normativos fue esta última, mediante una ley que, después de varios intentos fallidos y por primera vez en Colombia, otorgó en 1985 personería jurídica a los partidos políticos, estableció unas normas mínimas para reconocer legalmente su existencia y otorgó una financiación parcial para las campañas electorales presidenciales y legislativas.[17]

Casi simultáneamente a esta innovación se aprobó la elección popular de alcaldes, inserta dentro de un proceso paralelo de descentralización fiscal y administrativa.[18] La elección se hacía inicialmente por periodos de dos años, luego por tres, y a partir de 2003 por cuatro años. No se ha permitido la reelección inmediata.

[17] Ley 58 de 1985. Sobre el contexto en el que surge esta ley véase Santamaría y Silva (1986).

[18] Acto Legislativo 1 de 1986.

La primera elección popular de alcaldes tuvo lugar en 1988, pero sólo redujo ligeramente la abstención. Igual cosa se ha notado en las elecciones posteriores de alcaldes (Borda, Giraldo y Losada, 2005: 192).

A finales de la década de los años ochenta se inició un periodo de gran turbulencia en Colombia, relacionado con el fortalecimiento inusitado del narcotráfico. En aras de impedir su extradición a Estados Unidos, los grandes capos del narcotráfico iniciaron una ola de asesinatos de políticos, jueces y funcionarios públicos, y de atentados terroristas masivos que sacudieron al país. Dos de los precandidatos a la presidencia con miras a la elección presidencial de 1990, uno de ellos el más promisorio, cayeron víctimas de esta arremetida. Se generó entonces un agudo malestar en la opinión pública, del que asumió la vocería un grupo de jóvenes universitarios que pidió la convocatoria de una asamblea constituyente, y que con la activa cooperación de los medios masivos de comunicación movilizó a la opinión pública y logró su objetivo.

Se produjo entonces el hecho más importante en el proceso de democratización colombiana de los últimos años, en el cual confluyeron las cuatro corrientes de pensamiento atrás aludidas: la Asamblea Constituyente, reunida en 1991. Ésta determinó que en adelante Colombia se regiría ya no por un sistema simplemente representativo, sino por uno denominado "democrático, participativo y pluralista".[19] Como expresión concreta de este ideal se adoptó un paquete de medidas que amplió de modo considerable las oportunidades de participación política preexistentes. Se abrió la puerta entonces al referendo, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa legislativa ciudadana, el cabildo abierto, la segunda vuelta en la elección presidencial, la elección de gobernadores y la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores. Se ordenó asimismo la elaboración de leyes que reglamenten diversas formas de participación ciudadana, tanto individual como colectiva, en la prestación pública de los diversos servicios sociales y de infraestructura básica, en la fiscalización, vigilancia y control de la gestión pública y en las actividades de planeación y de formulación del presupuesto, que adelantan las autoridades tanto nacionales

[19] Artículo 1 de la nueva Constitución Política de Colombia, 1991.

como subnacionales. Se crearon, además, novedosas formas de participación ciudadana en la administración de la justicia, dentro de las cuales sobresale, por su extraordinaria acogida popular, la acción de tutela que puede adelantar cualquier ciudadano por sí mismo, o por interpuesta persona, en defensa de sus derechos constitucionales fundamentales, acción que debe ser atendida por los jueces mediante un procedimiento preferente y sumario.[20]

Importa destacar aquí una innovación de la nueva carta política relacionada con las organizaciones políticas, la cual estableció unos términos generosos para reconocer personería jurídica a nuevos partidos políticos y concedió aun a grupos de ciudadanos no organizados en partidos la facultad de presentar candidatos a las corporaciones públicas. Como complemento a lo anterior, una ley de 1994 reglamentó estos cambios y estableció una financiación anual para el funcionamiento de los partidos políticos.[21]

A pesar de los esfuerzos del gobierno por contrarrestar las acciones del narcotráfico, dos episodios se constituyen en claros indicadores sobre el alcance de la capacidad corruptora de los grandes narcotraficantes en la primera mitad de la década de los años noventa: primero, éstos obtuvieron, según parece mediante compra de voluntades y amenazas de coerción, que la Asamblea Constituyente de 1991 aprobara la no extradición de delincuentes como un artículo constitucional, medida que, sin embargo, en 1997 fue derogada mediante una nueva reforma a la Constitución política. Segundo, los mismos grupos contribuyeron con un sustancial aporte en dólares a la campaña electoral de Ernesto Samper, presidente entre 1994 y 1998.

La elección de alcaldes y gobernadores retiró de las manos presidenciales un recurso político altamente valorado por muchos años, el cual consistía en la facultad constitucional del presidente para nombrar a discreción a todos los gobernadores de departamento, y la de éstos para nombrar a todos los alcaldes municipales de su respectivo departamento. Sin embargo, así como esta elección

[20] Otras medidas importantes al alcance del ciudadano son la acción de inconstitucionalidad, la acción de nulidad, la acción de cumplimiento y las acciones populares.

[21] Ley 130 de 1994.

debilitó la capacidad de influencia de los grandes jefes políticos regionales, un logro en pro de una democracia más abierta, volvió altamente vulnerables a muchos alcaldes elegidos, y en algunos casos a los mismos gobernadores, frente a las acciones intimidatorias de los actores violentos. De hecho, como consecuencia de lo anterior puede afirmarse que, en un 15 a 30% de los municipios colombianos, en su mayor parte rurales y pequeños, las elecciones de alcaldes de los años 1998, 2000 y 2003 no pueden ser consideradas libres, competitivas o limpias (Sánchez, 1998 y Losada, 2001, entre otros). En particular, apelando al fraude, la compra de votos o la violencia física, los paramilitares lograron progresivamente controlar los procesos electorales de muchos municipios, entraron en alianzas con algunos políticos de las regiones donde ellos tenían presencia más activa, y aun pudieron colocar en el Congreso de la república a un número significativo de voces amigas.[22]

No es del caso entrar en este momento a examinar los logros y fracasos del complejo paquete de medidas constitucionales acordado en 1991. Sólo baste decir que, sin duda, existe hoy en Colombia una estructura de oportunidades para la participación ciudadana en los asuntos públicos considerablemente más amplia que en épocas anteriores, aun cuando esa participación ha resultado de hecho mucho menor que lo esperado.[23]

Conviene anotar que el predominio de las confederaciones liberal y conservadora entró en crisis ante todo en virtud de algunas disposiciones de la nueva Constitución, adoptada en 1991, las cuales buscaron deliberadamente abrir el espacio a nuevos partidos y movimientos políticos.[24] Como resultado de esta apertura se reconoció legalmente como partidos a los principales "partidos informales" que anteriormente se arropaban con la bandera li-

[22] A comienzos de 2008 cerca de 40 congresistas o ex congresistas habían sido llamados a rendir cuentas ante la justicia por su aparente asociación delictiva con los paramilitares, y unos 20 de ellos ya se hallaban recluidos en cárcel. Conviene tener en cuenta que el Congreso bicameral está constituido por un Senado de la República compuesto por 102 miembros y una Cámara de Representantes con 167.

[23] Sobre la participación política no electoral posterior al año 1991 véanse Borda, Giraldo y Losada (2005) y Velásquez con González (2003).

[24] Sobre la Asamblea Constituyente de 1991 y la constitución política que allí se pactó véase Buenahora (1991).

beral o conservadora, y surgió un número considerable de nuevos partidos. Si en la Cámara de Representantes elegida en 1990 obtuvieron uno o más escaños ocho partidos políticos legalmente reconocidos, en el año 2002 en el mismo recinto 72 partidos alcanzaron representación.[25]

Como respuesta a esta explosión partidaria sobrevino en el año 2003 una nueva reforma constitucional, llamada la reforma política de 2003, la cual adoptó drásticas medidas contra la proliferación de partidos y su generalizada indisciplina interna. Ante el vacío legal que permitía a cada partido presentar varias listas de candidatos a una corporación electiva, la reforma estableció la obligatoriedad de la lista única. Y frente a la ausencia de umbrales para que un partido pudiese entrar en la repartición de escaños, la misma reforma adoptó varios umbrales, según diversas situaciones. Por ejemplo, en el caso de la circunscripción nacional del Senado de la República, el umbral exigido es 2% de los votos válidos. Como resultado de las nuevas disposiciones, en contraposición con los 72 partidos de 2002, en 2006 quedaron con presencia en el Senado sólo 10, los cuatro principales de ellos con un número de senadores relativamente equilibrado. Pero no resulta todavía claro cuántos de los actuales "partidos" lo son en propiedad (es decir, partidos en los que, por ejemplo, el proceso de nominación de candidatos es controlado por las autoridades del mismo) y cuántos siguen siendo alianzas estratégicas de antiguos pequeños partidos.[26]

Este último interrogante adquiere importancia si se tiene en cuenta que, en virtud de las nuevas normas que dificultan la supervivencia a los pequeños partidos, el 69% de quienes resultaron reelegidos en 2006 al Senado —y cabe esperar que una proporción análoga para la Cámara baja—, cambió de agrupación partidaria entre el año 2002 y el 2006. Lo hicieron para poder sobrevivir políticamente, y en su desplazamiento de un partido a otro el criterio básico rara vez fue de afinidad ideológica; más bien lo que

[25] Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas electorales 1990,* vol. I, pp. 255-277 y 364-380, y para 2002 http://www.registraduria.gov.co/elecciones2002.

[26] Sobre la reforma política de 2003 véanse, entre otros, Botero (2006), Giraldo y López (2006) y Rodríguez-Raga y Botero (2006).

predominó fue un criterio pragmático, a saber, bajo cuál etiqueta partidaria resultaba más probable su reelección.

Un resultado de la reforma política de 2003, distinto de los anteriores, consiste en el surgimiento de un partido de izquierda democrática, con una fortaleza electoral desconocida en Colombia. Se trata del Polo Democrático Alternativo (PDA), fruto de coaliciones sucesivas de las diversas fuerzas de izquierda existentes en el momento. Tres hechos sobresalen en este proceso: uno, en el mismo 2003 y en función de las elecciones de alcaldes y gobernadores de finales de ese año, se consolidó el Polo Democrático *(sic),* movimiento político antecesor del PDA, que conquistó cómodamente nada menos que la alcaldía de Bogotá y la gobernación de uno de los principales departamentos, el del Valle (Rodríguez, 2004). El otro tiene lugar a propósito de los comicios presidenciales de 2006, cuando la izquierda unida, bajo la etiqueta PDA y con Carlos Gaviria como candidato, logró el segundo puesto frente a un candidato altamente popular, Álvaro Uribe, quien buscaba su reelección.[27] El tercer hecho consiste en el triunfo, por segunda vez, del PDA en las elecciones de 2007 por la alcaldía de Bogotá. Cumple anotar, sin embargo, que el PDA, además de fuertes tendencias personalistas, sufría de una profunda división interna entre quienes se inclinan por una posición moderada, de centroizquierda, y quienes prefieren políticas incuestionablemente de izquierda.

Un elemento adicional de las reformas acordadas en 2003 tiene que ver con el establecimiento de un régimen de bancadas para el funcionamiento de los partidos en las corporaciones públicas, el cual entró en vigencia a nivel nacional apenas en el segundo semestre de 2007 y a nivel subnacional en el 2008. Qué tanto se ha implementado en la práctica este régimen, y con qué consecuencias, está todavía por verse.[28]

La última reforma política de gran importancia, acordada en

[27] Los resultados de la contienda presidencial revelaron un 63.2% de los votos a favor de Uribe y un 22% por Gaviria. La votación de este último resultó muy superior a la del candidato del PLC, Horacio Serpa, quien apenas alcanzó un 11.8 por ciento.

[28] Evaluaciones preliminares de la experiencia con el régimen de bancadas han sido realizadas por Muñoz (2007).

2004, inauguró la posibilidad de reelegir al presidente de la república para el periodo inmediatamente consecutivo. Ha sido una reforma muy controvertida, pero no existe todavía una evaluación ecuánime de sus efectos sobre el proceso colombiano de democratización, aunque a decir verdad hasta el momento no se perciben cambios significativos en la marcha de las instituciones políticas del país durante el segundo periodo de Uribe por comparación con lo observado en las últimas décadas.

En el momento actual Colombia vive un proceso de recomposición de sus fuerzas políticas no sólo en virtud del indudable debilitamiento de los tradicionales PLC y PCC y del surgimiento del PDA, sino de la fragmentación tanto de las otras fuerzas políticas como de las divisiones internas en los actuales PLC, PCC y PDA. De otra parte, no se ven las posibilidades cercanas de un acuerdo de paz con las FARC. El narcotráfico renueva sus cuadros directivos maltrechos. El Congreso de la República está sufriendo un proceso de purificación de sus filas, contaminadas por el paramilitarismo. El presidente Chávez se muestra notoriamente hostil frente a Colombia. Se habla de un tercer posible periodo presidencial para Uribe, y a la vez existe una serie de personalidades capaces y de prestigio que podrían dar lugar a novedosas alianzas estratégicas en las elecciones presidenciales de 2010.

Todo lo anterior ilustra las ambigüedades experimentadas por el proceso de democratización en Colombia, y la dualidad profunda de ésta. La dualidad alude, de manera simplificada, a la existencia de dos regímenes electorales: uno competitivo, que gira en torno a las elecciones presidenciales en medio de un juego de pesos y contrapesos institucionales, y que se vive ante todo en los sectores urbanos en los que residen siete de cada diez colombianos; y uno parcialmente competitivo, o en no pocos casos simplemente no competitivo, asentado en zonas rurales, que se encuentra influido, por una parte, por viejas estructuras autoritarias, regionales y locales, y por otra, profundamente interferido por actores violentos (guerrilla, paramilitares y mafias del narcotráfico). Los procesos electorales para el Congreso de la República ocupan una posición intermedia entre estos dos extremos, entre otras razones porque tienen lugar tanto en contextos urbanos en los que las condiciones de competencia y juego limpio tienden a predominar

como en contextos rurales en los que, en un número considerable de casos, esas condiciones no existen.

Como trasfondo de estas heridas que sufre la democracia en Colombia importa subrayar una vez más, primero, la tradicional debilidad del Estado colombiano para velar por la seguridad ciudadana y para impartir justicia, debilidad que sólo parcialmente se ha reducido bajo los últimos gobiernos; y segundo, la amplia dispersión de recursos políticos de influencia, que dificulta llegar en forma oportuna y acertada a las decisiones que el país requiere.

Finalmente, conviene preguntarse por qué la democracia política perdura en Colombia, con todas las limitaciones anotadas, pero también con todos sus logros. Por supuesto, no se pretende dar una respuesta definitiva porque tampoco la tiene la ciencia política contemporánea. Pero se apunta, a modo de conjetura, a tres factores, tomados del trabajo de Przeworski *et al.* (1996) y a un factor cultural no considerado por estos autores. De las seis variables identificadas por Przeworski y sus colegas para explicar por qué una democracia perdura, a saber, preexistencia de prácticas democráticas, riqueza, crecimiento económico con inflación moderada, desigualdades decrecientes, un entorno internacional favorable a las instituciones democráticas y la vigencia de un sistema parlamentario, sólo tres aplican claramente al caso colombiano. Primera variable: tal como se indicó al comienzo de este capítulo, en Colombia se ha presumido desde tiempo atrás que se tiene un sistema democrático, al menos si se lo define en función del recurso periódico a elecciones. Más aún, bien podría decirse que se han celebrado elecciones antes de tener democracia.[29] Segunda variable: crecimiento económico, modesto pero sostenido, con relativamente baja inflación. Tercera: dado que en los últimos 25 años se ha vivido en América Latina un retorno a las prácticas democráticas por parte de varios países que se encontraban bajo regímenes militares, se configuró un entorno político internacional claramente favorable a la democracia también en Colombia.

En relación con las desigualdades, atrás se comentó que el elevado nivel de las mismas no parece haberse modificado en los últimos quinquenios. Puede entonces decirse que este factor no jugó

[29] Se hace aquí eco a un libro de Posada-Carbó (1996).

ni a favor de la persistencia colombiana en las prácticas democráticas ni en contra de las mismas. Pero conviene anotar dos factores que pueden mitigar el efecto de las grandes desigualdades: uno, la considerable migración de gente del campo hacia la ciudad, de manera casi constante desde la década de 1950, ya mencionada, ha representado para muchas familias una mejora considerable en sus condiciones de vida. Dos: dado que el gobierno, a lo largo de los últimos 25 años, no importa quién haya ocupado la silla presidencial, no ha suspendido su esfuerzo por ampliar los servicios educativos, de salud y de seguridad social, con particular atención a la niñez, la percepción de mejoría en estos servicios puede haber contrarrestado en algunos sectores excluidos el malestar generado por la percepción de desigualdades (Gamarra, 2006).

Por último se destaca, igualmente a modo de conjetura, la probable incidencia de un factor cultural, que podría traslaparse con la primera variable recién mencionada. Esa historia electoral prolongada, con todos los defectos que pueda tener, sugiere tanto una institución consolidada como un rasgo cultural enraizado en amplios sectores de la población, el cual puede haber estado contribuyendo a mantener el país en el sendero de la democracia; también lo plantea así Posada-Carbó (2006: 164-180).

Una vez más, las conjeturas anteriores no constituyen sino una aproximación al porqué de la progresiva y agitada democratización de Colombia a lo largo de su historia.

Bibliografía

Archer, Ronald P. (1995), "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy", en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America,* Stanford, Stanford University Press, pp. 164-199.

Archer, Ronald P. y Matthew Shugart (1997), "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America,* Nueva York, Cambridge University Press, pp. 110-159.

Bello, Martha Nubia (ed.) (2004), *Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Botero, Felipe (2006), "Reforma política, personalismo y sistema de partidos: ¿Partidos fuertes o coaliciones electorales", en Gary Hoskin y Miguel García (comps.), *La reforma política de 2003,* Bogotá, Uniandes-CESO, pp. 139-159.

Buenahora Febres-Cordero, Jaime (1991), *El proceso constituyente: De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo,* Bogotá, Cámara de Representantes-Pontificia Universidad Javeriana.

Caballero R., César A. (2006), "La soledad de los colombianos: Una lectura del Estudio Colombiano de Valores", en Camilo Herrera Mora (dir.), *Nuestra identidad: Estudio colombiano de valores*, Bogotá, Raddar, pp. 201-121.

Castro, Jaime (1987), *Respuesta democrática al desafío guerrillero,* Bogotá, La Oveja Negra.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2005), *Visión Colombia II Centenario. Propuesta para discusión,* Bogotá, DNP- Planeta.

Cubides, Fernando (2006), "Proceso inconcluso, verdades a medias: Para un balance de las negociaciones del gobierno Uribe con los paramilitares", *Análisis Político,* Bogotá, 57: 55-64.

Cuéllar, María Mercedes (2000), *Colombia, un proyecto inconcluso: Valores, instituciones y capital social,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2 vols.

Gamarra, Antonio (2006), *Evolución del gasto social en Colombia: Gasto en infancia,* Bogotá, Contraloría General de la República, disponible en www.contraloriagen.gov.co.

Garay Salamanca, Luis Jorge (dir. acad.) (2002), *Colombia: Entre la exclusión y el desarrollo,* Bogotá, Contraloría General de la República-Alfaguara.

Giraldo, Fernando (2003), *Sistema de partidos políticos en Colombia,* Bogotá, Centro Editorial Javeriano.

Giraldo, Fernando y José Daniel López (2006), "El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006", *Colombia Internacional,* Bogotá, 64: 122-153.

Guáqueta, Alexandra (2001), "Las relaciones USA-Colombia: Una nueva lectura", *Análisis Político*, Bogotá, 43: 32-54.

Gutiérrez, Francisco, María Emma Wills y Gonzalo Sánchez Gómez, (eds.) (2006), *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia,* Bogotá, Norma.

Hoskin, Gary (1998), "Elecciones presidenciales, 1998", en Andrés Dávila

y Ana María Bejarano (comps.), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998,* Bogotá, Universidad de Los Andes, pp. 361-399.

Losada, Rodrigo, Fernando Giraldo y Patricia Muñoz (2005), *Atlas sobre las elecciones presidenciales de Colombia, 1974-2002,* Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

Martz, John D. (1997), *The Politics of Clientelism – Democracy and the State in Colombia,* New Brunswick, Transaction.

Mathiasen, Tatiana (2000), *El arte político de conciliar: El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994,* Bogotá, Fescol-Cerec-Fedesarrollo.

Medellín, Pedro (2006a), "Los colombianos frente a las reglas del juego: Entre la invocación de la formalidad y el ejercicio de la informalidad", en Camilo Herrera Mora (dir.), *Nuestra identidad: Estudio colombiano de valores*, Bogotá, Raddar, pp. 161-200.

—— (2006b), *El presidente sitiado: Ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia,* Bogotá, Planeta.

Montenegro, Armando y Rafael Rivas (2005), *Las piezas del rompecabezas: Desigualdad, pobreza y crecimiento,* Bogotá, Taurus.

Muñoz Yi, Patricia (2007), "Ley de bancadas, ¿una oportunidad para los partidos políticos? Análisis del Congreso elegido en 2006", en Rodrigo Losada y Patricia Muñoz (coords.), *Las elecciones de 2006 en Colombia,* Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 171-196.

Pizarro Leongómez, Eduardo (2004), *Una democracia asediada: Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia,* Bogotá, Norma-IEPRI.

—— (2005), "El bipartidismo colombiano: Entre la guerra y la conversación de caballeros", en Carlos Rodríguez y Eduardo Pizarro (eds.), *Los retos de la democracia*, Bogotá, Foro por Colombia-IEPRI, pp. 87-126.

Posada Carbó, Eduardo (1996), *Elections Before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America,* Londres, Institute of Latin America.

—— (2006), *La nación soñada: Violencia, liberalismo y democracia en Colombia,* Bogotá, Norma.

Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (1996), "What Makes Democracies Endure", *Journal of Democracy* 7 (1): 39-55.

Reyes Posada, Alejandro (1997), "La compra de tierras por narcotraficantes en Colombia", en Francisco Thoumi *et al.* (comps.), *Drogas ilícitas*

en Colombia, Bogotá, PNUD-Ministerio de Justicia y del Derecho-Ariel, pp. 279-346.

Rocha García, Ricardo (2000), *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico,* Bogotá, Siglo del Hombre-UNDCP.

Rodríguez Garavito, César (2004), "La nueva izquierda colombiana: Orígenes, características y perspectivas", en César Rodríguez, Patrick Barrett y Daniel Chávez (eds.), *La nueva izquierda en América Latina*, Bogotá, Norma, pp. 191-238.

Rodríguez-Raga, Juan Carlos y Mitchell A. Seligson (2007), *Cultura política de la democracia en Colombia: 2006,* Bogotá, Universidad de Los Andes-LAPOP-USAID.

Rodríguez-Raga, Juan Carlos, Mitchell A. Seligson *et al.* (2006), *Cultura política de la democracia en Colombia: 2005,* Bogotá, Vanderbilt University-LAPOP-USAID.

Rodríguez-Raga, Juan Carlos y Felipe Botero (2006), "Ordenando el caos: Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia", *Revista de Ciencia Política,* Santiago de Chile, 26(1): 138-151.

Romero, Mauricio (2007), *Parapolítica: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos,* Bogotá, Corporación Arco-Cerec-Asdi.

Romero, Mauricio (2003), *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003,* Bogotá, Planeta-IEPRI.

Sánchez D., Rubén (1998), "El influjo de la violencia en las elecciones", *Revista Javeriana,* Bogotá, 646: 51-58.

Santamaría S., Ricardo y Gabriel Silva Luján (1986), *Proceso político en Colombia: Del Frente Nacional a la apertura democrática,* Bogotá, Cerec.

Saravia Better, Arturo (2003), *Reformas políticas en Colombia: Del plebiscito de 1957 al referendo de 2003,* Bogotá, Norma.

Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis, I,* Cambridge, Cambridge University Press.

Thoumi, Francisco E. (2002), *El imperio de la droga: Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes,* Bogotá, Planeta-IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.

Velásquez Carrillo, Fabio y Esperanza González (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?,* Bogotá, Fundación Corona.

Zaller, John R. (1992), *The Nature and Origins of Mass Opinion,* Nueva York, Cambridge University Press.

MÉXICO Y AMÉRICA CENTRAL

LAS TRANSFORMACIONES DEL VOTO EN AMÉRICA CENTRAL: UNA PERSPECTIVA COMPARADA, TERRITORIAL Y TRANSVERSAL (1980-2010)

Willibald Sonnleitner*

Centroamérica: del sueño de unidad a la fragmentación

Con todas sus similitudes y su aparente unidad, Centroamérica es, antes que nada, un verdadero paradigma de la fragmentación. Fragmentación territorial e histórica, para empezar, ya que esta "nación" fracasada —cuatro veces más pequeña y tres veces menos poblada que México—[1] se dividió desde 1838 en cinco repúblicas independientes en búsqueda de soberanía, tras el naufragio de un efímero proyecto de confederación. Fragmentación económica, sociodemográfica y cultural, igualmente, porque se trata de una de las regiones con las mayores desigualdades del mundo, con sociedades compuestas por una multiplicidad de grupos étnico-lingüísticos más o menos mestizados, de orígenes indígenas e ibéricos,

* Profesor investigador del Centro de Estudios Sociales de El Colegio de México. Investigador asociado y antiguo coordinador de la antena centroamericana del Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (cemca) en Guatemala.

[1] Entre 1950 y 2010 la población total de América Central pasó de 9.95 a 42.2 millones de habitantes, que se distribuyen ahora de la forma siguiente: 14.4 millones en Guatemala, 6.2 millones en El Salvador, 7.6 millones en Honduras, 5.8 millones en Nicaragua, 4.6 millones en Costa Rica y 3.5 millones en Panamá (cepal, 2010). Para una introducción a la geografía e historia de la región, véase la obra clásica de Woodward (1976).

afrocaribeños y asiáticos. Fragmentación política, sobre todo, ya que las pequeñas naciones del istmo distan mucho de estar integradas en un sentido moderno, y porque tradicionalmente el estudio de sus gobiernos se parece, en palabras de Ramón Rosa, más a las ciencias ocultas que a las ciencias políticas (Rouquié, 1991: 9).

Sin embargo, durante las últimas tres décadas América Central experimentó un proceso inédito de democratización. Hoy en día todos los gobiernos de la región se someten periódicamente, sino a la soberanía popular, al menos al veredicto contingente de las urnas. Al mismo tiempo, si bien el voto se ha transformado en un elemento clave de la transmisión del poder, la legitimidad que éste debería otorgarle a los representantes electos entra a menudo en crisis. ¿Qué se esconde, entonces, detrás de esta mutación ambivalente, de expansión cuantitativa y de cuestionamiento cualitativo, de idealización y desencanto del sufragio universal? ¿Qué sentidos adquiere éste concretamente, y cuáles son sus consecuencias prácticas sobre la distribución y el ejercicio del poder? ¿Cuál es el estado actual de la participación electoral, y a qué obedecen sus tendencias territoriales e históricas? ¿Cuál es, en suma, la situación de la democracia electoral en América Central, a 30 años de la generalización de gobiernos civiles y representativos?

Para reflexionar sobre estos interrogantes, esta contribución retoma algunas estadísticas e investigaciones recientes, así como los primeros resultados de un ambicioso estudio comparativo sobre la geografía electoral contemporánea del istmo centroamericano.[2] A diferencia de otras experiencias europeas y norteamericanas, la extensión del sufragio universal no se acompañó, aquí, de un avance concomitante de otros derechos ciudadanos. Utilizando los términos de Thomas Humphrey Marshall (1949), en Centroamérica las conquistas recientes de la ciudadanía política son contrarrestadas por el estancamiento, cuando no la regresión en materia de ciudadanía civil y social, vaciadas de sus contenidos por el repliegue generalizado, y hasta por el riesgo de bancarrota de algunos Estados.

Pero ¿qué repercusiones tiene esta situación adversa sobre el

[2] Algunos de dichos estudios, realizados en cooperación con Álvaro Cálix, David Garibay, Abelardo Baldizón, Luis Mack, Mathias Rull y Sophie Hvostoff, fueron publicados bajo la forma de dos obras colectivas (Sonnleitner, 2005 y 2006).

desempeño político-electoral de las jóvenes democracias del istmo? Como lo revela el análisis comparativo de las dinámicas del voto, las relaciones entre los procesos de desarrollo y la participación electoral son mucho más heterogéneas e inestables de lo que se pudiera pensar. En cambio, las consecuencias de la crisis socioeconómica sobre la fragmentación de la oferta partidista y la volatilidad del comportamiento electoral aparecen con claridad, y éstas son agravadas por la erosión de las lealtades tradicionales y por la creciente polarización de las élites políticas, que constituyen obstáculos adicionales al ejercicio democrático del poder y a la llamada gobernabilidad.

La paradoja centroamericana: ¿Democracias sin Estados?

La situación política de América Central resulta paradójica: nunca antes en su historia esta pequeña región fue tan democrática, y sin embargo, los avances recientes y muy reales del sufragio universal no producen los efectos prometidos en términos de participación, representación y gobernabilidad, ni le garantizan tampoco una sólida legitimidad a los gobernantes electos. Las opiniones públicas expresan, aparentemente, una preferencia difusa por la democracia como régimen político, pero también manifiestan un descontento creciente con sus resultados materiales y sociales. La ciudadanía se construye, en efecto, en un contexto singularmente adverso, de crisis y reajustes económicos, de violencia e inseguridad, de repliegue y abandono del Estado de bienestar.

Extensión de la ciudadanía política y crisis del sistema representativo

Primera paradoja: la democracia centroamericana se expande formal y cuantitativamente, pero se reduce en sus dimensiones y pretensiones sustantivas. Mientras que a finales de la década de 1970 solamente Costa Rica cumplía con los criterios formales de un régimen representativo, a partir de 1980 toda la región experimenta una verdadera "ola de democratizaciones".

Dicho proceso se inicia de una manera violenta en Nicaragua, con la caída del dictador Anastasio Somoza en 1979 y el establecimiento de un régimen revolucionario que se irá abriendo paulatinamente a la democracia electoral. Para escapar a la misma suerte, los gobiernos militares de Honduras y El Salvador proceden entonces a reformas y a concesiones preventivas, convocando a elecciones populares de asambleas constituyentes (en 1980 y 1982, respectivamente) y, luego, de legisladores y presidentes civiles (en 1981 y en 1984). En 1984 y 1985 les siguen los militares guatemaltecos, bajo la presión de sus aliados estadounidenses y con la esperanza de recobrar un mínimo de legitimidad, fuertemente degradada por un sangriento conflicto interno. Panamá, por fin, le apuesta tardía pero exitosamente al pluralismo electoral, tras la invasión estadounidense y la captura del general Noriega en diciembre de 1989.

Pero, de entrada, la democracia naciente se ve amenazada por otra profunda y silenciosa revolución, de orden socioeconómico. Ésta toma proporciones particularmente dramáticas en los países que son afectados, simultáneamente, por violentos conflictos armados. En El Salvador, la guerrilla destruye buena parte de las infraestructuras para debilitar a los gobiernos de transición y boicotea las elecciones presidenciales de 1984, en las que tampoco participan los partidos de la izquierda democrática. En Nicaragua, los comicios de 1984 se transforman en un arma simbólica en el marco de la guerra interna que enfrenta a los rebeldes de la Contra con los revolucionarios del gobierno sandinista. Y en Guatemala, la elección de un presidente civil en 1985 tampoco inhibe al ejército, que continúa reprimiendo, con una violencia despiadada y metódica, cualquier manifestación de disidencia.

Solamente con el fin de la guerra fría, el nuevo contexto internacional y el éxito de las iniciativas regionales de paz terminan por debilitar las posiciones militaristas de las partes en conflicto, y abren la vía al diálogo y a la negociación de un juego político más plural, libre y competitivo. Bajo la presión conjunta de sus adversarios y de sus aliados, externos e internos, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) termina aceptando elecciones anticipadas en Nicaragua, que resultarán en la victoria de la oposición en 1990. Dicha alternancia, pacífica e inesperada, también propicia

las negociaciones entre la guerrilla y el gobierno salvadoreños, que firman la paz en enero de 1992, en el Castillo de Chapultepec. Pero habrá que esperar a 1994 para que se celebren elecciones democráticas en Panamá, y tres años más para que se suscriban en Guatemala los acuerdos de paz en diciembre de 1996.

La extensión del sufragio universal en Centroamérica coincide así, paradójicamente, con el desarrollo de prolongados y violentos conflictos internos (36 años en Guatemala, 12 en El Salvador y ocho en Nicaragua), cuyos efectos devastadores sobre las economías y las sociedades son todo salvo propicios para la consolidación de una ciudadanía democrática. Una vez firmados los acuerdos de paz, se plantea el desafío de desmilitarizar los países, reduciendo los efectivos de los ejércitos y reintegrando a la vida civil a decenas de miles de antiguos soldados y guerrilleros. Dicha reconversión también se requiere en Honduras, que sirvió de base de operaciones tanto al ejército estadounidense como a los grupos contrarrevolucionarios nicaragüenses. Y, aunque con una dinámica distinta, el regreso de los civiles al poder en Panamá implica la desmilitarización y la reorganización del aparato estatal. Por ello no debe sorprender que, a 30 años del inicio de las democratizaciones, muchas de las contiendas electorales en el istmo se sigan desarrollando bajo el signo de una exacerbada bipolarización.

Como botón de muestra, cuatro comicios recientes en Costa Rica (febrero de 2006), Nicaragua (noviembre de 2006), El Salvador (marzo de 2009) y Honduras (noviembre de 2005) se saldaron con resultados muy cerrados y suscitaron fuertes controversias, mientras que dos más fueron abiertamente impugnados por amplios sectores de oposición (los municipales de noviembre de 2008 en Nicaragua y los generales de noviembre de 2009 en Honduras, organizados a pocos meses de un golpe de Estado). Tras unas campañas polarizadas y agresivas, tres presidentes (Manuel Zelaya en 2005, Óscar Arias en 2006 y Porfirio Lobo en 2009) y varios alcaldes hondureños, guatemaltecos, nicaragüenses y salvadoreños fueron electos con márgenes sumamente estrechos, o en contextos marcados por cuestionamientos públicos sobre la calidad técnica de los procesos electorales, por especulaciones sobre supuestos errores de escrutinio, e incluso por acusaciones de prácticas deliberadamente fraudulentas.

Esta incertidumbre sobre la calidad de los resultados electorales se acompañó de una confusión más o menos acentuada: sobre los programas de los candidatos competidores, sobre los contenidos e implicaciones de sus alianzas partidistas y sobre los alcances de los acuerdos y los pactos negociados entre las diversas élites contendientes. Pero más allá de la retórica de las campañas, el debilitamiento de los proyectos e identidades partidistas es el factor que mejor explica la exacerbada personalización de la política, el pragmatismo y el éxito de los hombres "providenciales" que accedieron (Manuel Zelaya en Honduras, Mauricio Funes en El Salvador y Ricardo Martinelli en Panamá), o reconquistaron el poder presidencial (tanto Daniel Ortega como Óscar Arias ya habían presidido Nicaragua y Costa Rica en la década de los años ochenta).

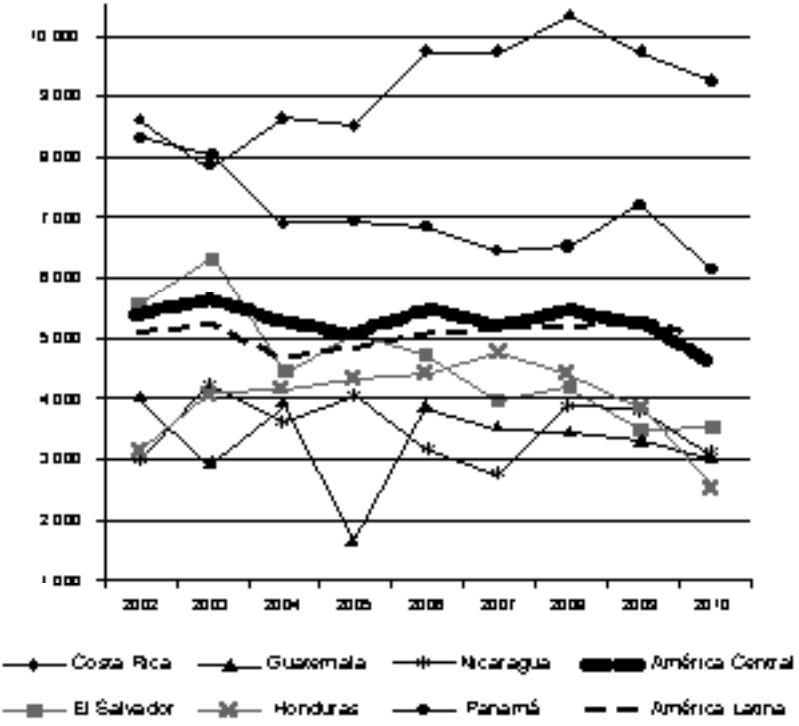
En este contexto, la polarización generada por los comicios pone en tela de juicio la eficacia de los mecanismos institucionales, la politización e imparcialidad de los organismos electorales y la legitimidad de la democratización en su conjunto.[3] Ciertamente, los importantes esfuerzos jurídicos, organizativos y logísticos realizados a lo largo de los años ochenta y noventa habían conferido a las elecciones una creciente precisión y confiabilidad técnicas. Pero esta dinámica expansiva parece haber llegado a sus límites a principios del nuevo milenio, sin haber logrado consolidar plenamente el carácter democrático de los procesos electorales ni la aceptación consensual o la legitimidad popular de sus resultados. Ello se refleja tanto en los retrocesos recientes de los índices de desarrollo democrático (IDD) como en la percepción ambivalente de su utilidad concreta, relacionada con el descrédito de los partidos y los dirigentes políticos.

En su influyente evaluación del estado de la democracia en América Latina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) ha subrayado la progresión constante de su índice de democracia electoral (IDE) durante más de dos décadas. Mientras que en América Latina éste pasó de 0.28 en 1977 a 0.93 en 2002, el istmo destacó como la subregión con los mayores avances en el continente (ya que pasó de un promedio de 0.34 a uno de 0.97

[3] Para un análisis de varios episodios de tensión e impugnación poselectoral véase Sonnleitner (2007).

en el mismo periodo).[4] No obstante, las cifras más recientes de Polilat proporcionan un panorama menos alentador. Con la única excepción de Costa Rica, los índices de desarrollo democrático (IDD) de todos los países restantes del istmo se deterioran sensible y constantemente desde 2003, situándose invariablemente en sus niveles más bajos en 2010 (gráfica 1).

Gráfica 1: Evolución del índice de desarrollo democrático (IDD-LAT, 2002-2010)



Fuente: Polilat-Konrad Adenauer Stiftung, consultado el 14 de enero de 2011 en http://www.idd-lat.org/informes/84/tablas-y-cuadros.html.

[4] Dicho índice está compuesto por cuatro dimensiones: el reconocimiento del derecho de votar, los grados de transparencia y libertad de las elecciones y su eficacia como medio para acceder a cargos públicos (PNUD, 2004: 213-218).

Por su parte, las percepciones de la opinión pública sobre la democracia conocen evoluciones más heterogéneas y aleatorias, que contrastan a primera vista con las tendencias del IDD. Mientras que las encuestas del Latinobarómetro se interpretaban de forma poco alentadora hasta mediados de la última década, los dos últimos informes de este organismo se caracterizan por un sorprendente optimismo, al menos en sus análisis de las tendencias registradas para Latinoamérica.[5] No obstante, los datos registrados en el istmo reflejan una situación más crítica para las famosas tasas de "apoyo a" y "satisfacción con" la democracia (gráficas 2 y 3).

Más allá de las fuertes fluctuaciones coyunturales que se observan en cada país (y que obligan a matizar la precisión y los significados de este tipo de aproximaciones), es imposible hablar de una mejora generalizada de la primera variable. Ésta se recupera ligeramente, en el mejor de los casos, después de haber tocado fondo en 2001, pero no alcanza los niveles del periodo 1996-2000, y registra, por el contrario, una caída promedio de nueve puntos porcentuales con respecto al periodo 2007-2010. Y se trata de un deterioro generalizado, que afecta incluso a Costa Rica (–5 puntos) aunque es particularmente marcado en Guatemala (–11 puntos) y El Salvador (–12 puntos).

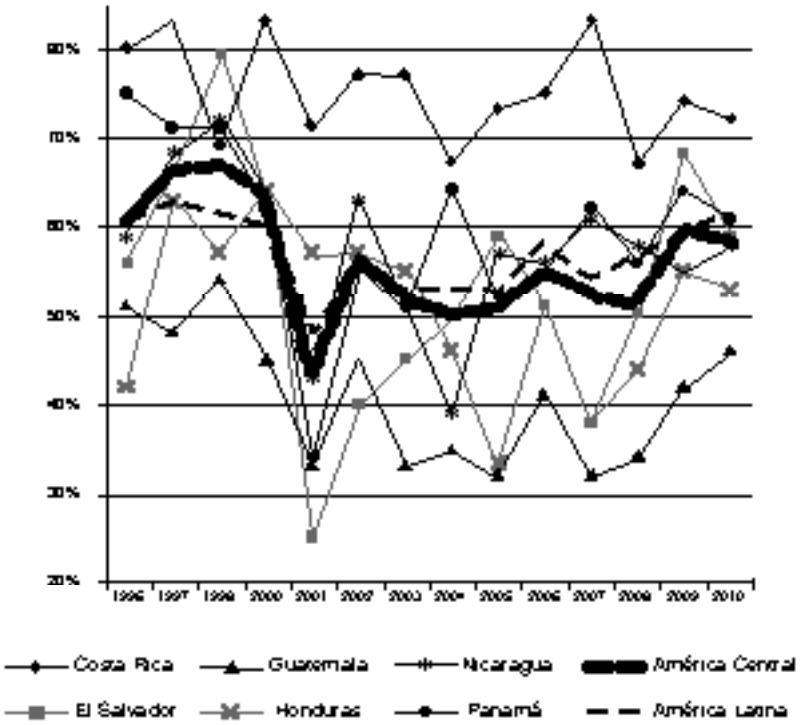
De manera análoga, las tendencias de la "satisfacción con la democracia" tampoco indican mejoras significativas en el istmo. Éstas pasan de un promedio regional de 39% en el periodo inicial de 1996-2000 a un promedio de 40% en el periodo 2007-2010, tras haber conocido algunos picos coyunturales en 1997 (49%) y 2001 (52%), pero situándose en un moderado 43% en 2010. En realidad, la evolución de este segundo indicador solamente es positiva en Panamá y El

[5] Se lee, así, en el último informe regional publicado en 2010:

> Desde el año 2007 que el apoyo a la democracia aumenta sostenidamente […] Es la primera vez, desde que empezáramos a medir este indicador principal de la democracia, que se produce un aumento sostenido en cuatro años sucesivos. Todos los otros datos presentados concuerdan con éste, en el sentido de que el año 2010, sin duda, muestra un punto superior de desarrollo de la democracia desde 1995. Al mismo tiempo, eso no significa que la preferencia por un régimen autoritario haya sido desmantelada o disminuya o cambie de manera significativa […] En otras palabras, el aumento del apoyo a la democracia todavía no hace cambiar la estructura de las opiniones sobre el tipo de régimen, si bien evoluciona en el sentido correcto […] Estos 15 años de datos muestran que los cambios son lentos y no siempre congruentes entre sí (Latinobarómetro, 2010: 24).

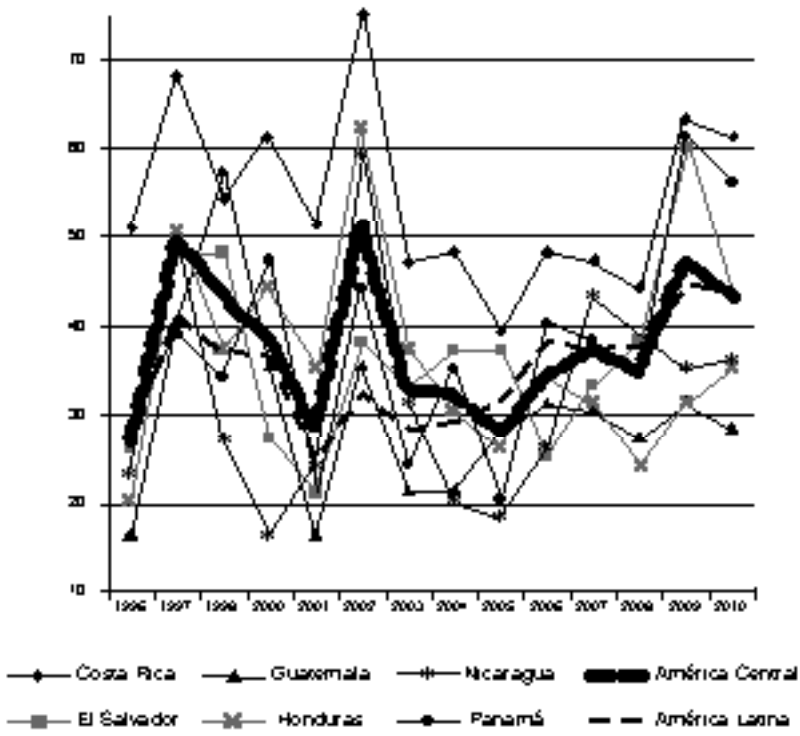
Salvador, donde refleja probablemente el efecto coyuntural de las alternancias presidenciales de mayo/marzo de 2009. Sin embargo, con todo y el oxígeno que inyectan los comicios presidenciales de febrero de 2010 en Costa Rica, el 61% de satisfacción no alcanza los niveles registrados en 1997 (68%) y 2002 (75%), indicando en el mejor de los casos una recuperación (gráfica 3).

Gráfica 2: Apoyo a la democracia por año 1996-2010
(Latinobarómetro 2010: 43)



En cuanto a Honduras y Nicaragua, ambos se caracterizan por tendencias de franco deterioro, cayendo de hasta 62 y 59% en 2002 a solamente 35 y 36% en 2010. Esto sin hablar de Guatemala, cuyo nivel de satisfacción en 2010 (28%) está incluso por debajo de su promedio de 30%, tras haber alcanzado puntualmente hasta 57%

Gráfica 3: Satisfacción con la democracia 1995-2010
(Latinobarómetro 2010: 47)



en 1998. En efecto, la democracia tiende a ser juzgada en función de los resultados, mediocres, de los gobiernos que la encarnan. Sospechados de corrupción, patrimonialismo e incompetencia, los partidos políticos y los congresos inspiran, hoy en día, mucha menos confianza que la Iglesia o la televisión, e incluso que las fuerzas armadas o la policía (Latinobarómetro, 1996-2010).

Un panorama ambivalente, en suma, que se refleja en una serie de adjetivos cada vez menos optimistas: las democracias "delegativas" (O'Donnell, 1994) y "degradadas" (Dabène, 1997) de América Latina se transforman, en Centroamérica, en democracias "sospechosas" (Rouquié, 1992), "de baja intensidad" (Torres Rivas, 1992)

o "inciertas" (Cardenal y Martí, 1998). Para comprender mejor estas transformaciones contradictorias, de expansión cuantitativa y estancamiento cualitativo de la ciudadanía, de idealización del voto y decepción con la democracia, cabe relacionarlas con los cambios más generales de las economías, las sociedades y los Estados del istmo.

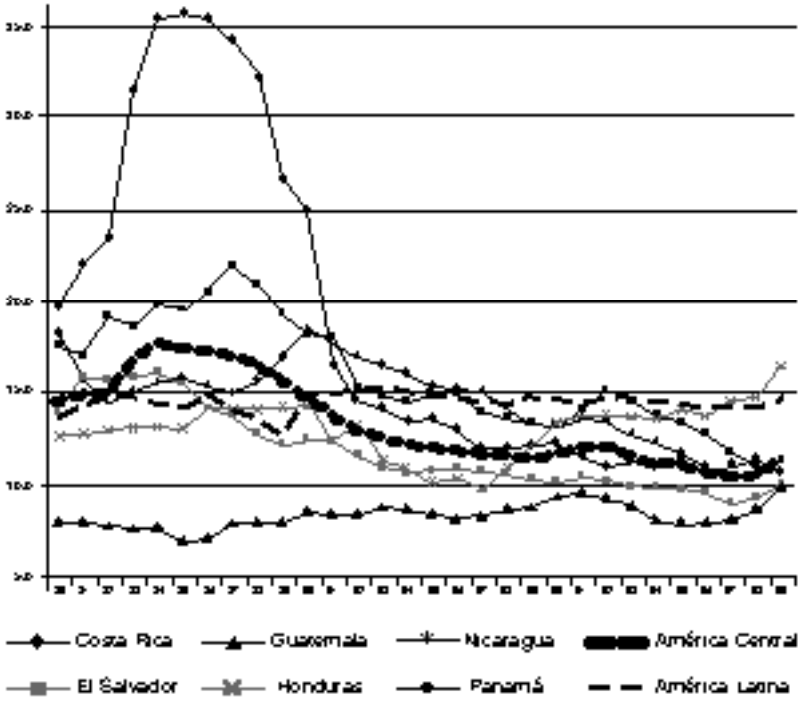
Fragilidad socioeconómica y repliegue del Estado de bienestar

Segunda paradoja: en Centroamérica las conquistas democráticas coinciden con otra revolución, al menos tan profunda pero más perniciosa, de orden económico, social y estatal. A raíz de la crisis de la deuda de 1982 todos los países se ven obligados a realizar reformas estructurales, a reducir drásticamente el gasto público, a privatizar, a desregular y a abrir sus economías. A lo largo de los años ochenta este repliegue del Estado de bienestar se traduce en la agravación de la pobreza, de las desigualdades y de la fragmentación social. También se acompaña de una dependencia externa acentuada, alimentada por el servicio de la deuda, por la orientación extravertida de las políticas económicas y por migraciones internacionales masivas. A estos problemas se agrega una inseguridad rampante, heredada en parte de los conflictos armados, pero relacionada cada vez más con el recrudecimiento de la delincuencia y del narcotráfico, en un contexto de renuncia y hasta bancarrota del Estado.

A partir de 1986 la apertura comercial, la contracción del gasto social y la reducción del aparato administrativo estatal se transforman en los objetivos centrales de las políticas económicas costarricense y guatemalteca, con la finalidad de estabilizar los déficits, de dinamizar las empresas privadas y de conseguir, sobre todo, el codiciado apoyo de los organismos financieros internacionales. Seguirán Honduras (en 1990), Nicaragua (en 1993) y El Salvador (en 1994), en la más estricta ortodoxia del llamado "Consenso de Washington".

Ello se refleja, contundentemente, en la reducción generalizada del gasto público. Tras haberse situado en un promedio de 16.2% en los años ochenta (con niveles particularmente elevados en la

Gráfica 4: Evolución del consumo de gobierno en Centroamérica (1980-2009)



Nicaragua sandinista, en Costa Rica y Panamá), la parte del consumo de los gobiernos centroamericanos cae al 12.4% en los años noventa y al 11.2% en la primera década del nuevo milenio. Después de haber superado el promedio latinoamericano, y a contracorriente del incremento notable que éste registra en el Cono Sur y en la región andina desde 1990, cinco de los seis Estados del istmo siguen reduciendo su gasto relativo hasta tocar fondo con un promedio de 10.4% en 2007 (gráfica 4).

Dos décadas después de su aplicación, los resultados de dichas reformas estructurales son contrastados. Ciertamente, la región recupera un crecimiento positivo en la década de 1990, con un promedio de 4.2% por año. Ello permite relanzar las economías cos-

tarricense, panameña y salvadoreña, pero ni Guatemala ni Honduras ni Nicaragua logran equiparar su nivel de producción de 1980.[6] Las economías centroamericanas siguen siendo sumamente frágiles, y su crecimiento irregular apenas compensa el incremento demográfico.

Ciertamente, Costa Rica y Panamá logran avances importantes entre 1990 y 2009, e incluso rebasan el promedio latinoamericano del PIB per cápita en la década más reciente. Sin embargo, los países del llamado C4 solamente registran incrementos muy mediocres en esta materia, con la excepción de El Salvador, que sí logra pasar de 1572 a 2566 dólares por habitante entre 1990 y 2009. De ahí que, al concluir la primera década del nuevo milenio, los niveles de este indicador apenas alcancen 1654 dólares en Guatemala, 1395 dólares en Honduras y 870 dólares en Nicaragua, es decir entre una tercera y una quinta parte del promedio latinoamericano (gráfica 5).[7]

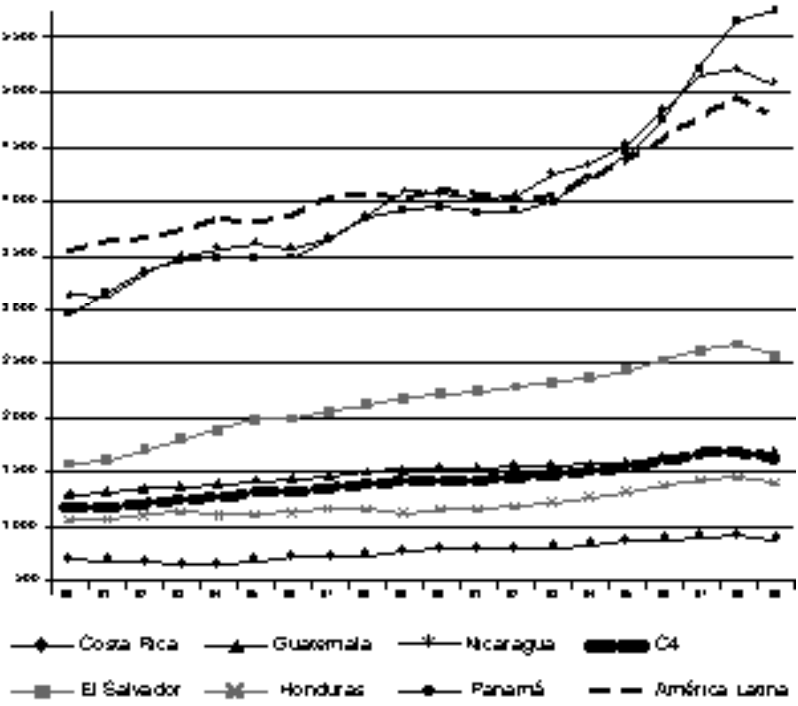
En efecto, estos últimos tres países experimentan un estancamiento de sus economías, relacionada con las fluctuaciones del precio del petróleo y del café, pero también con la reducción de la ayuda internacional, con la debilidad de las estructuras productivas y con la precariedad de sus mercados internos. En toda la región se postergan las reformas fiscales, y el desarrollo rural sigue bloqueado. Las economías locales y las condiciones de trabajo se deterioran, los sueldos no se ajustan lo suficientemente a la inflación y el desempleo se vuelve endémico.

Los resultados sociales de este modelo también son ambivalentes. En términos generales, los seis países del istmo se caracterizan por niveles intermedios de desarrollo, sensiblemente más bajos que los de Estados Unidos de América (rango 13 en 2006), pero significativamente más elevados que los de los países más pobres del continente (como Haití, que ocupaba el rango 149 en 2006). Para ser más precisos, se distinguen tres grupos con tendencias similares: Costa Rica y Panamá destacan con niveles altos de des-

[6] Véase cuadro 28: Producto interno bruto por habitante, 1980-2001 (CEPAL, 2004).

[7] Véase cuadro 2.1.1.4: América Latina y el Caribe: Producto interno bruto por habitante, a precios constantes de mercado, 1990-2009 (CEPAL, 2010).

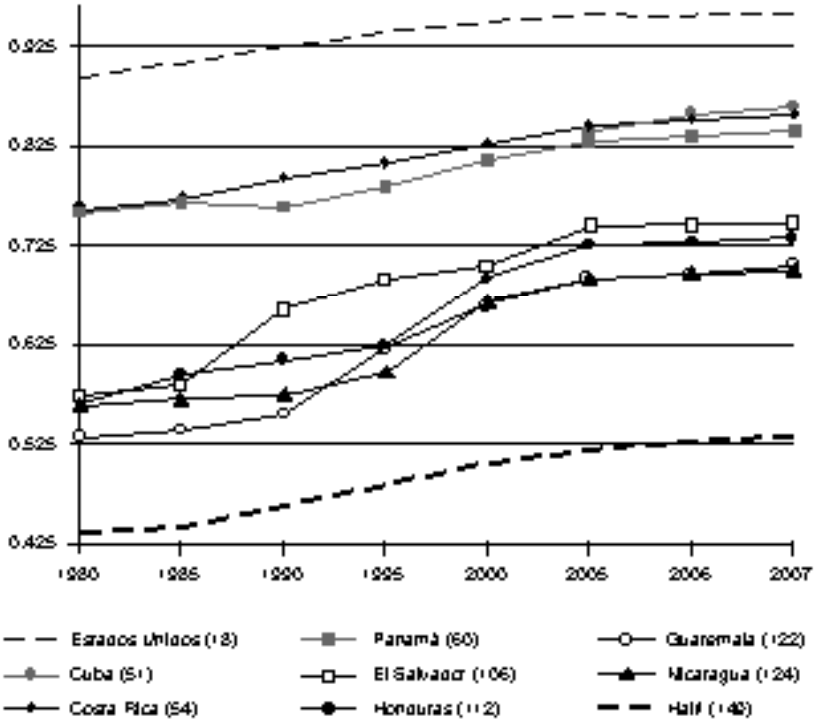
Gráfica 5: Evolución del PIB/habitante en América Central (1990-2009)



arrollo (similares a los de Cuba), con rangos mundiales de 54 y 60 en 2006, respectivamente; los cuatro países restantes ocupan niveles intermedios en la clasificación mundial, con los rangos más bajos para Guatemala (122) y Nicaragua (124), y rangos un poco mejores para Honduras (112) y El Salvador (106). Asimismo, en todos los países se registra una mejora sensible de los índices, que tiende a producirse sobre todo entre 1990 y 2005, al salir de la famosa década "perdida" de los años ochenta (gráfica 6).

Sin embargo, estos índices todavía coinciden con elevadas tasas de pobreza. Según las cifras más recientes recopiladas por la CEPAL, ésta sólo concernía al 18.9% de la población en Costa Rica (2009) y al 26.4% en Panamá (2009), pero afectaba al 47.9% en El Salvador (2009), al 54.8% en Guatemala (2006), al 61.9% en

Gráfica 6: Evolución de los promedios nacionales del IDH (1980-2007)
(Rango mundial en 2006)



Nicaragua (2005) y al 68.9% en Honduras (2007). En esos mismos años, la indigencia afligía al 9.1% de los costarricenses, al 25.2% de los salvadoreños, al 42.2% de los guatemaltecos, al 46.1% de los nicaragüenses y al 61.7% de los hondureños que vivían en zonas rurales (CEPAL, 2010).

Finalmente, las desigualdades conocen fluctuaciones diversas. Los índices de Gini disminuyen en Nicaragua (pasan de 0.579 a 0.532 entre 2001 y 2005), en Panamá (de 0.567 a 0.523 entre 2002 y 2009) y en El Salvador (de 0.518 a 0.478 entre 1999 y 2009), pero se incrementan en Costa Rica (de 0.473 a 0.501 entre 1999 y 2009), en Honduras (de 0.564 a 0.580 entre 1999 y 2007) y en

Guatemala (donde pasan de 0.542 a 0.585 entre 2002 y 2006).[8] Pero independientemente de estas variaciones, todos los países del istmo permanecen dentro de los rangos más elevados del mundo, muy por encima de los promedios registrados por el PNUD (2010a: 26) para Asia (0.406), Estados Unidos (0.400), los países de la OCDE (0.330) y Europa Oriental (0.301).

Sin embargo, los gobiernos centroamericanos sólo le apuestan tímidamente a las políticas sociales: el gasto público en educación y salud apenas alcanzó en promedio 3.9% (en 2008) y 3.6% del PIB (en 2008) regional, situándose en 3.2 y en 1.5% en Guatemala.[9] Sus prioridades consisten, por el contrario, en la profundización de las reformas iniciadas, conforme a una estrategia de integración regional abierta. Por ello, la negociación y ratificación de todo tipo de tratados de libre comercio —sean éstos bilaterales o multilaterales, mundiales o regionales (como el Tratado de Libre Comercio entre América Central, Estados Unidos y la República Dominicana)— ocupan el primer lugar de las agendas político-económicas, por encima de las casuales resistencias sociales.

En cuanto a los más marginados, éstos recurren cada vez más, como recurso alternativo, a la migración internacional. Se estima que hoy en día más de 2.2 millones de salvadoreños, 1.2 millones de guatemaltecos, un millón de hondureños y 450 mil nicaragüenses viven y trabajan en Estados Unidos. En 2009 estos cinco millones de emigrantes (es decir alrededor del 12% de la población total del istmo) —de los cuales cerca de la mitad se encuentra en una situación irregular— enviaron 3 465 y 3 912 millones de dólares a El Salvador y a Guatemala, así como 2 483 millones a Honduras, 915 millones a Nicaragua, 535 millones a Costa Rica y 291 millones de dólares a Panamá.[10]

Estos flujos colosales de divisas, frecuentemente superiores al valor de las exportaciones agrarias y del turismo, tienen efectos benéficos sobre la balanza de pagos, el comercio, las telecomunica-

[8] Véase cuadro 1.6.4: Índice de Gini, en áreas urbanas y rurales (CEPAL, 2010).

[9] Véanse cuadros 1.3.9: Gasto público en educación y 1.4.5: Gasto público en salud (CEPAL, 2010).

[10] Cifras de la página web del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN-BID), consultado el 18 de enero de 2011 en http://www.iadb.org/mif.

ciones y la construcción. Pero también plantean riesgos y podrían tener consecuencias nefastas en el largo plazo, al contribuir a desestructurar todavía más las economías cada vez menos productivas y cada vez más dependientes del istmo. ¿Qué pasaría si dichos flujos disminuyeran drásticamente como consecuencia de la recesión de la economía estadounidense, o bien del debilitamiento de los lazos de solidaridad entre los emigrados y sus familiares en los países de origen?

Sin embargo, en lugar de invertir estos recursos extraordinarios y pasajeros, los gobiernos centroamericanos renuncian a la formulación de políticas públicas proactivas y se contentan con algunos programas cosméticos. Alaban y promueven la emigración mediante programas de "protección al migrante", cabildeando, en el mejor de los casos, por la obtención de permisos temporales de trabajo en los congresos de Estados Unidos y México, tal y como lo hicieron Guatemala, El Salvador y Honduras tras el huracán Stan. A su vez, ciertos organismos consideran dichas transferencias demográficas y financieras uno de los pilares de un "nuevo modelo de desarrollo", fundado sobre la apertura comercial y la "exportación" continua de mano de obra barata hacia los mercados norteamericanos, y destinado a reemplazar el antiguo modelo de industrialización por sustitución de importaciones (OIM, 2005: 93).

Este retiro de la intervención pública apenas es el epifenómeno de una tendencia mucho más generalizada y profunda de deserción y abdicación de los Estados. La corrupción alcanza, así, las más altas esferas del poder. Estos últimos años los escándalos político-financieros han estado a la orden del día en todos los países, culminando con los juicios iniciados contra tres antiguos presidentes costarricenses (Rafael Ángel Calderón [1990-1994], José María Figueres [1994-1998] y Miguel Ángel Rodríguez [1998-2002]), un antiguo presidente guatemalteco (Alfonso Portillo [2000-2003]) y un antiguo presidente nicaragüense (Arnoldo Alemán [1996-2001]). Dichos procesos —opacos, interminables e inciertos—, lejos de generar un sentimiento de justicia ponen de manifiesto las debilidades de los aparatos judiciales y una persistente y generalizada impunidad.

Dicha impunidad alimenta, a su vez, la plaga mayor del istmo: la inseguridad. Ésta alcanza hoy en día proporciones desmedidas,

al grado de situarse en el primer lugar de los problemas citados en las encuestas de opinión pública. Dicha percepción tiene una dimensión subjetiva, en la medida en la que es alimentada por la cobertura sensacionalista de la prensa y la televisión, que le dedican frecuentemente las primeras planas y las aperturas de los noticieros estelares. Pero también se refleja en cifras más duras, como en el nivel de las tasas de homicidios. Según un informe reciente del PNUD, exceptuando las zonas afectadas por una intensa violencia política, Centroamérica es hoy la región más violenta del planeta, con una tasa promedio de 33 homicidios por cada 100 mil habitantes, que triplica la media mundial (9) y es sensiblemente superior a la latinoamericana (25). Y dicho promedio oculta una situación todavía más preocupante en Honduras (58), El Salvador (52) y Guatemala (48), cuyas tasas de homicidios cuadruplican o quintuplican las que fueron registradas en 2008 en Nicaragua (13) y Costa Rica (11). De ahí que entre 2003 y 2008 alrededor de 79 mil personas fueran asesinadas en el istmo (PNUD, 2010b: 67-70).

Como contraste comparativo, dichas tasas se sitúan entre 5 y 10 en Estados Unidos, siendo sensiblemente inferiores en Canadá (2) y en la Unión Europea (0.8). Asimismo, las tendencias crecientes que se registran en El Salvador, Guatemala y Honduras desde 2001 contrastan con la disminución notable de las mismas en Colombia, donde pasaron de más de 100 homicidios por 100 mil habitantes en los años noventa a 34 en 2006. Pero, sobre todo, cabe destacar que mientras en Colombia dicha violencia afecta en menor medida a Bogotá (que registra 18 homicidios por cada 100 mil habitantes), en Centroamérica el fenómeno se concentra fuertemente en las grandes ciudades (donde alcanzó 108 en Guatemala ciudad [2006], 92 en San Pedro Sula [2008], 77 en San Salvador y hasta 145 en Sonsonate [2008]).[11]

A ello se agregan nuevas formas de violencia criminal, relacionadas con el florecimiento de los cárteles de la droga y del tráfico ilegal de vehículos, de sexoservidores y hasta de niños destinados a la adopción. Por supuesto, tampoco se puede olvidar el tan sona-

[11] PNUD (2010b: 87-88), así como OCAVI, *Número de víctimas y tasas de homicidios dolosos (1999-2006),* consultado el 13 de enero de 2011 en http://www.ocavi.com/docs_files/file_388.pdf.

do problema de las "maras", esas bandas de jóvenes inspiradas en los guetos estadounidenses que, en realidad, son el producto de la fragmentación de las sociedades y del núcleo familiar. Estas organizaciones, que se constituyen en una suerte de microsociedades, contarían hoy en día con cientos de miles de "mareros", responsabilizados de todos los males y contra los que se lanzan operaciones episódicas de "mano dura" o "súper-dura", en abierta violación de cualquier noción de derechos humanos.

En este contexto de inseguridad pública generalizada las empresas privadas de seguridad se multiplican y nuevos ejércitos de guardaespaldas invaden las calles, los lujosos centros comerciales y hasta los estacionamientos de las universidades.[12] Ante el abandono del monopolio estatal de la coerción física legítima, algunos hasta hablan de la "bancarrota" de los Estados. Y nadie se sorprende cuando el Fondo por la Paz y la revista *Foreign Policy* clasifican a Guatemala bajo el rubro "alerta" de su lista de "Estados fallidos" *(failed states).*[13] Lo cierto es que todo habla, constante y obsesivamente, de la inseguridad, de que ésta es, hoy en día, omnipresente en Centroamérica, y de que también se ha transformado en el tema privilegiado de las campañas electorales.

En este contexto al menos difícil, ¿cuáles son los resultados de los nuevos regímenes representativos en términos de participación ciudadana y de gobernabilidad democrática? ¿Cómo se ejerce el voto y qué nos revela el análisis de sus principales tendencias temporales y espaciales?

[12] Como botón de muestra: en 2007 existían en Guatemala alrededor de 75 mil agentes de seguridad privada, empleados por unas 70 empresas, la mayoría de las cuales no contaban siquiera con un registro legal. En contraste, la policía nacional contaba con aproximadamente 20 300 efectivos, pobremente pagados y equipados, y con importantes carencias de formación profesional (OCAVI, consultado el 13 de enero de 2011 en http://www.ocavi.com/docs_files/file_403.pdf).

[13] Tras haber situado a Guatemala en el rango 31, con un *score* de 91, en 2005, el mismo índice la sitúa en el rango 72, con un *score* de 81.2 en 2010. *Foreign Policy,* "The Failed States Index", Fondo por la Paz, Carnegie Endowment for International Peace, consultado el 14 de enero de 2011 en www.foreignpolicy.com.

Las tendencias del desarrollo humano y la participación electoral

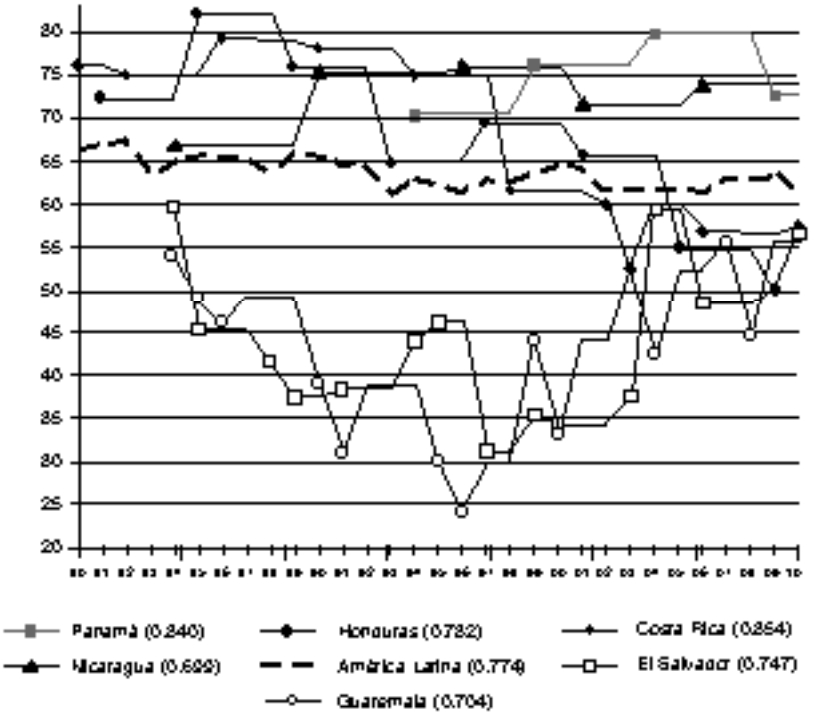
Para comprender los nuevos significados del voto en América Central, analicemos sus grandes dinámicas en una perspectiva histórica y geográfica, comparativa y transversal. Las tendencias nacionales y locales de la participación electoral se caracterizan por una gran heterogeneidad y volatilidad, por notables especificidades y convergencias, así como por una relación compleja con las dinámicas temporales y las estructuras territoriales del desarrollo material y social.

Tradicionalmente, la teoría de la modernización estableció una relación directa entre el desarrollo y la democracia, que requeriría de "precondiciones sociales" favorables (Lipset, 1959). En esta óptica la participación electoral se interpretaba como una función del grado de inclusión política e integración social. No obstante, como lo ilustran las experiencias centroamericanas, la movilización ciudadana en los comicios legislativos y presidenciales no es un mero subproducto de la modernización socioeconómica, sino que debe relacionarse también con variables contextuales, políticas e institucionales, en la medida en la que adquiere un carácter cada vez más intermitente y fluctuante, estratégico y racional.

La volatilidad de las dinámicas nacionales de la participación electoral

Como se observa claramente en las siguientes gráficas, las tendencias nacionales de la participación son altamente volátiles, y no recubren los niveles agregados de desarrollo socioeconómico. A pesar de caracterizarse por los IDH más bajos de la región, Nicaragua (0.699) y Honduras (0.732) tienen una movilización ciudadana sorprendentemente elevada, frecuentemente superior a sus vecinos más desarrollados como Costa Rica (0.854) y Panamá (0.840), así como al promedio latinoamericano. En cambio, El Salvador (0.747) y Guatemala (0.704), cuyo desarrollo humano es superior o similar, se caracterizan por tasas sumamente moderadas de participación electoral, entre las más bajas del continente americano (gráfica 7).

Gráfica 7: Evolución de la participación electoral/PEV (1980-2010)*



* Para construir las tendencias nacionales de esta gráfica se reportan las tasas de participación registradas en cada elección presidencial durante todo el mandato, hasta la elección consecutiva. En los casos de Guatemala y Costa Rica las segundas vueltas presidenciales se señalan únicamente en el primer año consecutivo. Para El Salvador también se integran los comicios legislativos intermedios. Los resultados electorales provienen, en parte, de las bases constituidas por IDEA (http://www.idea.int/vt/) y por Payne *et al.* (2003), y fueron cotejados y actualizados con los datos obtenidos directamente de los organismos electorales centroamericanos desde 2004. Los promedios nacionales del IDH (para el año 2007) provienen directamente del PNUD.

Para visualizar con mayor precisión las relaciones complejas entre las dinámicas cambiantes de la participación y del desarrollo humano, las siguientes gráficas representan la evolución

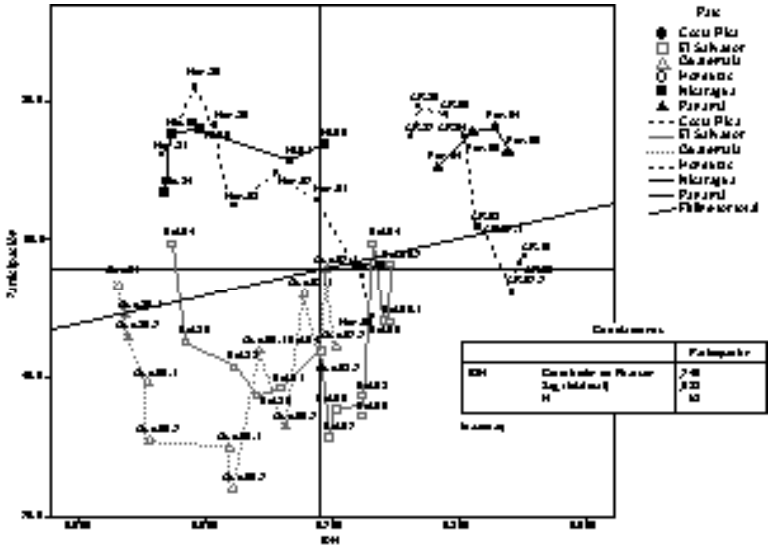
de ambas variables en cada país y año electoral. Así, se distinguen con facilidad cuatro situaciones con lógicas diferenciadas. Mientras que Guatemala y El Salvador ocupan el cuadrante con desarrollo y participación moderados, Costa Rica y Panamá se sitúan generalmente en el cuadrante con desarrollo y participación elevados. Sin embargo, el resto de los países rompen con esta relación esperada (gráficas 8 y 9).

De entrada cabe destacar que las mejoras generalizadas en materia de desarrollo humano, lejos de acompañarse siempre por tendencias crecientes de participación electoral, coinciden a veces con incrementos notables del abstencionismo. Tal es el caso en Costa Rica y Honduras, donde se registran caídas sostenidas y durables de las tasas de participación ciudadana desde 1998 y 2001, respectivamente. Sólo en Guatemala y El Salvador se observan tendencias crecientes de participación desde mediados de los años noventa, pero éstas son en realidad sumamente volátiles. En cuanto a Nicaragua y Panamá, las variaciones (menos marcadas) tampoco parecen relacionarse directamente con las tendencias del desarrollo humano, sino más bien con coyunturas electorales particulares.

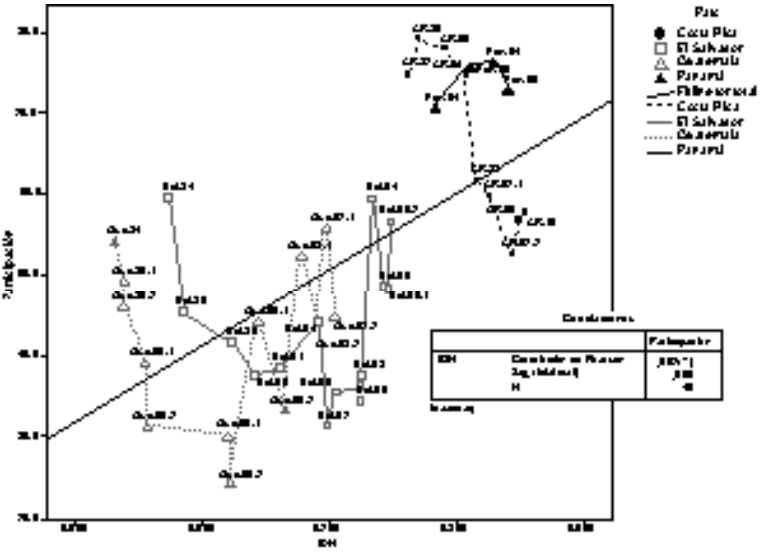
Curiosamente, a pesar de ser uno de los países más pobres del istmo y de haber sido azotado por una violenta guerra civil, Nicaragua presenta una fuerte y constante movilización ciudadana desde la alternancia fundacional de 1990. De la misma manera, hasta 2001 Honduras se caracterizó por una participación sorprendentemente elevada, que solamente se deterioró recientemente, a partir de las penúltimas elecciones de 2005. En contraste con estas situaciones atípicas de desarrollo moderado y elevada participación electoral, los últimos cuatro comicios en Panamá destacan por una asociación positiva y sostenida entre ambas variables, pese a un ligero incremento del abstencionismo en 2009. De ahí la ausencia de una correlación consistente y significativa entre ambas variables en este primer nivel de análisis.

De ahí, también, la necesidad de rechazar algunas ideas erróneas sobre los factores explicativos de la movilización electoral. En primer lugar, las notables tasas de participación registradas al inicio y al final del periodo observado en Guatemala y El Salvador ilustran que ni la pobreza ni la violencia política constituyen obs-

Gráfica 8: Relaciones entre participación electoral e IDH (1982-2010)



Gráfica 9: Relaciones entre participación electoral e IDH (1982-2010) (sin Nicaragua y Honduras)



táculos inexorables para ir a votar. En ambos países se parte de un nivel relativamente elevado de participación en las elecciones "transicionales" de 1984, en las que resultan electos la Asamblea Legislativa Constituyente en Guatemala y el presidente civil demócrata-cristiano José Napoleón Duarte en El Salvador. Luego, ésta conoce un acentuado declive hasta mediados de los años noventa, se incrementa puntualmente en las presidenciales salvadoreñas de 1994 y se recupera paulatinamente en las primeras vueltas presidenciales de 2003 y 2007 en Guatemala, así como en las presidenciales de 2004 y 2009 en El Salvador (véase gráfica 8).

Lo que más llama la atención es la constante diferenciación entre las primeras vueltas de los comicios presidenciales, que tienden a movilizar a un mayor número de ciudadanos, y las segundas vueltas guatemaltecas y las legislativas intermedias salvadoreñas, en las que el abstencionismo tiende a incrementarse consistentemente. Pero, sobre todo, cabe destacar un curioso fenómeno de convergencia en el nivel regional: los últimos comicios presidenciales en Guatemala (primeras vueltas en 2003 y 2007) y El Salvador (en 2004 y 2009) movilizaron a una proporción muy similar de ciudadanos en edad de votar que las presidenciales de 2002 (primera y segunda vuelta), de 2006 y de 2010 en Costa Rica, de 2005 y de 2009 en Honduras, como consecuencia del incremento reciente del abstencionismo en estos dos últimos países, y del incremento de la participación en El Salvador y Guatemala. Ello permite formular la hipótesis de que cuando las elecciones tienen un significado concreto e importante para los ciudadanos salvadoreños y guatemaltecos, y cuando presentan un alto grado de competitividad e incertidumbre democráticas, éstos bien pueden abandonar su supuesta apatía para movilizarse fuertemente hacia las urnas.

Finalmente, si se separan las tendencias excepcionales de Nicaragua y Honduras (cuyas elevadas tasas de participación resultan totalmente atípicas, considerando sus bajos niveles de desarrollo humano), los promedios del desarrollo humano se relacionan positiva y significativamente con las tasas de participación electoral en las otras cuatro naciones centroamericanas ($r = +0.602$, $r^2 = 36\%$). En Guatemala y El Salvador se observa así un subdesarrollo abstencionista, mientras que Costa Rica y Panamá se sitúan en el cuadrante de las naciones desarrolladas y participacionistas (gráfica 9).

En resumidas cuentas, las fluctuaciones de la participación en el nivel nacional no permiten sacar conclusiones contundentes sobre sus relaciones empíricas con los promedios nacionales del desarrollo humano. La fuerte volatilidad de las correlaciones con el IDH puede relacionarse, además de con *el tipo de comicios* (primera/segundas vueltas presidenciales, legislativas intermedias/concomitantes), con factores *temporales y coyunturales*, así como con factores *territoriales e institucionales*. En efecto, los promedios estaduales ocultan dinámicas espaciales diferenciadas, que merecen ser relacionadas con los clivajes socioeconómicos que estructuran las geografías políticas y humanas de los países centroamericanos. ¿Qué se observa entonces a nivel local, en la escala de los 1 190 municipios/cantones/distritos que conforman nuestra región de estudio?

Heterogeneidad e (in)consistencia de las bases sociales y territoriales del voto

Como lo ilustran los siguientes dos mapas, tampoco es posible establecer una relación simple en esta escala de análisis. En algunos países se observa una correlación significativa y positiva entre la distribución territorial de la participación electoral y la del desarrollo humano, pero dicha relación desaparece en otros casos, cuando no adquiere un significado cambiante o hasta paradójicamente inverso (véanse mapas 1 y 2).

Para empezar, las dinámicas de la participación obedecen a patrones geográficos relativamente estables en Costa Rica, Nicaragua y Panamá, donde se distinguen microrregiones clara y constantemente diferenciadas en términos de movilización ciudadana y de desarrollo humano. Pese a la profunda crisis política que atraviesa la democracia más antigua del istmo, las estructuras territoriales de la participación siguen siendo sorprendentemente constantes en Costa Rica.[14] Éstas también se relacionan fuerte y positivamente

[14] La estructuración geográfica de la participación electoral contrasta con la creciente volatilidad de los comportamientos electorales individuales, producto del declive y la fragmentación de los dos principales partidos que gobernaron el país desde los años ochenta (Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana). Mediante un aná-

con las dinámicas geográficas del desarrollo humano (con una *r* de +0.570 para el periodo 1978-2010), recubriendo los grandes clivajes socioeconómicos que oponen el área metropolitana y los cantones más prósperos de las provincias centrales a los cantones periféricos con mayores grados de marginación y tasas superiores de abstencionismo.

De la misma manera, la participación electoral está estructurada territorialmente en Nicaragua, donde coincide globalmente con la geografía municipal del desarrollo humano (r de +0.554 para 1984-2006), reproduciendo el clivaje entre las zonas más participativas, ricas y urbanas de Managua, Granada, León y Estelí, y la llamada frontera agrícola, con altas tasas de pobreza y abstencionismo (mapas 1 y 2).

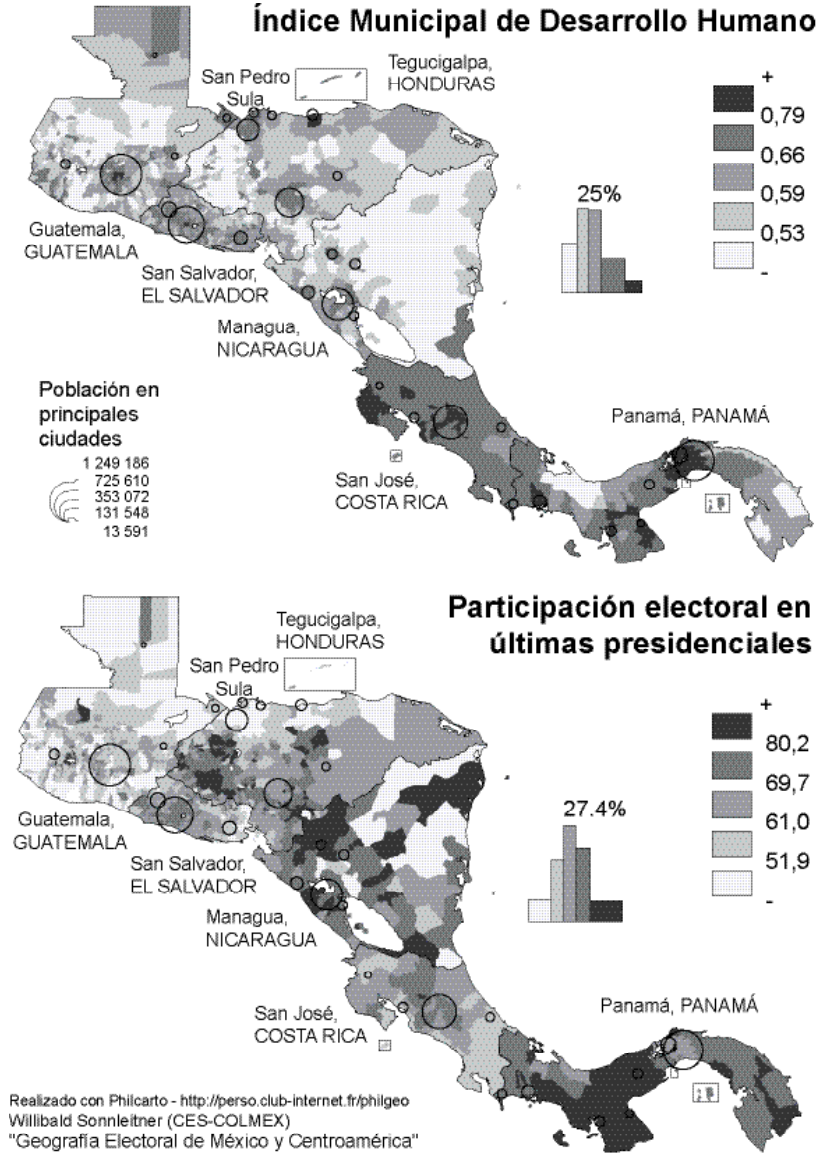
Lo mismo se observa en Panamá (con una r de +0.359 para 1994-2009), donde las provincias más desarrolladas y participacionistas de Los Santos, Herrera y Chiriquí también se oponen a las comarcas periféricas e indígenas de Emberá Wounaan, Kuna Yala y Ngöbe Buglé (que concentran las mayores tasas de marginación y abstencionismo electoral), a pesar de que en los últimos comicios se registren tasas atípicas de participación en algunos distritos de Ngöbe Buglé, y de elevado abstencionismo en la zona del Canal (mapas 1 y 2).

En cambio, las relaciones son menos claras y estables en Guatemala y El Salvador. En este último país, las dinámicas espaciales de la participación también están estructuradas en la escala municipal, al menos entre algunas elecciones particulares. Sin embargo, no se observa una relación consistente entre dicha variable y el grado de desarrollo humano, ni entre ésta y el nivel de urbanización. Si bien en las presidenciales de 2004 y 2009 se registran correlaciones positivas de +0.387 y +0.381 entre la primera y la segunda variables, éstas desaparecen en 1994, 1999, 2006 y 2009, o se invierten en las legislativas intermedias de 2000 (r = –0.218) y 2003 (–0.310).

Algo similar se produce en Guatemala, donde tampoco se verifica una relación consistente entre el desarrollo humano y la movili-

lisis de encuestas y de los registros de votantes, otro estudio reciente subraya dicha volatilidad del abstencionismo a nivel individual, fenómeno que contrasta con la estabilidad territorial de la participación en la escala cantonal (Raventós *et al.,* 2005).

Mapas 1 y 2: Relación territorial entre IDH y participación electoral



zación ciudadana. En un extenso análisis empírico de las variables explicativas de la participación en las elecciones de 1985, 1990 y 1995, Fabrice Lehoucq y David Wall subrayan la incidencia estadística de diversos factores espaciales (tamaño y rango administrativo de municipios, número de votantes por mesa), político-institucionales (magnitud distrital, número efectivo de partidos, competitividad) y sociológicos (proporción de mujeres empadronadas, analfabetas e indígenas), así como el escaso impacto del desarrollo económico y del clivaje urbano-rural (Lehoucq y Wall, 2001).

Este último fenómeno se sigue registrando en los comicios posteriores, en las legislativas y en las primeras vueltas de las presidenciales de 1999, 2003 y 2007. No obstante, en las *segundas vueltas* de dichas presidenciales sí aparecen correlaciones positivas con el desarrollo humano (con coeficientes significativos de +0.434, +0.419 y +0.280, respectivamente), en contiendas que movilizan siempre a una parte sensiblemente inferior de la ciudadanía. Ello se relaciona probablemente con el fenómeno ya señalado por Wall y Lehoucq para los comicios anteriores: como resultado de la reducción de contendientes entre ambas vueltas, los recursos también disminuyen y tienden a concentrarse en los principales centros urbanos, confiriéndoles un perfil más "desarrollado" a los votantes movilizados en las segundas vueltas.

En otras palabras, en ambos países los clivajes socioeconómicos solamente se activan en ciertas coyunturas políticas (elecciones presidenciales de 2004 y 2009 en El Salvador, segundas vueltas presidenciales en Guatemala) y se diluyen o desaparecen en otras circunstancias.

Finalmente, el caso de Honduras desafía abiertamente las expectativas de la teoría de la modernización. Tanto en la escala de los 18 departamentos como en la de los 298 municipios que conforman el país también existe una fuerte correlación entre el nivel de desarrollo y la participación electoral. No obstante, dicha relación estadística tiene un signo... ¡negativo! En otras palabras, son las regiones con *mayor rezago socioeconómico* las que parecen *participar más* en las contiendas electorales. ¿Significa ello que el subdesarrollo propicia la integración política, y que en los municipios más prósperos y educados se participa en menor grado en el juego electoral?

El análisis sistemático de dichas relaciones territoriales, que realizamos conjuntamente con Álvaro Cálix, permite matizar y profundizar esta aparente paradoja. En primer lugar, porque tal fenómeno solamente se verifica en las elecciones de 1997 ($r = –0.446$), 2001 ($r = –0.505$) y 2005 ($r = –0.537$), así como en las constituyentes de 1980 ($r = –0.455$) y en las de 1981 ($r = –0.306$); se debilita sensiblemente en 1985 (–0.306) y 1993 (–0.188) y desaparece por completo en 1989. En segundo lugar porque, en realidad, no es en los municipios con *menores ingresos* sino más bien en aquellos que tienen *mayores grados de desnutrición y analfabetismo* que más se acude a las urnas.

Pero, sobre todo, porque este fenómeno peculiar no se verifica en todo el país, sino que adquiere cinco dinámicas territoriales diferenciadas, en las que la relación entre el grado de desarrollo y la participación adquiere significados distintos y propios. En otras palabras, no es en los municipios hondureños con menos recursos monetarios en los que se vota más, sino que es en los municipios con mayores índices de desnutrición y analfabetismo en los que se moviliza en mayor grado, sobre todo en algunas microrregiones del país y en algunas elecciones particulares (Cálix y Sonnleitner, 2006).

En resumidas cuentas, hay que evitar la trampa de considerar la movilización política como un mero subproducto de la modernización económica. Como lo ilustran las relaciones territoriales y empíricas entre el desarrollo humano y la participación electoral en el istmo, se observa una gran diversidad de situaciones y tendencias, con relaciones variadas y en ocasiones contradictorias. De ahí la importancia de volver a la peculiaridad de los procesos políticos nacionales, indispensable para situar los significados concretos del voto y sus transformaciones más recientes.

Especificidad y convergencia de las ofertas políticas nacionales

En una perspectiva comparativa, los sistemas de partidos centroamericanos pueden clasificarse en tres tipos: Honduras (entre 1980 y 2005) y Costa Rica (entre 1986 y 1998) se caracterizan por bipartidismos moderados, relativamente estables y estructurados; El Salvador, Nicaragua y Panamá poseen multipartidismos

bipolares, legados de las guerras internas de los años ochenta en los dos primeros casos, y del clivaje entre el torrijismo y el arnulfismo en Panamá; Guatemala, finalmente, se distingue por una situación singularmente volátil y fragmentada, que desafía las tipologías tradicionales.[15]

En cuanto a las dinámicas político-partidistas, la polarización que se manifiesta constantemente en las contiendas presidenciales en El Salvador y en Nicaragua contrasta con las elecciones más moderadas en Costa Rica, Honduras (hasta 2005) y Panamá, siendo Guatemala un caso excepcional, de exacerbada fragmentación partidista y volatilidad electoral, pero de escasa polarización ideológica. Las siguientes gráficas ilustran esta distinción, y permiten situar el voto en una perspectiva temporal más amplia, captando los rasgos y dinámicas particulares de los procesos electorales.[16] Además del grado de estructuración, estabilidad e institucionalización de los sistemas de partidos, las características y la intensidad de su polarización —*territorial e ideológica*— desempeñan un papel decisivo en las dinámicas de los procesos políticos nacionales.

La moderación que caracterizó las contiendas político-electorales en Honduras entre 1980 y 2005 se relacionaba con la estabilidad excepcional de su sistema de partidos, así como con la debilidad estructural de las terceras fuerzas y de una izquierda organizada e institucionalizada. Las gráficas siguientes dan cuenta de la fuerte y constante concentración del voto sobre los dos partidos que han venido gobernando el país, cuya fundación se remonta a finales del siglo XIX. Desde 1980 observamos una competencia estructurada y cuatro alternancias presidenciales entre el Partido Liberal (PL) —que obtiene consistentemente sus mejores resultados en las zonas más urbanas y desarrolladas— y el Partido Nacional (PN) —cuyas bases se sitúan tradicionalmente en las

[15] Dos estudios regionales confirman la validez de esta tipología: Achard y González (2003) y Payne *et al.* (2003).

[16] Éstas sintetizan la evolución y las grandes tendencias de las ofertas políticas a lo largo de las últimas tres décadas, privilegiando en un primer tiempo la fuerza relativa de los principales partidos (mediante sus resultados calculados sobre el total de votos válidos) así como, en un segundo tiempo, su arraigo y capacidad efectiva de movilización electoral con respecto a la población en edad de votar (PEV).

regiones rurales y marginadas del país—. El primero obtiene de entrada más del 50% de los sufragios en 1981, 1985, 1993 y 1997, antes de reconquistar la presidencia con el 49.9% en 2005. El segundo capta más de la mitad de los votos en 1989, 2001 y 2010, por lo que accede tres veces a la presidencia del país. En contraste, las terceras fuerzas partidistas registran siempre porcentajes muy bajos, movilizando en su conjunto entre 3.5 y 4.6% del voto en las presidenciales (gráfica 10).

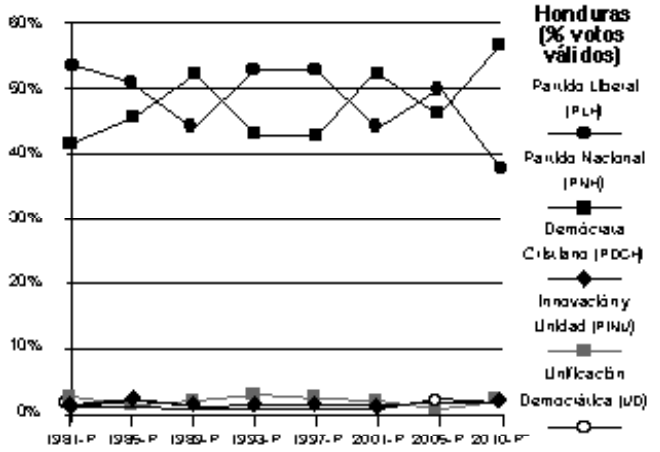
Sin embargo, el incremento paulatino de la abstención revela la erosión de las bases electorales de ambos partidos desde 2005. Asimismo, la afirmación de un voto cruzado cada vez más importante en las elecciones legislativas y municipales, como consecuencia de las reformas que introducen boletas separadas a partir de 1997, deja a los nuevos presidentes que gobiernan hasta 2009 sin mayorías parlamentarias, obligándolos a concertarse con cámaras legislativas cada vez más divididas y fragmentadas.

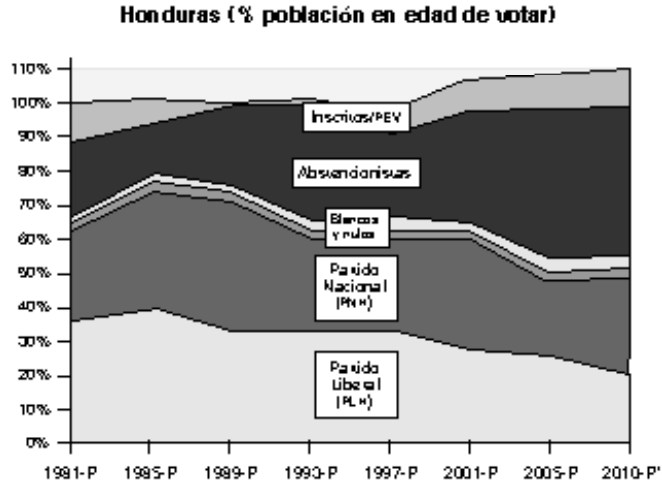
Pero el debilitamiento estructural de ambos partidos tradicionales se refleja, sobre todo, en el notable deterioro de su anclaje geográfico. Entre 1981 y 1997 el coeficiente de estructuración territorial del Partido Liberal pasa de +0.944 a +0.855, antes de caer a +0.726 en 2005, revelando la fragmentación e inestabilidad creciente de sus bases electorales. También de 1981 a 1997 la estructuración territorial del Partido Nacional disminuye de +0.943 a +0.872 para situarse en +0.732 en 2005. Con todo, el PLH y el PNH se contaron, hasta 2005, entre los partidos que parecían resistir mejor la crisis de representación que afecta toda América Latina (gráfica 11).

En efecto, las elecciones generales de 2009 marcaron un quiebre significativo en el proceso hondureño de democratización. El 28 de junio de 2009 un golpe de Estado derrocó al presidente constitucional, Manuel Zelaya Rosales.[17] Pese a la condena unánime e inmediata de la comunidad internacional, el entonces presidente

[17] Éste había sido electo en 2005, en una contienda muy reñida e impugnada por su contrincante conservador Porfirio "Pepe" Lobo. La corta victoria de Manuel Zelaya, cuyo partido obtuvo solamente 62 de los 128 escaños en las legislativas, lo dejó de entrada sin una mayoría parlamentaria, debilitando su liderazgo dentro del Partido Liberal.

Gráficas 10 y 11: Honduras (% votos sobre válidos y PEV, 1981-2010)





* Los resultados de la última elección presidencial son controversiales.

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del TSE, sistematizados en el marco de los proyectos CEMCA/BID/IHEAL: "Explorando los territorios del voto en Centroamérica" y CES-Colmex: "Las mutaciones de los procesos democráticos: Contribución a una geografía electoral comparada de México y Centroamérica".

del Congreso Nacional, Roberto Micheletti, constituyó un gobierno *de facto*. En medio de una creciente protesta civil contra el golpe de Estado, el 21 de septiembre Zelaya reingresó clandestinamente al país, y se refugió en la embajada de Brasil. Bajo una fuerte presión internacional, iniciaron entonces negociaciones para resolver la crisis, pero la negativa de Micheletti de restituir al presidente Zelaya precipitó el fracaso.

A pesar de todo, el gobierno *de facto* decidió realizar las elecciones sin el aval de la Organización de Estados Americanos (OEA), con el rechazo abierto de Zelaya y del llamado Frente de Resistencia Contra el Golpe de Estado (FRCGE). Por ello, las elecciones generales del 29 de noviembre de 2009 no pueden ser caracterizadas genuinamente como "libres" o "competitivas". Representan, más bien, una regresión autoritaria, una vuelta al tipo de contiendas que Hermet, Rouquié y Linz (1982) calificaron, en el pasado, como "elecciones sin opciones", y que Diamond (2002) o Schedler (2002) calificarían, ahora, como autoritarismos "competitivos" o "electorales".

Finalmente, la validez de estos últimos comicios solamente fue reconocida por algunos países de la comunidad internacional, y la confiabilidad de sus resultados también ha sido cuestionada por varios analistas y expertos. Tras haber titubeado y difundido cifras con inconsistencias notables (particularmente con respecto al nivel de participación electoral, que se situaba entre 61 y 65% en los primeros comunicados oficiales), el Tribunal Supremo Electoral terminó publicando únicamente los datos oficiales agregados en el nivel nacional (con una participación que se situó en 49.9%). Por ello, estas elecciones no pueden ser analizadas en los mismos términos que las que se desarrollaron durante el periodo 1980-2005, en un contexto de creciente apertura democrática (Sonnleitner, 2010). Volveremos, en las conclusiones, sobre las consecuencias del golpe de Estado.

El caso de Costa Rica es mucho menos problemático, aunque este pequeño "paraíso democrático" pierda cada vez más su carácter excepcional. Desde la fundación del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) en 1983, Costa Rica también conoció un bipartidismo moderado, con cuatro alternancias presidenciales en 1990, 1994, 1998 y 2006. Pero el sistema entró en crisis desde 1998, como consecuencia de un aumento sensible del abstencionismo y

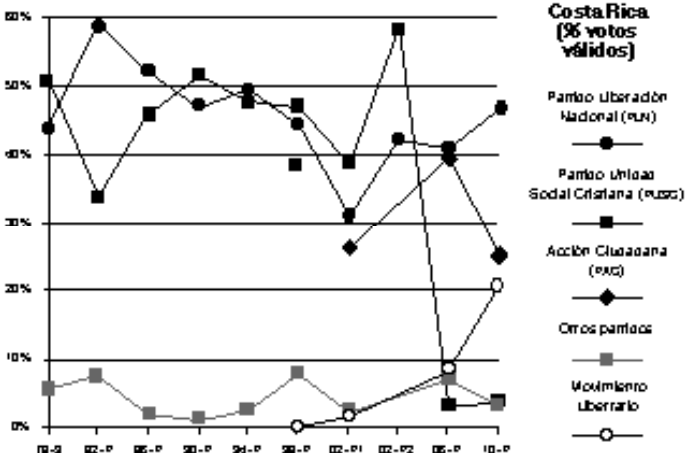
de la fragmentación del PUSC y de Liberación Nacional (PLN). En los comicios generales de 2002 el juego bipolar fue cuestionado por primera vez por el candidato de Acción Ciudadana (PAC), Ottón Solís, cuyo éxito electoral se amplió en 2006, en forma paralela a la derrota espectacular de la Unidad Social Cristiana (gráfica 12).

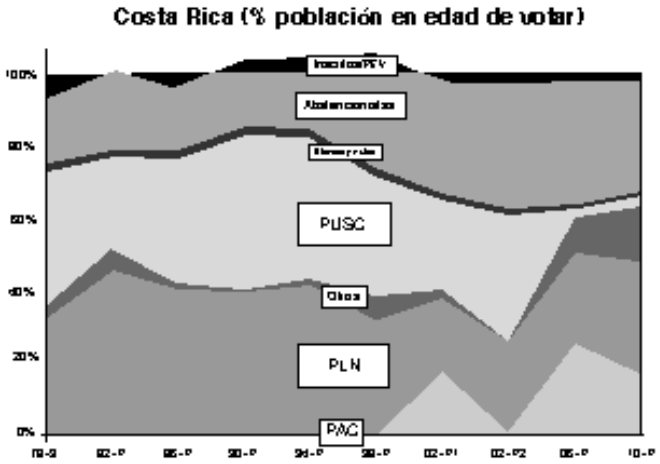
Varios factores explican la crisis de la democracia más antigua del istmo: los escándalos de corrupción, que desembocaron en la acusación y el juicio penal de los ex presidentes Rafael Ángel Calderón (1990-1994), José Figueres (1994-1998) y Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), personalidades centrales de ambos partidos de gobierno; el ya mencionado incremento de la abstención, que revela el desencanto de los ciudadanos con la clase política; así como la fractura del bipartidismo que estructuró el juego político entre 1986 y 1998, pero que aparece ahora como una suerte de paréntesis que cedió el paso a una mayor atomización y volatilidad. Esta situación se tradujo en el nuevo declive del PLN y el impresionante derrumbe del PUSC en 2006, así como en la apretada victoria de Óscar Arias (40.9%) sobre Ottón Solís (39.8%). Pero también se refleja en el número de partidos que contendieron en las últimas elecciones (nueve en las presidenciales y 18 en las legislativas), y en el de las fuerzas que accedieron a la Asamblea Nacional (gráficas 12 y 13).

El 7 de febrero de 2010 la liberacionista Laura Chinchilla fue electa presidenta con el 46.8% del voto, estableciendo una amplia ventaja sobre sus principales contrincantes en un contexto de recuperación relativa de la participación electoral. Tras haber tocado fondo con 65% en 2006, esta última se recuperó al 69%, sin alcanzar sus niveles históricos anteriores a 1998. Por vez primera un candidato "oficialista" fue electo con un porcentaje superior al presidente saliente (40.9%), pero sobre todo por un margen que casi duplicó el resultado de su competidor más cercano (Ottón Solís obtuvo 25.1%), reuniendo más que la suma de la segunda y la tercera fuerzas (45.9%).

En efecto, Chinchilla captó una parte importante del voto dividido, pues recibió 25% más de los votos que su partido obtuvo en las legislativas (37.2%) e incrementó su caudal de 664 mil a 904 mil electores entre 2006 y 2010. Sin embargo, la generalización del voto "quebrado" entre las presidenciales y las legislativas produjo una marcada fragmentación en la Asamblea Nacional, con

Gráficas 12 y 13: Costa Rica (% votos sobre válidos y PEV, 1978-2010)





Elaboración propia con datos oficiales sistematizados en el marco de los proyectos CEMCA/BID/IHEAL: "Atlas electoral de Centroamérica" y CES-Colmex: "Las mutaciones de los procesos democráticos: Contribución a una geografía electoral comparada de México y Centroamérica".

una representación desigual del PLN (40%), del PAC (19%), del ML (17.5%), del PUSC (10.5%), del Frente Amplio (1.8%), de Renovación Costarricense (1.8%), de Restauración Nacional (1.8%) y de… Accesibilidad sin Exclusión (7%), partido que dio la sorpresa con su programa de inclusión de los discapacitados.

Así las cosas, el partido de la presidenta solamente conquistó el 40% de los 57 escaños legislativos, lo que la obligará a negociar constantemente con la oposición. Esta situación de "gobierno dividido" no es nueva en Costa Rica. Desde 1994 ningún presidente ha contado con una mayoría legislativa monopartidista. Mientras que Figueres (1994-1998) contó con 28 legisladores, Rodríguez (1998-2002) obtuvo 27 y Pacheco (2002-2006) solamente 19 diputados. Habiendo gobernado Arias (2006-2010) con 25 diputados liberacionistas, la nueva presidenta lo hará con 23 legisladores, frente a cuatro bancadas importantes.

Como en el caso de Honduras, dicha fragmentación también se observa en la evolución de los índices de estructuración territorial. Tras haber alcanzado un índice de +0.889 en 1982, el anclaje territorial de Liberación Nacional declinó constantemente hasta desaparecer en 2002, reestructurándose sus bases a partir de entonces para situarse nuevamente en +0.781 en 2010. Dicho proceso de reconfiguración de las bases territoriales del PLN también se acompañó de una recomposición de sus bases sociodemográficas, pasando de un perfil sumamente heterogéneo entre 1978 y 1994 a un perfil más bien urbano en 1998 y eminentemente marginado en 2002, antes de recobrar su tradicional heterogeneidad en 2006 y 2010.

En contraste, el PUSC se caracterizó siempre por una mayor fragmentación y volatilidad geográfica, alcanzando sólo puntualmente niveles significativos de estructuración territorial en 1990 (+0.756) y 2002 (+0.819). En cuanto a su perfil sociodemográfico, contrariamente a las coaliciones antiliberacionistas eminentemente urbanas que le antecedieron en 1978 y 1982, los cantones social-cristianos fueron muy heterogéneos entre 1986 y 1994, antes de adquirir un marcado perfil rural a partir de 1998. Finalmente, es en los municipios más urbanos y desarrollados del Valle Central de Costa Rica donde se concentran los electorados de Acción Ciudadana en 2002, 2006 y 2010, captando Ottón Solís un voto opositor consistente y fuertemente estructurado en términos territoriales.

Desde el inicio del periodo democrático, tras la invasión norteamericana de 1989, la política en Panamá se caracteriza por un sistema de partidos altamente fragmentado pero fuertemente estructurado en torno a dos polos opuestos, herederos de los dos grandes caudillos que marcaron la historia contemporánea del país.* El primero de ellos se aglutina mediante diversas alianzas alrededor del PRD y se identifica con la corriente del "torrijismo" (así llamada por su fundador, Omar Torrijos, quien gobernó el país desde 1969 hasta 1981). El segundo es mucho más heterogéneo y se articula en torno a coaliciones opuestas al PRD, identificadas tradicionalmente con el "arnulfismo" (por Arnulfo Arias Madrid, fundador del nacionalismo panameñista, presidente derrocado en cuatro ocasiones y figura emblemática de la oposición).

Así, pese a la participación de hasta 15 partidos en las elecciones de 1994, desde la instauración de la democracia en Panamá se han producido cuatro alternancias regulares entre dos fuerzas cohesionadas por el clivaje "torrijismo/antitorrijismo". Dicha bipolarización del sistema de partidos ha ido generando una concentración creciente del voto entre las principales fuerzas políticas (Brown, 2007). Ello se refleja, en primer lugar, en la reducción constante del número de partidos contendientes, que pasaron de 15 a 12 entre 1994 y 1999, y de siete a ocho entre 2004 y 2009; ahora sólo quedan seis partidos con registro legal. A su vez, el número efectivo de partidos electorales pasó de 8.6 a 4.2 entre las legislativas de 1994 y 2009, y gira ahora en torno a cuatro fuerzas relevantes. En otras palabras, el sistema panameño dista mucho de ser bipartidista (gráficas 14 y 15).

Desde 1994, siempre hubo terceras fuerzas que trataron de romper con la dinámica bipolar, con resultados significativos en las presidenciales, bajo las siglas del movimiento Papa Egoró de Rubén Blades en 1994 (que captó 17.1% de los votos válidos); de la Acción Opositora de Alberto Vallerino en 1999 (cuya coalición sumó 17.3%), y del Partido Solidaridad de Guillermo Endara en 2004 (30.9%). En esta perspectiva, el salto que dio Ricardo Martinelli con Cambio De-

* La investigación que sustenta este apartado está siendo realizada en colaboración con Harry Brown Araúz, a quien se agradece su cooperación en la interpretación de la política panameña.

mocrático en 2009, al captar 23.4% en las legislativas y 32.2% en las presidenciales (sumando su coalición el 60%), no representa una ruptura con las tendencias del pasado. La principal novedad de la situación reside en que, por vez primera desde 1994, el Partido Panameñista dejó de ser la segunda fuerza electoral (gráficas 14 y 15).

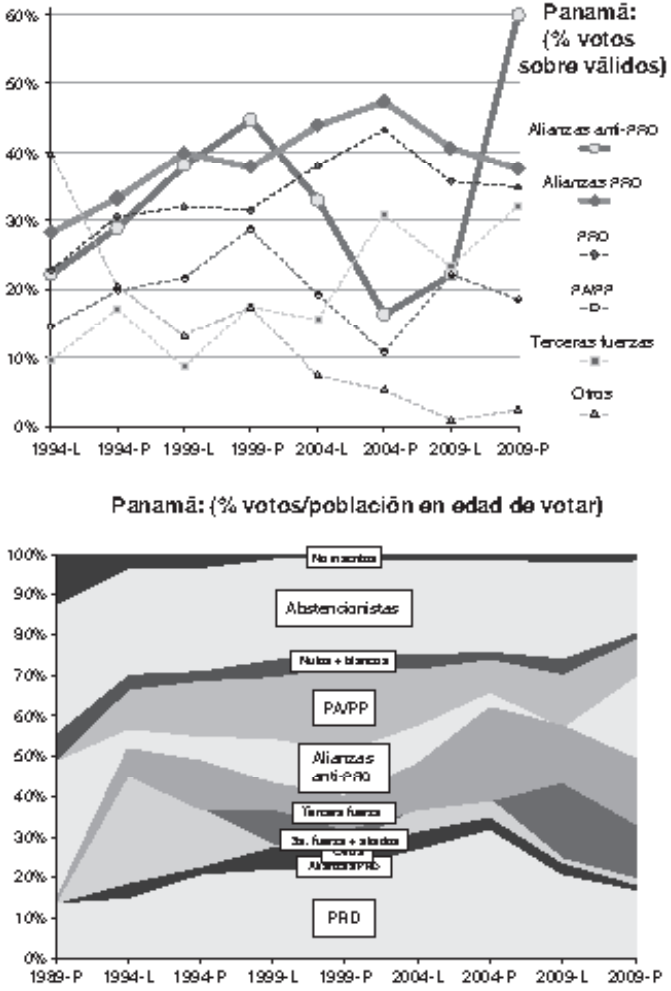
El presidente actual de Panamá se formó en este proceso y fue parte integrante de él.[18] En 1998 fundó su propio partido (Cambio Democrático) para competir como candidato presidencial, en alianza con el Partido Panameñista y el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Molirena) en 1999, y obtuvo el 5% del voto en las presidenciales de 2004. Sin ser un *outsider* en un sentido estricto, Martinelli pretendió encarnar una ruptura. Desde 2008 desarrolló una campaña aguerrida y negativa, denunciando la corrupción de los políticos "tradicionales" y promoviéndose exitosamente como el hombre del cambio.

Así, su heterogénea Alianza por el Cambio sumó el 56% de los sufragios en las legislativas de 2009, gracias en parte al crecimiento considerable de Cambio Democrático (23.4%) —que solamente obtuvo el 18% de las diputaciones—, pero sobre todo a la inesperada recuperación del partido panameñista que, con el 22.2% del voto, controla la segunda bancada, compuesta por el 32% de los legisladores. Asimismo, los aliados de la Unión Patriótica y del Molirena conquistaron, respectivamente, cuatro y dos escaños legislativos, lo que le otorga al nuevo presidente el control potencial del 59% de la Asamblea Nacional.

Su principal contrincante, Balbina Herrera, la ministra más popular del presidente Martín Torrijos (2004-2009), encabezó una coalición de centro-izquierda liderada por el PRD. Impulsada por los sectores socialdemócratas del partido, Herrera apeló a sus orígenes humildes y "cholos", anclando su campaña en los resultados económicos del gobierno saliente. Sin embargo, solamente sumó 597 mil votos (37.7% de los válidos) en las presidenciales, a pesar

[18] Empresario multimillonario, inversionista y propietario de la cadena de supermercados más grande del país, Martinelli fue director de la Caja de Seguro Social durante la administración perredista de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999), antes de ser ministro del Canal y presidente de la Junta Directiva de Autoridad del Canal en el gobierno panameñista de Mireya Moscoso (1999-2004).

Gráficas 14 y 15: Panamá (% votos sobre válidos y población en edad de votar 1994-2009)



Elaboración propia con datos oficiales sistematizados en el marco de los proyectos CEMCA/BID/IHEAL: "Atlas electoral de Centroamérica" y CES-Colmex: "Las mutaciones de los procesos democráticos: Contribución a una geografía electoral comparada de México y Centroamérica".

de que su partido registra oficialmente casi 700 mil afiliados. Si bien su coalición captó el 35.7% de los sufragios en las legislativas, los efectos reductores del sistema electoral por vez primera no jugaron en beneficio del PRD. Su bancada parlamentaria seguirá siendo la primera minoría, pero representará tan sólo el 37% de los 71 escaños legislativos (a los que se puede sumar un diputado más aliado del Partido Popular).

Esta breve reseña del proceso político panameño permite interpretar la evolución de los patrones territoriales de la participación electoral. Los primeros comicios democráticos de 1994 se caracterizaron por una elevadísima fragmentación partidista, y por la aglomeración de alianzas coyunturales conformadas por partidos con electorados sumamente heterogéneos y consecuentemente indiferenciados en términos socioeconómicos. En cambio, las contiendas que llevaron a la panameñista Mireya Moscoso y al perredista Martín Torrijos a la presidencia de la república en 1999 y 2004 se libraron fundamentalmente en el área metropolitana, en la zona del Canal y en los distritos más desarrollados del país, lo que le confirió a los patrones de la movilización ciudadana un perfil más próspero y urbano, y lo que también se reflejó en el incremento puntual de la estructuración de las bases territoriales de la participación entre 1999 y 2004.

Finalmente, pese a la reducción notable del número de partidos inscritos, la nueva dispersión del voto que marcó las últimas elecciones de 2009 se acompañó de una ligera desestructuración del patrón geográfico de la participación, así como de una disminución de su correlación con las bases territoriales del desarrollo humano. A diferencia del PP en 1999 y del PRD en 2004, el movimiento de Balbina Herrera y la coalición heterogénea de Ricardo Martinelli no solamente movilizaron en los distritos más desarrollados del país, sino que también llevaron la contienda a algunas de las zonas rurales y marginadas, debilitando de esta forma la ya mencionada correlación entre la participación y el desarrollo humano.

A su vez, el juego electoral en Nicaragua se caracteriza por una sorprendente estabilidad. Pero ésta no se debe a la coherencia de la oferta partidaria, sino a su bipolarización en torno a un poderoso antagonismo heredado de la Revolución de 1979, que opone desde entonces el FSLN a los sectores antisandinistas. Dicho clivaje

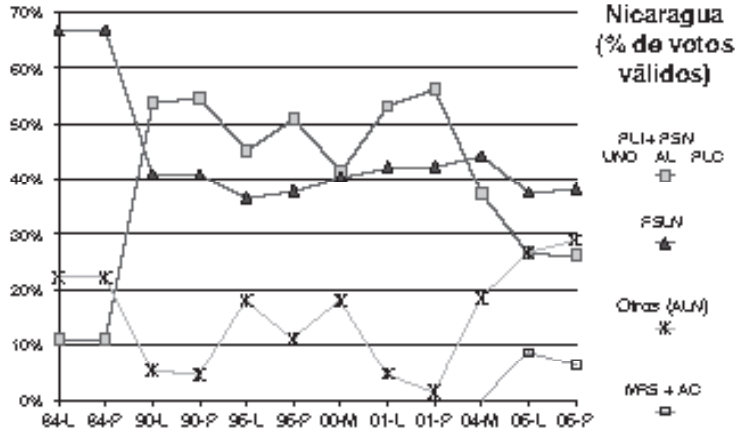
se cristalizó durante la guerra interna de los años ochenta y sigue marcando la política nicaragüense. Desde 1990 el antisandinismo había logrado aglutinar una derecha fuertemente fragmentada, pero que se unía siempre en un frente común contra el FSLN. Dicha unión le otorgó la presidencia en tres ocasiones sucesivas: con Violeta Barrios de Chamorro y la Unión Nacional de Oposición (UNO) en 1990; bajo las siglas de la Alianza Liberal (AL) de Arnoldo Alemán en 1996, y con el Partido Liberal Constitutionalista (PLC) y Enrique Bolaños en 2001 (gráfica 16).

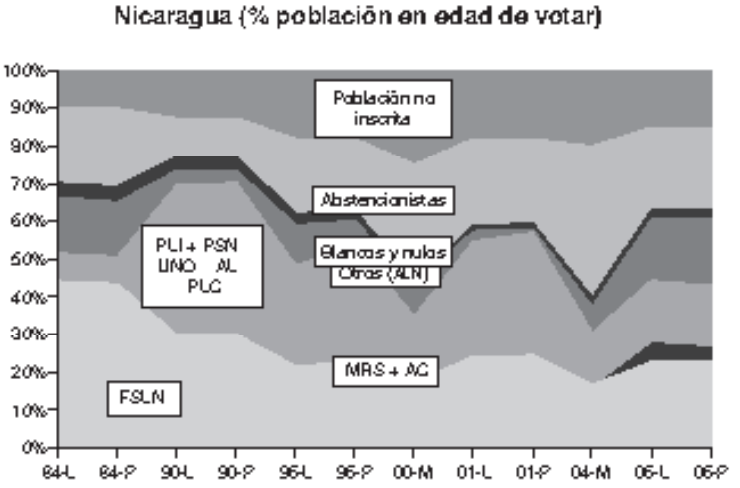
Pero a pesar de sus reiteradas derrotas electorales, los sandinistas lograron consolidarse a lo largo y ancho del país, captando en promedio alrededor del 40% de los sufragios válidos. Este voto duro y fuertemente territorializado, cuyo coeficiente de correlación alcanzó +0.935 entre 1996 y 2001, y hasta +0.946 entre 2001 y 2006, los situó claramente como la primera fuerza política, pero no alcanzaba para ganar la presidencia en primera vuelta.

Hasta que la reforma electoral de 1999 empezó a abrir el camino. Concebida a la medida de Daniel Ortega, a cambio del arraigo domiciliar de su antiguo enemigo y ahora aliado, el ex presidente Arnoldo Alemán, ésta redujo el umbral requerido en primera vuelta del 40% al "35%, más cinco puntos de ventaja". Y fue así que gracias a la división de la derecha en dos corrientes equiparables en 2006 (cuyos candidatos contendieron bajo las siglas de la ALN y del PLC), Ortega reconquistó efectivamente la magistratura suprema del país, pese a la disidencia de los sectores renovadores sandinistas y con su resultado más mediocre (36.9% de los sufragios válidos) desde 1996 (gráficas 16 y 17).

Por ello, el presidente Ortega gobierna con un congreso altamente fragmentado. Pese a la cooptación inmediata de dos diputados tránsfugas, electos bajo las siglas de la Alianza Liberal y del Movimiento de Renovación Sandinista, el FSLN controla solamente 40 de los 92 escaños legislativos. Ello lo obliga a negociar sus políticas, ya sea con sus antiguos "enemigos" y ahora aliados del PLC (25), ya sea con sus nuevos adversarios de la ALN (23) y del MRS (4), cuyas campañas se articularon precisamente sobre la denuncia del pacto Ortega-Alemán, y quienes cuestionaron frontalmente la legitimidad de los resultados de los comicios municipales de noviembre de 2008 (sobre los que volveremos en las conclusiones).

Gráficas 16 y 17: Nicaragua (% votos sobre válidos y PEV, 1984-2006)





Elaboración propia con datos oficiales sistematizados en el marco de los proyectos CEMCA/BID/IHEAL: "Atlas electoral de Centroamérica" y CES-Colmex: "Las mutaciones de los procesos democráticos: Contribución a una geografía electoral comparada de México y Centroamérica"

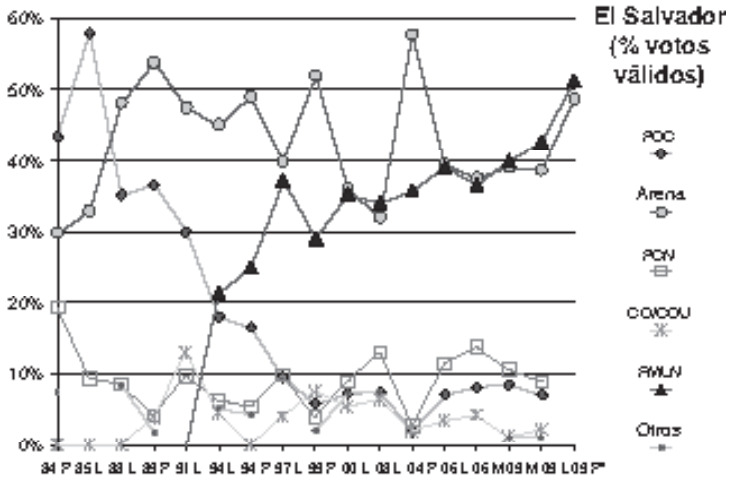
En cuanto a las dinámicas territoriales del voto en Nicaragua, éstas se caracterizan por relaciones consistentes con el nivel municipal de desarrollo humano. Tras haberse caracterizado por un perfil predominantemente rural y marginado en 1984, las bases municipales del FSLN pierden dichos rasgos en 1990 y adquieren un perfil eminentemente urbano y desarrollado en 1996 y 2001. Dicho perfil se mantiene pero se debilita en 2006, como consecuencia de la ruptura con los sectores del Movimiento de Renovación Sandinista, cuyas bases se caracterizan por una marcada concentración urbana. De manera inversa, las bases antisandinistas adquieren un perfil rural y marginado a partir de 1996, antes de escindirse y reestructurarse territorialmente en 2006, cuando el electorado de ALN se concentra claramente en los municipios urbanos y el del PLC se concentra en los municipios más rurales y marginados del país.

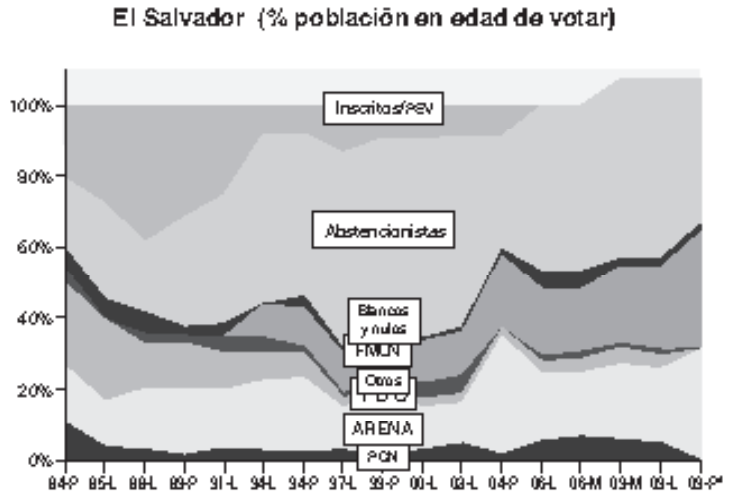
En El Salvador, la fragmentación del voto es todavía más acentuada. Pero si ésta se mantiene a lo largo del periodo en los comicios municipales y legislativos, se reduce cada vez más en las presidenciales (gráfica 18). En efecto, la competencia entre el Partido Demócrata Cristiano (PDC, centro-derecha) y la Alianza Republicana Nacionalista (Arena) —que marca la década de la guerra civil y el inicio de la transición democrática— cede el paso a una nueva bipolarización, que opone a los dos protagonistas del conflicto armado: Arena y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN).

Tras la firma de los Acuerdos de Paz (1992), la guerrilla se integra a la vida política institucional y se convierte, desde 1994, en la segunda fuerza electoral. A partir de entonces, ambos partidos concentran una parte creciente de los votos en los comicios presidenciales sucesivos, marginando puntualmente a las otras fuerzas políticas. Pero mientras que Arena moviliza un electorado volátil y heterogéneo que vota con mayor independencia en las legislativas y fluctúa fuertemente en función del nivel de la participación electoral, el FMLN capta un voto cada vez más duro y leal, con bases municipales más estructuradas y concentradas en las áreas urbanas del país.

No obstante, más allá de la bipolarización del voto en las presidenciales (quinquenales), también se registra una presencia no-

Gráficas 18 y 19: El Salvador (% votos sobre válidos y PEV, 1984-2009)





Elaboración propia con datos oficiales sistematizados en el marco de los proyectos CEMCA/BID/IHEAL: "Atlas electoral de Centroamérica" y CES-Colmex: "Las mutaciones de los procesos democráticos: Contribución a una geografía electoral comparada de México y Centroamérica".

table de otras fuerzas partidistas, que siguen desempeñando un papel importante en las municipales y legislativas (trienales). En 2009, los tres procesos hubieran tenido que coincidir nuevamente, como sucedió en 1994. Pero, por iniciativa del PCN, las legislativas y las municipales se celebraron en forma separada el 18 de enero, dos meses antes de las presidenciales del 15 de marzo. Ello redujo los efectos habituales de arrastre presidencial, ampliando el margen de negociación para las terceras fuerzas partidistas, y también contribuyó a exacerbar el carácter polarizado y reñido de la contienda, incitando al FMLN y a Arena a buscar el apoyo del Partido de Conciliación Nacional (PCN, derecha conservadora), del Partido Demócrata Cristiano (PDC, centro-derecha), de Cambio Democrático (CD, centro-izquierda) y del Frente Democrático Revolucionario (FDR, izquierda disidente), transformando, de facto, la primera en segunda vuelta presidencial.

De manera inédita, el FMLN logró superar sus pugnas y resistencias internas para apostarle a un candidato externo e independiente (el periodista Mauricio Funes) que le permitiera rebasar su techo electoral. Por su parte, el presidente saliente de Arena sucumbió a la tentación de perpetuar a su propio grupo en el poder, mediante la imposición de su favorito personal (Rodrigo Ávila). De ahí el carácter reñido de la contienda presidencial, cuyo desenlace dependió, sobre todo, de dos factores clave.

En contra de las expectativas, la participación electoral fue relativamente moderada (61.9%), cinco puntos inferior a la registrada en 2004. De haber sido más importante, es probable que ésta hubiese beneficiado al partido gobernante, como había sido el caso en los comicios anteriores. La segunda variable decisiva fueron los reportes de votos de los 417 mil electores que sufragaron por alguna de las terceras fuerzas en las legislativas del 18 de enero. La victoria de Mauricio Funes se debe, así, no solamente al voto duro del FMLN, sino a su capacidad de atraer a un electorado mucho más amplio e independiente, situado entre el centro-izquierda y la derecha moderada.

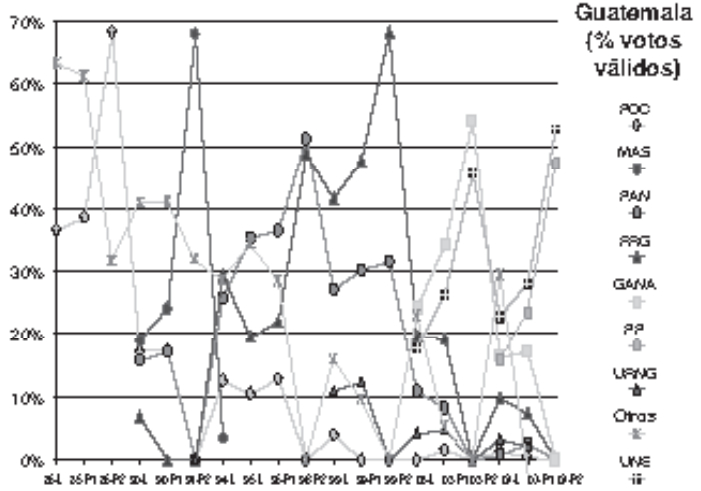
Pero si Funes también se benefició de un voto de castigo hacia el partido Arena (que gobierna desde 1989), su victoria fue cerrada y su mandato encara serios retos. El FMLN solamente controla 35 de los 84 escaños legislativos, y 75 de los 262 consejos munici-

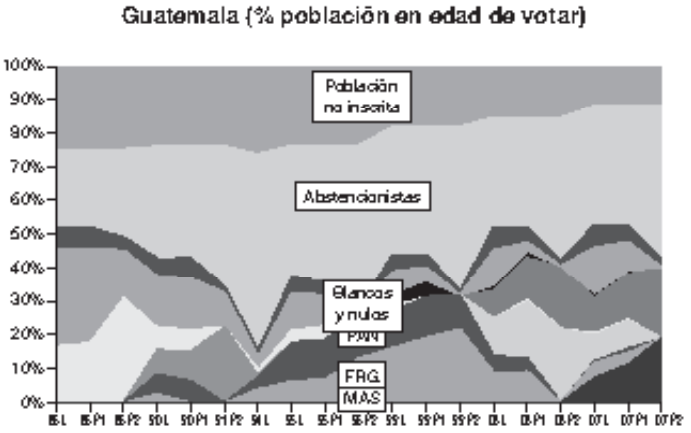
pales. En este contexto, el presidente electo enfrenta, por una parte, la férrea oposición de una derecha dividida pero que cuenta con 122 alcaldes y 32 diputados, con posibilidades de aliarse con los 11 diputados del PCN o con los cinco diputados del PDC. Y por otra parte Mauricio Funes carece de experiencia legislativa y de bases partidarias propias frente a los comandantes del partido que lo llevó al poder. Por ello, su equipo de transición y su gabinete se integraron con varias personalidades independientes o del centro, en vistas de equilibrar la influencia de los diputados del FMLN.

Finalmente, Guatemala se distingue por una fragmentación y volatilidad extremas de la oferta partidista, que impiden la constitución de identidades políticas duraderas. Como ilustran las gráficas 20 y 21, ninguno de los partidos que ha gobernado el país desde 1985 logró conservar la confianza de los electores que lo llevaron al poder. En lugar de esforzarse por construir estructuras organizativas y bases territoriales estables, los actores políticos se apoyan en redes personales de poder e influencia. Ello se refleja en el carácter caudillista del juego político-electoral, y en la atomización de los partidos: entre 1985 y 2007 no menos de 61 formaciones y 12 coaliciones participaron en alguno de los comicios, sin contar los cientos de comités cívicos que han presentado candidatos independientes a nivel municipal. Las carencias institucionales de los partidos guatemaltecos también son evidenciadas por su altísima "fecundidad" y por su bajísima "esperanza de vida": éstos proliferan en cada contienda, pero muchos no sobreviven siquiera a la coyuntura electoral (gráfica 20).

Pero la debilidad estructural de los partidos guatemaltecos se manifiesta de manera todavía más contundente cuando se relaciona con los altos porcentajes de ciudadanos no inscritos, e inscritos que no acuden a votar (gráfica 21). Así, incluso en los momentos más decisivos de la vida política nacional, como en las segundas vueltas presidenciales, los ganadores solamente movilizan a una parte sumamente modesta de la población en edad de votar: el 31% en 1985 (Vinicio Cerezo Arévalo del Partido Demócrata Cristiano, PDC), el 22% en 1991 (Jorge Serrano Elías del Movimiento de Acción Solidaria, MAS), el 14% en 1996 (Álvaro Arzú Irigoyen del Partido Avanzada Nacional, PAN), el 22% en 1999 (Alfonso Portillo del Frente Republicano Guatemalteco, FRG), el 22% en 2003

Gráficas 20 y 21: Guatemala (% votos sobre válidos y PEV, 1985-2007)





Elaboración propia con datos oficiales sistematizados en el marco de los proyectos CEMCA/BID/IHEAL: "Atlas electoral de Centroamérica" y CES-Colmex: "Las mutaciones de los procesos democráticos: Contribución a una geografía electoral comparada de México y Centroamérica".

(Óscar Berger con la Gran Alianza Nacional, Gana) y el 21% en 2007 (Álvaro Colom, Unión Nacional de la Esperanza, UNE).

De ahí la dificultad de analizar las estructuras territoriales del voto en Guatemala, exceptuando una notable novedad relacionada con la distribución geográfica de la participación electoral. Entre 1985 y 2003 el incremento del abstencionismo entre las primeras y las segundas vueltas presidenciales se concentraba claramente en las zonas rurales, otorgándole un peso decisivo al área metropolitana (que concentra el 25% de los electores inscritos) y a las cabeceras departamentales, donde se registran los índices más elevados de desarrollo y donde solían focalizarse los esfuerzos de campaña del *ballotage* presidencial.[19]

Sin romper totalmente con esta tendencia general, Álvaro Colom transformó sensiblemente el patrón territorial de la desmovilización ciudadana. Ciertamente, la participación electoral se redujo sensiblemente con respecto a la primera vuelta. No obstante, el equipo de Colom logró establecer alianzas con los alcaldes electos por las más diversas fuerzas políticas, reforzando el arraigo territorial obtenido mediante la elección de 108 de sus candidatos municipales (contra 37 solamente postulados por el PP). Se confirmó, así, el peso creciente de la política local, y la presencia considerable de la UNE a lo largo y ancho del país. Pese a su debilidad relativa en el departamento de la capital (40.5%), la victoria de Colom en 20 de los 22 departamentos del país le permitió compensar su derrota metropolitana, movilizando el mayor número de votos obtenidos hasta la fecha por un presidente electo en Guatemala.

Dicha novedad se refleja claramente en la concentración geográfica del PP: Pérez Molina obtiene el 18% de sus votos en la capital (y el 34% en el departamento central), contra el 9% (20.5%) solamente en el caso de Colom. Mientras que el primero capta

[19] Tradicionalmente, la coincidencia de la primera vuelta presidencial con los comicios legislativos y municipales moviliza al conjunto de la clase política —con la consecuente movilización de recursos económicos, organizativos y humanos—. En contraste, la segunda vuelta se caracteriza por el retiro de la mayoría de dichos actores, y por la disminución notable de la participación electoral. En 2007 no menos de 16 partidos y 29 821 candidatos participaron en las contiendas paralelas del 9 de septiembre, permaneciendo solamente en campaña los dos candidatos punteros para el balotaje presidencial del 4 de noviembre.

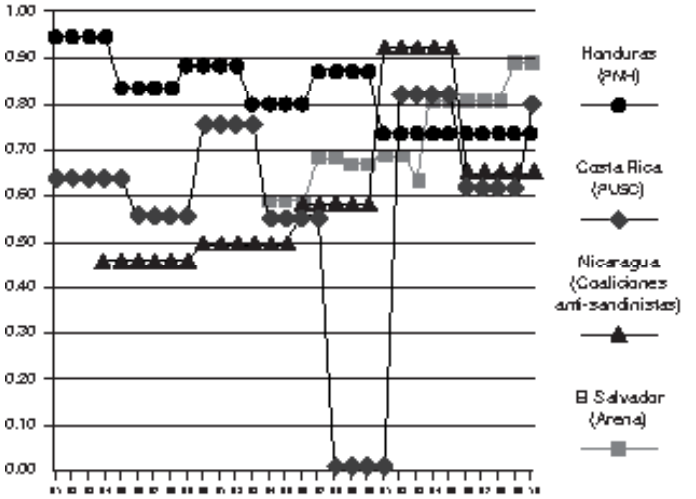
muchos de los electores de las terceras fuerzas en el área metropolitana, el segundo logra sumar un conjunto mucho más amplio y heterogéneo de apoyos, distribuidos en todo el territorio nacional. Es precisamente esta participación inusual del campo la que, al diluir el peso relativo de la capital, le otorga la presidencia a Álvaro Colom.

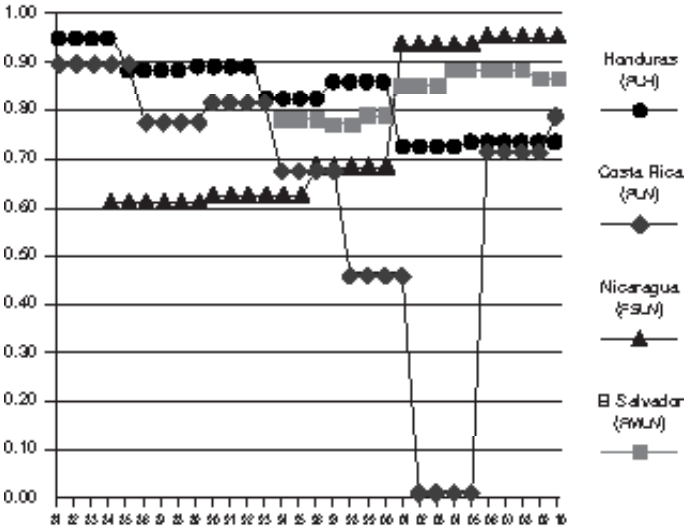
Sin embargo, las elecciones de 2007 también se caracterizaron por un curioso desfase entre unas campañas agresivas y retóricamente polarizadas y una ciudadanía eminentemente desinteresada, despolitizada y apática. Aun así, persisten problemas serios de fragmentación partidista, con riesgos reales para la gobernabilidad. Álvaro Colom ganó con el apoyo de un partido que controla menos de una tercera parte de los 158 escaños legislativos, frente a un Congreso ultradividido, sin lealtades claras y con una fuerte tradición de transfuguismo. Con una bancada de 51 diputados, el presidente tiene que negociar constantemente con 11 grupos parlamentarios, con escasas posibilidades de lograr acuerdos estables.[20] En la pasada legislatura (2004-2007), 68 diputados (el 43% del total) cambiaron de formación política, para no hablar de la fragilidad y de las tensiones internas de los partidos, empezando con la misma bancada presidencial de la UNE (cuyos integrantes distan mucho de ser incondicionales).

En una perspectiva comparativa y transversal, analicemos finalmente las tendencias de estructuración o fragmentación territorial de los principales partidos centroamericanos. Como ilustran las siguientes gráficas, se observa un declive significativo del anclaje geográfico del Partido Nacional y del Partido Liberal en Honduras, así como una caída brutal del Partido Unidad Social Cristiana y un realineamiento territorial del Partido de Liberación Nacional en Costa Rica. En contraste, tanto el FSLN y las coaliciones antisandinistas en Nicaragua como el FMLN y Arena en El Salvador registran

[20] En junio de 2008 el Congreso estaba integrado por 158 legisladores organizados en 12 bancadas: de la gobernante UNE (29), del PP (29), de la Gana (24 diputados), del FRG (14 parlamentarios, liderados por el ex dictador Ríos Mont), del PU (7), de la UCN (5), de EH (4), del Casa (4), del PAN (3), de la URNG (2) y de la UD (1), así como con los 13 diputados del recién formado Bloque Independiente Bancada Guatemala (BG, 13), y por una diputada que en junio de 2008 se declaró totalmente independiente.

Gráficas 22 y 23: Estructuración territorial de las principales fuerzas partidistas





una creciente y notable estructuración de su anclaje territorial respectivo (gráficas 22 y 23).[21]

En suma, las configuraciones identificadas al inicio de este apartado se confirman, pero convergen en torno a una tendencia común a nivel regional. Mientras que los bipartidismos hondureño y costarricense se fragmentan en términos territoriales, los multipartidismos nicaragüense y salvadoreño se estructuran crecientemente como consecuencia de una persistente polarización política. En otras palabras, la famosa "excepción" costarricense se diluye frente a los procesos de fragmentación y polarización que afectan al conjunto del istmo, indicando la necesidad de profundizar el análisis transversal de las transformaciones del voto en este pequeño laboratorio del cambio democrático.[22]

El desafío de la gobernabilidad "democrática" (a modo de conclusión)

A treinta años del inicio de la tercera ola, las últimas elecciones en Nicaragua y Honduras revelan un quiebre importante con las dinámicas nacionales y regionales de expansión e institucionali-

[21] Según nuestra propia definición, el grado de estructuración territorial corresponde a la correlación Pearson que se registra entre los resultados de una misma fuerza partidista entre dos elecciones sucesivas, medido aquí en el nivel municipal o cantonal. Un incremento de dicha correlación en el tiempo (como en el caso del FSLN en Nicaragua) indica que dicho partido tiende a obtener sus mejores resultados en los mismos municipios, entre dos elecciones sucesivas. En cambio, el declive de esta correlación (el caso del PLN en Costa Rica) significa que la distribución espacial del voto de ese partido se parece cada vez menos, lo que indica un proceso de fragmentación de sus bases territoriales (en el nivel cantonal).

[22] En Guatemala, las correlaciones entre los resultados sucesivos de las dos principales fuerzas contendientes no alcanzan significancia estadística, lo que ilustra la impresionante atomización de este peculiar sistema de partidos. Aun así, la pulverización de las fuerzas políticas en el nivel nacional oculta muchas continuidades en el nivel local, donde sí se registran numerosas reelecciones municipales. Asimismo, la complejidad del sistema electoral panameño (con la posibilidad de emitir un voto personalizado o un voto "en plancha"), así como la volatilidad y heterogeneidad de las alianzas que se conforman coyunturalmente en torno o en oposición al PRD, dificultan considerablemente el cálculo de este mismo índice, dejándolo pendiente para futuras investigaciones.

zación de las nuevas reglas democráticas. Ello no significa necesariamente que Centroamérica ya se encuentra en un proceso generalizado de regresión autoritaria, pero sí debería alertar sobre los riesgos de estancamiento o reflujo del pluralismo político-electoral, en un contexto de gran adversidad. Al respecto, cabe recordar los factores a los que Huntington (1994) atribuyó las dos primeras "contraolas" *(reverse waves)* que acabaron con muchos regímenes representativos entre 1922-1942 y 1960-1975: debilidad de valores democráticos entre las élites y el público en general; crisis económicas severas que intensificaron las tensiones y la desigualdad social; liderazgos "izquierdistas" que exacerbaron la polarización política y social; colapso del orden legal, y un efecto inverso de "bola de nieve" autoritaria, generado por el éxito de golpes antidemocráticos.

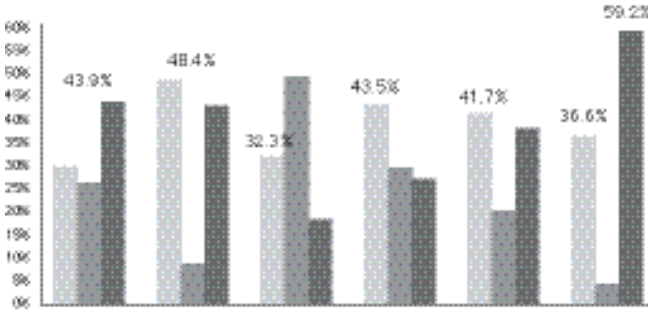
Tras décadas consecutivas de reestructuración económica, apertura desenfrenada de los mercados, privatización de los servicios públicos y casi implosión del monopolio de la violencia legítima, los países del istmo sufren una fragmentación y polarización crecientes de sus sociedades, heredadas de las guerras internas de los años ochenta. Si bien la política ha perdido los tintes ideológicos del pasado, las divisiones se manifiestan en todos los ámbitos de la vida cotidiana, mediante las desigualdades económicas, la exclusión social y la inseguridad, la afirmación de identidades cada vez menos incluyentes y el ejercicio de una "ciudadanía" de geometría variable, segmentada, volátil y atomizada, selectiva e incompleta. Como vimos, los últimos comicios centroamericanos se celebraron en contextos más o menos reñidos pero muy polarizados y confusos. Por encima de la retórica agresiva de las campañas electorales, el debilitamiento de las identidades políticas tradicionales y la ausencia de disciplinas partidarias son los factores que mejor explican la personalización exacerbada de la política, el pragmatismo y el éxito de hombres "providenciales" que prefieren los monólogos mediáticos al debate de proyectos o ideas.

En términos propiamente electorales, la fragmentación y la polarización le confieren al voto connotaciones ambivalentes, que no son siempre democráticas. Y el carácter reñido de las elecciones revela, entonces, las debilidades y los límites de las democratizaciones, tanto por lo que se refiere a la calidad técnica y a la credibilidad de los procesos electorales ante los ciudadanos como

por los efectos concretos del voto en términos de legitimación, representación y gobernabilidad. Todos estos procesos se retroalimentan en un círculo vicioso, vaciando las instituciones de sus contenidos constitutivos de participación e inclusión política.

En este contexto, el pluralismo y la división de poderes se transforman fácilmente en crisis políticas. Con la excepción de Ricardo Martinelli en Panamá —quien gobierna gracias a una coalición heterogénea pero mayoritaria de cuatro partidos—, y ahora también del gobierno mayoritario de Porfirio Lobo en Honduras —que succede al gobierno minoritario de Manuel Zelaya pero fue electo en circunstancias no competitivas—, ninguno de los presidentes centroamericanos dispone de una mayoría legislativa para impulsar sus proyectos, lo que desemboca en la generalización de gobiernos divididos con sistemas de partidos fragmentados y débilmente institucionalizados (gráfica 24).

Gráfica 24: Gobiernos divididos
(% diputados de primeras, segundas y terceras fuerzas)



	Costa Rica 2006-L	*Honduras 2005-L*	*Guatemala 2007-L*	*Nicaragua 2006-L*	*El Salvador 2009-L*	*Panamá 2009-L*
PAC-PLH-UNE-FMLN-FSLN-PRD	29.8%	48.4%	32.3%	43.5%	41.7%	36.6%
Legisladores de otros partidos	26.3%	8.6%	49.4%	29.3%	20.2%	4.2%
PLN-PNH-PP-Arena-PLC-Alianza (CD + PP + UP + MOL)	43.9%	43.0%	18.4%	27.2%	38.1%	59.2%

Por ello, los límites de la democratización se manifiestan, ahora, incluso en el ámbito más estrecho y crucial de la gobernabilidad. Hasta en los países más estables del istmo las elecciones no fabrican gobiernos con bases y contrapesos partidistas consistentes, lo que obliga a negociar acuerdos coyunturales mediante transacciones opacas e individuales, al margen de las comisiones y en la sombra de los espacios legislativos. A la debilidad de las instituciones representativas se agregan una política marcadamente personalista y antipartidista, así como la generalización de la corrupción y la impunidad, cuando no la colusión con el narcotráfico o el recurso a la violencia.

La crisis de la representación incluso afecta a Costa Rica, donde demasiados escándalos consecutivos estremecieron la democracia más antigua de Iberoamérica. En 2004 los tres ex presidentes que gobernaron entre 1990 y 2002 fueron acusados de corrupción. Y todavía en 2009, el presidenciable virtual de la Unidad Social Cristiana fue condenado por esos hechos, dejando a su sucesor con una incómoda confesión para su campaña improvisada de última hora: la de ser, no el mejor, sino "el menos malo" de los candidatos. Asimismo, Panamá enfrenta una crisis de su sistema de representación política que pone en riesgo las bases de su legitimidad. Al auditar los polémicos Fondos de Inversión Social (FIS), el presidente Martinelli abrió la caja de Pandora, ya que diputados de todos los partidos parecen estar involucrados en malversaciones, electorales y personales, de recursos públicos.

En El Salvador y Nicaragua la polarización forja la esencia misma de la política, manifestándose mediante antagonismos bipolares que oponen el FMLN a la Arena y el FSLN a los sectores "antisandinistas". En el primer país se acaba de producir una alternancia presidencial histórica, pero el margen de acción del nuevo presidente es sumamente estrecho. Mauricio Funes triunfó gracias a su capacidad de atraer a un electorado más amplio que el de sus aliados del FMLN, y ello le da alguna independencia, sobre todo frente a una derecha dividida por su derrota. A un año del inicio de su gobierno, el presidente Funes conserva altas tasas de aprobación, pero desde febrero de 2010 éstas conocen una tendencia decreciente, relacionada con la percepción de que la situación de la economía, la política y la seguridad pública está

empeorando.[23] Asimismo, la elevada polarización lo ha llevado a mantener un perfil bajo en política internacional, como lo ilustra su prudencia frente al golpe de Estado en Honduras y su distanciamiento con respecto a Hugo Chávez.

En cuanto a Nicaragua, este país está nuevamente al borde de la ingobernabilidad. Como en 2004-2005, cuando el ex presidente conservador Enrique Bolaños enfrentó un bloqueo institucional impuesto por los diputados del pacto Ortega-Alemán, el gobierno actual se enfrenta a una oposición multisectorial que empieza a dudar de las virtudes de la democracia electoral. Los últimos comicios municipales de 2008, que vieron la victoria del FSLN en 105 de las 140 alcaldías del país, fueron descalificados abiertamente como fraudulentos por la oposición. Y recientemente, una controvertida sentencia de la Corte Suprema de Justicia autorizó la reelección presidencial inmediata, lo que le abre a Daniel Ortega la posibilidad de presentarse nuevamente en 2011. Sin embargo, la oposición sostiene que el fallo viola flagrantemente la Constitución, mientras que las protestas de los más diversos sectores antiorteguistas (incluyendo a varios dirigentes ex sandinistas) siguen exacerbando la polarización que divide el país.[24]

En Guatemala, muchas instituciones públicas también se encuentran en un estado de colapso virtual, empezando por aquellas encargadas de procurar seguridad y justicia. Con tasas récord de homicidios e impunidad, el país se ha transformado en una zona franca para el tráfico ilegal de drogas, vehículos e incluso personas. Y la violencia permea todos los ámbitos de la vida política, económica y social. Ello se reflejó públicamente, en mayo de 2009, durante el escándalo suscitado por el caso Rosenberg. Dicho abogado apareció, después de haber sido asesinado, en un video en el que acusaba de su propio homicidio al presidente Colom. La derecha utilizó el caso para denunciar las vinculaciones del partido de gobierno con las mafias que controlan el país, y para exigir su renuncia inmediata.

[23] Encuesta Mitowsky, El Salvador. Encuesta Nacional en Viviendas. Evaluación de Gestión, levantada del 20 al 23 de agosto de 2010, disponible en www.consultamitowsky.com.

[24] Entrevista con Eduardo Montealegre, ex candidato presidencial de la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN), realizada por el autor en el hotel Marriott de Tegucigalpa el 28 de noviembre de 2009.

Ésta fue señalada, a su vez, de mantener vínculos ocultos con otras asociaciones criminales, y de estar preparando un golpe de Estado. Finalmente, una comisión internacional declaró inocente a Álvaro Colom. Sin embargo, la crisis puso de manifiesto la debilidad del gobierno, la violencia e impunidad con la que siguen actuando las élites y la fragilidad del sistema político en su totalidad.

Pero es en Honduras donde la tercera ola de democratizaciones parece haber alcanzado su punto de quiebre. Más allá de la tragedia que representa la interrupción violenta del orden constitucional para este país, el episodio anacrónico de unas elecciones organizadas por un régimen *de facto* para regularizar un golpe de Estado también sienta un antecedente para el futuro de la democracia en América Latina. Pese al rechazo unánime del golpe en junio y a la fuerte presión internacional ejercida desde la OEA, Colombia, Perú, Costa Rica y Panamá terminaron reconociendo los comicios de 2009, mientras que Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Cuba y España denunciaron su irregularidad e ilegitimidad. Después de una estrategia ambivalente y cambiante —de denuncia categórica del golpe, de apoyo a la negociación multilateral y, finalmente, de concertación unilateral—, la diplomacia estadounidense retrocedió.

El 29 de junio de 2009 el presidente Barack Obama condenó el golpe:

> Tal como la Organización de Estados Americanos lo hizo el viernes, pido a todos los actores políticos y sociales en Honduras que respeten las normas democráticas, el estado de derecho y los principios de la Carta Democrática Interamericana [...] Sería un terrible precedente si empezamos a retroceder hacia la época en la que veíamos los golpes militares como medios de transición política, en lugar de las elecciones democráticas […] La región ha hecho enormes progresos en los últimos 20 años en establecer tradiciones democráticas en Centroamérica y Latinoamérica. No queremos regresar a un pasado oscuro.[25]

[25] Citado de "Obama: Honduras Coup 'Not Legal'. President Says Manuel Zelaya Remains Country's President, Wants To Avoid 'Dark Past' Of Military Coups", AP, Washington, 29 de junio de 2009; "Presidente Obama pide a Honduras respetar la democracia", AP, 1 de julio de 2009.

Pero tras haber apoyado las negociaciones auspiciadas por la OEA, el 28 de octubre Thomas Shannon matizó la posición de Estados Unidos sobre la restitución incondicional del presidente Zelaya, durante una visita oficial en Tegucigalpa. Poco después, Arturo Valenzuela, su sucesor en la Subsecretaría de Estado para el Hemisferio Occidental, abrió la posibilidad de reconocer las elecciones de noviembre independientemente del fracaso de las negociaciones entre Micheletti y Zelaya.[26] En diciembre, Hillary Clinton en persona terminó felicitando a Porfirio Lobo por su triunfo, declarando que "los hondureños expresaron su voluntad democrática de manera pacífica y con una amplia participación".[27] Con ello, la secretaria de Estado de Barack Obama rompe con la doctrina de apoyo a la democracia que caracterizó durante varias décadas la política exterior de Estados Unidos hacia la región.

Independientemente del caso hondureño, Clinton envía un mensaje inequívoco a todas las fuerzas que pudieran dudar de su interés en seguir respetando las reglas de un juego político con procedimientos democráticos. De inmediato, dicha postura diplomática sedujo a la derecha más escéptica de la región. Como lo afirmó el ex presidente salvadoreño Armando Calderón Sol (1994-1999) —quien participó, junto con el ex presidente boliviano Jorge "Tuto" Quiroga (2001-2002) y con el líder liberal nicaragüense Eduardo Montealegre, en el pequeño grupo de observadores invitados a Honduras por el TSE—, él y Arena no pueden sino felicitarse por el desenlace del conflicto hondureño. Y, al referirse a la posición internacional de El Salvador sobre la situación, Calderón Sol agregó:

> Hasta ahora, el presidente Funes lo está haciendo más o menos bien, con la debida prudencia y con un criterio bastante equilibrado. Esperemos que siga así, y que no ceda a las presiones radicales del Frente [Farabundo Martí de Liberación Nacional]. Acabamos de presenciar lo

[26] Véase el análisis de Robert E. White, ex embajador de Estados Unidos en El Salvador y Paraguay y actual presidente del Centro de Política Internacional, "La derrota negociada en Honduras", 11 de noviembre de 2009, disponible en http://www.ircamericas.org.

[27] "Felicita Clinton a Lobo por su triunfo en los comicios de Honduras", *El Financiero,* 9 de diciembre de 2009.

> que se puede hacer para restablecer el orden y la libertad. Haremos lo que sea necesario para defenderla y conservarla.[28]

A estos comentarios personales de uno de los dirigentes históricos de la derecha salvadoreña cabe agregar las declaraciones de sus representantes y portavoces actuales. Como lo comentó a la prensa el también ex presidente Alfredo Cristiani, entonces titular del Consejo Ejecutivo Nacional de Arena: "Yo puedo ser destructivo y ahorita tenemos cómo parar al presidente de la República para que no pueda hacer nada".[29] Por su parte, el vicepresidente del mismo órgano partidista, Jorge Velado, advirtió que si el presidente Funes actuaba como el presidente Zelaya, "puede pasar aquí lo mismo que en Honduras".[30] De ahí la prudencia con la que ha actuado el nuevo presidente salvadoreño, distanciándose públicamente de su homólogo venezolano y de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), para proclamarse ideológicamente cercano a los presidentes brasileño Lula da Silva y estadunidense Barack Obama.

En otras palabras, el pluralismo y la ciudadanía siguen siendo conceptos ambivalentes en América Central, resultado de procesos de democratización frágiles e inacabados. Si bien se registraron progresos notables en sus dimensiones *político-electorales* a lo largo de los años noventa, sus dimensiones *civiles y sociales* no avanzaron sustancialmente desde la famosa "década perdida", antes de retroceder en algunos países en los últimos años. Indudablemente, las elecciones libres y competitivas contribuyeron a la resolución de sangrientos conflictos armados y a la estabilización del orden constitucional. Asimismo, el pluralismo político ha contribuido a la afirmación de un discurso normativo de justicia e

[28] Entrevista con Armando Calderón Sol, ex presidente de El Salvador (1994-1999) y dirigente de Arena, realizada por el autor en el aeropuerto Toncontín de Tegucigalpa el 30 de noviembre de 2009.

[29] Publicado en la nota "Primeros 100 días: Logros, silencios, amenazas, chantajes... y desafíos", *Envío,* núm. 331, octubre de 2009, citado por Rojas Bolaños (2010: 106).

[30] Publicado en la nota "Derecha salvadoreña avala acciones pro Michelleti", DiarioCoLatino.com, consultado el 7 de julio de 2009 en www.diariocolatino.com/es/20090707/nacionales/68897/, citado por Rojas Bolaños (2010:106).

igualdad, así como a la reivindicación creciente de una ciudadanía más amplia y efectiva.

Sin embargo, se trata de un proceso todavía incipiente, en un contexto de gran adversidad y de transiciones múltiples. En términos económicos, la democratización coincidió con el abandono de las antiguas estrategias de desarrollo autocentrado, así como con la expulsión del bono demográfico que —en ausencia de oportunidades de empleo— se ve obligado a emigrar. La región está perdiendo, así, los sectores más jóvenes, dinámicos y emprendedores de su población. Junto con el fenómeno de las maras, esto también contribuye a explicar la debilidad de los movimientos sociales y populares, ya que, al marcharse, éstos alimentan indirectamente las filas de los abstencionistas y "votan con los pies". Esto sin hablar del elevadísimo costo social de esta emigración masiva, que se manifiesta en el debilitamiento de las estructuras familiares y de las diversas redes de solidaridad comunitaria y social.

Pero lo que es, probablemente, todavía más grave para el desarrollo sociopolítico de la región, es la timidez de las políticas públicas y el abandono del Estado, que renuncia a ejercer hasta sus prerrogativas más elementales de procuración de justicia y seguridad. Después de haber caído en el encanto de las sirenas del libre mercado, los centroamericanos tendrán que dotarse de instituciones capaces de proporcionar educación, salud, justicia y seguridad a sus sociedades, sin lo cual sus democracias seguirán limitándose a una dimensión meramente electoral.

Este diagnóstico pesimista afecta en menor medida a los países más desarrollados del istmo (Costa Rica y Panamá, cuyas instituciones representativas se caracterizan por una mayor estabilidad), pero sí plantea riesgos de regresión autoritaria en el llamado C4. Tras haber superado las guerras internas de los años ochenta, los hondureños y los nicaragüenses pudieran enfrentar, junto con sus vecinos guatemaltecos y salvadoreños, coyunturas críticas, ya no para la profundización y ampliación, sino para la sobrevivencia misma de sus endebles democracias.

Bibliografía

Achard, Diego y Luis González (coords.) (2004), *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, San José, BID-IIDEA-OEA.

Brown Aráuz, Harry (2007), *Partidos políticos y elecciones en Panamá*, Panamá, Fundación Friedrich Ebert.

Cálix, Alvaro y Willibald Sonnleitner (2006), "La paradoja hondureña: ¿Por qué los marginados votan tanto en Honduras?", en Willibald Sonnleitner (dir.), *Explorando los territorios del voto: Hacia un atlas electoral de Centroamérica,* Guatemala, CEMCA-IHEAL-BID.

Cardenal Izquierdo, Ana Sofía y Salvador Martí i Puig (coords.) (1998), *América Central, las democracias inciertas*, Madrid-Barcelona, Tecnos-Universitat Autònoma de Barcelona.

CEPAL (2004), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Indicadores del desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe. 2004,* Santiago de Chile, CEPAL.

—— (2010), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Indicadores del desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe. 2010*, Santiago de Chile, CEPAL.

Dabène, Olivier (1997), *Amérique Latine, la démocratie dégradée*, París, Complexe.

Diamond, Larry (2002), "Thinking About Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, abril.

Hermet, Guy, Alain Rouquié y Juan Linz (1982), *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica [ed. orig. en francés, 1978].

Huntington, Samuel P. (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.

Latinobarómetro (2010), *Informe 2010,* Santiago de Chile, consultado el 13 de enero de 2011 en www.latinobarometro.org.

Lehoucq, Fabrice y David L. Wall (2001), "¿La explicación es institucional o sociológica? Tasas de participación electoral en democracias nuevas", en Edelberto Torres-Rivas *et al.* (eds.), *Construyendo la democracia electoral en Guatemala*, Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 105-151.

Lipset, Seymour Martin (1959), "Some social requisites of democracy", *American Political Science Review*, 53 (1), marzo.

Marshall, T. H. (1949), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday.

O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 4, pp. 112-126.

Organización Mundial de las Migraciones (2005), "Los efectos del tratado de libre comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana en los procesos migratorios centroamericanos", *Cuadernos de Trabajo sobre Migración*, núm. 20, OIM.

Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand (2003), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D. C., BID-IIDEA.

PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD-Alfaguara.

—— (2010a), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2010*, Nueva York, PNUD.

—— (2010b), *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (IDHAC, 2009-2010)*, Nueva York, PNUD.

Raventós, Ciska *et al.* (2005), *Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica-IIDH-CAPEL-TSE.

Rojas Bolaños, Manuel (2010), "Centroamérica: ¿Anomalías o realidades?", *Nueva Sociedad*, núm. 226, marzo-abril.

Rouquié, Alain (1992), *Guerres et paix en Amérique Centrale*, París, Seuil.

Rouquié, Alain (coord.) (1991), *Les forces politiques en Amérique Centrale*, París, Karthala.

Schedler, Andreas (2002), "The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, abril.

Sonnleitner, Willibald (2007), "Las elecciones en México y Centroamérica: ¿Polarización, o fragmentación?", en Salvador Romero Ballivián (coord.), *Atlas Electoral Latinoamericano,* La Paz, Corte Nacional Electoral de Bolivia, pp. 195-220.

—— (2010), "Elecciones autoritarias en Honduras: El fin de la tercera ola de democratizaciones", *Revista de Investigación Social*, año IV, núm. 7, México, pp. 105-126.

Sonnleitner, Willibald (coord.) (2005), "Territorios y fronteras del voto: Hacia una agenda de geografía electoral para Centroamérica", número temático de la revista *TRACE,* núm. 48, CEMCA-IHEAL-BID.

Sonnleitner, Willibald (dir.) (2006), *Explorando los territorios del voto: Hacia un atlas electoral de Centroamérica*, Guatemala, CEMCA-IHEAL-BID.
Torres-Rivas, Edelberto (1992), "Escenarios y lecciones de las elecciones centroamericanas: 1980-1991", *Revista Mexicana de Sociología*, 54 (3), julio-septiembre.
Woodward, Ralph Lee (1976), *Central America: A Nation Divided*, Nueva York, Oxford University Press.

MÉXICO 1977-2008: UNA DEMOCRACIA FRAGMENTADA

Silvia Gómez Tagle*

La perspectiva de largo plazo revela tendencias que la mirada inmediata oculta, por eso se intenta analizar algunos aspectos de ese lento pero continuo reformismo electoral que ha tenido lugar en México desde los años setenta a la fecha, para responder parcialmente a la pregunta: ¿para qué ha servido la democratización electoral en México en los últimos 40 años?

Durante este largo periodo hubo etapas que marcaron rupturas importantes, de distinto tipo, en el régimen político-electoral. Primero fue la reforma política de 1977, luego las elecciones presidenciales de 1988, la reforma electoral de 1996 —que abrió el camino para el desarrollo del pluralismo—, y las dos elecciones presidenciales del nuevo siglo. La ruptura más paradigmática fue la de 2000, cuando, después de más de 70 años, se logró la alternancia de partidos en la presidencia de la república. Sin embargo, la elección de 2006 mostró de nuevo las limitaciones y los riesgos de una democratización que no ha sido acompañada de reformas institucionales en otros campos, con un resultado electoral muy competitivo y sin acuerdos básicos en torno al funcionamiento del sistema electoral.

Pero también es necesario recordar que las democracias son por naturaleza regímenes inestables en los que actores políticos en competencia buscan equilibrios en los espacios de diálogo y de conflicto, tanto así que lo mismo se puede avanzar que retroceder en la construcción de condiciones que ofrezcan a la mayor parte de la población oportunidades de participación y la institucionalización de nuevos derechos ciudadanos. Se ha observado con fre-

* Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

cuencia, tanto en las democracias emergentes como en las más consolidadas, que las oportunidades de participación se cancelan por razones fortuitas, algunas veces aduciendo una amenaza a la seguridad nacional (el caso más reciente ha sido el atentado a las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001), con lo que se abre la oportunidad para que las instituciones que fueron democráticas sean controladas por intereses particulares que pervierten sus fines y permiten el desarrollo de nuevos rasgos autoritarios.

Para analizar este proceso de democratización en México es necesario tomar en cuenta las características peculiares del régimen autoritario anterior, porque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gozó de un prestigio, en parte heredado de la Revolución, en parte del reformismo cardenista, que le permitió ocupar todos los espacios políticos importantes sin necesidad de recurrir a una violencia generalizada ni a la supresión de las elecciones y los "partidos de oposición", pero con la certeza de que esos procesos electorales no ponían en riesgo su hegemonía. Esta hegemonía perduró, de una u otra manera, hasta fines del siglo XX. Como otros autores, coincido en que en México los cambios políticos se fueron irradiando desde la política electoral hacia las instituciones políticas y los partidos (Becerra, 2000; Merino, 2003; Hoyos, 2006; Bravo Ahuja, 2010). Las reformas electorales desencadenaron nuevas dinámicas políticas a partir de 1977, pero también debe ser considerado que esa nueva dinámica de lucha por el poder político por la vía electoral alteró la composición de los gobiernos y de los congresos federal y locales, abriendo paso a nuevas reformas electorales. Sin embargo, los cambios en el sistema electoral no se han acompañado ni con pactos fundadores de nuevos consensos nacionales ni con reformas en otras instituciones que conforman el Estado.

En el presente texto sólo se pretende analizar las reformas electorales más importantes y los cambios en el sistema de partidos, en el contexto de las afinidades y contradicciones que surgen del contexto socioeconómico y político más amplio, con el propósito de reflexionar acerca de los logros y las pérdidas de la democracia mexicana en el largo plazo. ¿Qué se ha logrado con la pluralidad partidaria y la alternancia posible? Pareciera que en México el verano democrático duró muy poco tiempo, acaso sólo de 1997 a

2000. ¿Tan rápidamente se perdieron los logros de 20 años de esfuerzos para alcanzar una democracia política mínima? Pareciera que la democratización alcanzada en los últimos 20 años del siglo pasado han resultado estériles debido a lo limitado de los cambios políticos alcanzados, la dinámica de la lucha por el poder electoral que ha envuelto a todos los partidos, así como la intervención de nuevos actores con intereses materiales muy específicos.

El declive del viejo régimen y los atisbos del cambio

El viejo régimen autoritario puede caracterizarse, en forma esquemática, por la existencia formal de instituciones democráticas que en la práctica resultaron siempre inoperantes (partidos e instituciones electorales), por la existencia de un partido más fuerte que todos los demás, que casi siempre resultaba triunfador (PRI), por el poder político concentrado en el presidente de la república (quien controla el Congreso y a casi todos los gobernadores), y por una centralización geográfica del poder en la ciudad capital. Sin embargo, este régimen político logró articular un proyecto económico exitoso en el que se sustentó un desarrollo sostenido con estabilidad monetaria por muchos años, así como una política social que atenuó los efectos perversos de la distribución desigual del ingreso y la contención salarial (gracias al control político de los sindicatos, la corrupción de las instituciones de justicia, la represión policial, etc.). El régimen político mexicano, con todo y su autoritarismo, fue estable y fuerte por la virtuosa combinación de un crecimiento económico no demasiado inflacionario, el control político de las demandas sociales y la hegemonía que generó la memoria de las grandes reformas del cardenismo y su política social. Hubo innumerables movimientos contestatarios que enarbolaron demandas sectoriales y que fueron reprimidos, pero también muchos cuyas demandas fueron parcialmente atendidas.

En el movimiento estudiantil de 1968 se puso en evidencia una ruptura irreparable entre la sociedad mexicana y el partido gobernante.[1] Quizás podría ubicarse el año de 1968 como el momento

[1] Fue un movimiento tan radical —como otros similares que se dieron el mismo

en que se desencadenan una serie de cambios que van desembocando poco a poco en la irremediable pérdida de la hegemonía del PRI. Vale la pena recordar que también fue a principios de los años setenta que el modelo económico de países con un "Estado benefactor" sufrió las dificultades de convivir en un mundo globalizado y desembocaría en una grave crisis económica en los años ochenta, de la que México no se salvó. Para 1975-1976 era evidente que el modelo económico durante tantos años exitoso en México había dejado de ser viable y se encaminaba por un sendero de alto riesgo. El financiamiento deficitario del gasto público llevó a la devaluación del peso en 1976, lo que desencadenó la inflación y un endeudamiento público desproporcionado. En el sexenio 1976-1982 (gobierno de López Portillo) el gobierno se sostuvo gracias a la renta petrolera, pero con la caída de los precios del petróleo en 1981 "el desequilibrio externo se salió de todo control y la serpiente del financiamiento deficitario del desarrollo se mordió fatalmente la cola: la deuda debería contratarse para pagar la deuda anterior, deteriorando su perfil en tasas y plazos y sin espacio para un aprovechamiento productivo de la misma" (Cordera y Flores, 2009: 74). México cayó en una crisis económica tan grave que comprometió la soberanía nacional. A partir de este momento, las presiones de los organismos financieros internacionales sobre el gobierno mexicano limitaron enormemente su capacidad de decidir la política económica.

En México había cierta tolerancia a la oposición política, y formalmente nunca dejó de ser un país "plural", aunque en realidad de los cuatro partidos existentes sólo el PRI tuviera oportunidades reales de acceder al poder por la vía electoral. Había tres partidos que podían participar en elecciones, además del PRI: el Partido Popular Socialista (PPS México) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), que eran de hecho aliados del PRI en elecciones presidenciales, así que el único opositor real era el Partido Acción Nacional (PAN, de derecha), con muy pocas oportunidades de éxito electoral. Hubo grupos que intentaron formar partidos pero que fueron excluidos por diversas causas y empujados a la

año en Europa—, que el gobierno fue incapaz de aniquilarlo y cooptarlo, como había hecho con otros movimientos sociales.

clandestinidad porque no se les permitió participar en las elecciones: el Partido Demócrata Mexicano (PDM, heredero del sinarquismo), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Fuerza Popular (henriquista, opositor durante los años cincuenta).

Por esto, la organización de los partidos corría paralela a la lucha social, pero aún no se encontraban, así que la perspectiva para las tensiones sociales estaba en acciones contenciosas, como protestas callejeras o aun acciones armadas, ya que los partidos tradicionales eran los únicos aceptados en el sistema.

Parecería que las elecciones sólo servían para legitimar un poder previamente adquirido, sin embargo, durante los periodos electorales se abrían espacios en el PRI para la negociación entre los aspirantes a las candidaturas y los grupos de intereses o corrientes ideológicas que los apoyaban, así como entre las fuerzas sociales presentes en cada región del país. Por esto las elecciones, aun cuando en sí mismas no decidían el acceso al poder, sí jugaron un papel importante en la negociación política y contribuyeron a mantener la cohesión del sistema político mexicano (cuadro 1).

Cuadro 1. Elecciones en el periodo del PRI hegemónico 1961-1976
Porcentaje promedio de votos en el periodo

Partidos	*Presidenciales**	*Legislativas***
PAN	8.69	11.92
PRI	88.41	82.49
PPS	1.85	2.80
PARM	1.05	1.74
PNM		0.65
Total	100.00	99.60

* Elecciones presidenciales cada seis años de 1964 a 1976.

** Elecciones legislativas cada tres años de 1961 a 1976.

Partidos: Partido Acción Nacional, PAN; Partido Revolucionario Institucional, PRI; Partido Popular Socialista, PPS; Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM; Partido Nacional Mexicano, PNM (sólo contendió en 1961).

Fuente: Silvia Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, El Colegio de México, 1990.

A pesar de las escasas perspectivas de lucha política en espacios institucionales, en los años setenta tanto el PCM y el PDM como los nuevos partidos, entre los que se contaba el Socialista de los Trabajadores (PST), el Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Socialdemócrata (PSD), pugnaron por cambios en el sistema electoral que les permitieran obtener el "registro electoral", requisito otorgado por la Secretaría de Gobernación (directamente dependiente del presidente en turno).

Es importante subrayar que las políticas sociales de los gobiernos posrevolucionarios sirvieron de paliativo para las tensiones sociales generadas por las características de un régimen de partido hegemónico, que tenía un sustento importante en el control burocrático de las organizaciones sindicales y campesinas (para evitar que prosperaran las demandas salariales y de reivindicaciones para productores agrícolas), así como en la ausencia de una democracia política efectiva que permitiera que las expresiones de disidencia se convirtieran en partidos políticos competitivos.[2] Es por esto que cuando la crisis económica obligó a un cambio en las estrategias de desarrollo las consecuencias políticas fueron devastadoras para la hegemonía y la unidad de aquello que por muchos años se llamó "familia revolucionaria" y que en la realidad histórica podría verse como una gran coalición de fuerzas políticas muy distintas, todas cobijadas bajo las siglas partidarias del PRI, que fueron construyendo acuerdos y alianzas a lo largo de muchos años con el propósito de conservar el poder.

La reforma política de 1977

En el contexto de un partido que perdía hegemonía tanto por su comportamiento político como por la falta de viabilidad de sus proyectos económicos, durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), el secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles, se anticipó a la crisis y promovió la primera reforma política que,

[2] En los años cincuenta y sesenta hubo múltiples expresiones de descontento en los gremios sindicales, así como intentos de crear nuevas organizaciones partidarias que fueron reprimidas o cooptadas por los gobiernos del PRI.

a pesar de sus limitaciones, desencadenó una serie de cambios posteriores que tendrían, a la postre, un impacto considerable en el régimen político mexicano. La reforma constitucional de 1977 y la nueva ley electoral de 1978 se transformaron en tres aspectos: el sistema de partidos, la representación en votos y escaños en el poder legislativo y las nuevas reglas electorales (Aziz, 2009: 13, Gómez Tagle, 2004: 89).

La apertura del sistema de partidos se dio, por un lado, con la posibilidad de que nuevos partidos obtuvieran su registro "condicionado al resultado de la votación", lo que permitió el ingreso a la competencia electoral a nuevos y viejos partidos antes excluidos; por el otro, introdujo en la Cámara de Diputados la iniciativa de representación proporcional que permitió que todos los partidos con votación arriba del umbral mínimo de 2.5% obtuvieran diputados de representación proporcional (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, LFOPPE) (Becerra, 2000: 81-136).

Además, se ampliaron considerablemente las prerrogativas a los partidos políticos, lo que permitió a aquellos de nuevo registro sobrevivir a pesar de tener escasas bases sociales. Las prerrogativas a los partidos comprendieron: 1) acceso a la radio y la televisión, aun en periodos no electorales; 2) recursos para sus actividades electorales y, 3) exención de impuestos y franquicias postales y telegráficas (Ramos y Herrera, 1991: 120-121). Desde entonces, los dos temas centrales en el debate alrededor del sistema de partidos han sido el financiamiento público y el acceso a medios, principalmente electrónicos.

La composición de la Cámara de Diputados federales cambió al crecer de 196 a 300 el número de distritos electorales de mayoría (aquellos en los que el ganador es elegido por mayoría relativa en los conteos) y designarse 100 nuevos diputados electos mediante una fórmula de representación proporcional (Patiño, 1985: 222-227). Las curules de representación proporcional fueron distribuidas a la fuerza proporcional de cada partido en tres circunscripciones plurinominales; cada una de las circunscripciones plurinominales en las que se dividió el país tenía varias entidades federativas y estaba previsto incrementar el número de circunscripciones hasta un máximo de cinco.

La reforma también abarcó otras leyes capitales, incluyendo

una enmienda constitucional que, por primera vez, reconocía el derecho a la información por parte de la ciudadanía y establecía el derecho de amnistía para presos y fugitivos políticos. En particular la amnistía para presos y fugitivos políticos representó un gran incentivo para que muchos dirigentes sociales se enrolaran en los nuevos partidos políticos para desarrollar una actividad en el marco institucional y dirigieran sus recursos y energías hacia los procesos electorales en vez de la lucha contenciosa o inclusive violenta.

No obstante, la nueva legislación aún se las ingeniaba para evitar que los partidos minoritarios se convirtieran en mayoría (Patiño, 1985: 228), y para ello especificaba límites en el terreno de los hechos, ya que indicaba que los partidos con 60 o más distritos de mayoría no podían aspirar a una sola de las butacas plurinominales. Esta reforma, además, no alcanzó ni al Senado de la República ni a los congresos de los estados, en los que el PRI conservó una mayoría "hegemónica" hasta la última década del siglo XX.

La reforma de 1977 no introdujo cambios en materia de organización electoral y, como antes, la responsabilidad recayó en la Comisión Federal Electoral (CFE), que a su vez era un organismo a cargo de la Secretaría de Gobernación (directamente bajo el mando del presidente) y se apoyaba en los gobernadores de los estados para conducir los procesos electorales tanto federales como locales. Semejante acuerdo institucional daba al presidente y a los gobernadores la posibilidad de interferir en el resultado de los procesos electorales, desde el registro de los partidos hasta el cómputo de los votos. En cuanto a la certificación de los comicios, la tarea permaneció también, como antes, en manos de las respectivas comisiones electorales del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, mismas que, sin ocultar sus motivaciones políticas, se inclinaban a favor del partido mayoritario.

La política económica y social en los años ochenta

Para entender la dinámica política que debilitó al partido hegemónico es necesario hacer referencia a la política económica y social, con el fin de identificar las diferencias y afinidades que surgieron entre los partidos y al interior del PRI. En 1982 la economía

mexicana entró en crisis, lo que obligó a poner en el centro, como único imperativo, el pago de la deuda a cualquier costo. Y ese costo lo pagaron los sectores sociales menos favorecidos, ya que toda la política social del régimen priísta fue reorientada para atender ese único objetivo. También se llevó a cabo una drástica revisión a la baja de subsidios y apoyos a la empresa privada productiva, así como un progresivo desmantelamiento de la banca de desarrollo, tanto en la industria como en el medio rural y la agricultura.

A partir de 1985, sectores importantes de la burocracia política y dirigentes de alto nivel del PRI dejaron de ver estas medidas económicas como una salida de emergencia a la crisis, y se empezó a formular la idea de que el país requería de un cambio estructural que llevara a la economía a una nueva pauta de crecimiento (Cordera y Flores, 2009: 76-82). Esta propuesta, alimentada por el neoliberalismo económico tan popular en el ámbito internacional en aquella época, proponía una apertura comercial unilateral, un progresivo proceso de privatización de empresas estatales productivas y del sistema financiero, la desregulación de la economía y el adelgazamiento del Estado (eso que se ha conocido como "Consenso de Washington" y que hoy, en medio de la nueva crisis económica mundial, critican incluso muchos de los que la diseñaron y contribuyeron a imponerla a un gran número de países en todo el mundo). Hoy se pueden apreciar los efectos devastadores de estas ideas, impuestas por organismos internacionales a los países con altos niveles de endeudamiento externo, pero que en este país fueron abrazadas con un entusiasmo y una fe ilimitada por varios presidentes y funcionarios del gabinete económico del PRI en los dos últimos sexenios del siglo pasado, tanto como en los dos gobiernos panistas del presente siglo.

La llamada "política neoliberal" tuvo consecuencias en otros ámbitos; por un lado permitió que el PAN y el PRI dejaran de verse como enemigos totales, porque compartían la misma visión de lo que debía ser la política económica, y por el otro se desarrolló una corriente política en el PRI, contraria a esas posiciones neoliberales, que defendía el papel del Estado como rector de la economía y de la seguridad social. Al ser derrotada en 1987, esta corriente se escindió del PRI, provocando la mayor fractura política en la historia de la familia revolucionaria mexicana.

Lo político no está subordinado a la economía; pueden cambiar las instituciones y las reglas de eso que se denomina "el sistema político" sin que se modifique en lo fundamental el conjunto de fuerzas sociales y políticas que constituyen el Estado, como ocurrió en México a partir de 1977, pero las nuevas instituciones políticas "democráticas" pueden simplemente representar espacios nuevos para los viejos actores políticos. Un problema fundamental de la democracia, que a veces no se contempla con suficiente cuidado, es el significado de las relaciones de poder de diversos actores que transitan entre la esfera política y la económica. Los partidos y los actores políticos, individuales o colectivos, no son ajenos a los intereses económicos personales o de los grupos que ellos representan.

En los años ochenta en México, en diversos sectores y organizaciones sociales, tanto desde la izquierda como desde la derecha, se entendió que la democracia política ofrece una oportunidad para alcanzar el poder, pero aun cuando la teoría de la democracia política se esfuerza por presentar a todos los partidos como actores neutrales en una cancha de competencia perfectamente nivelada, en realidad las oportunidades de unos y de otros son muy distintas.

Los cambios en el sistema de partidos

El proceso de democratización que se abrió con la reforma política permitió la emergencia de nuevos partidos y convirtió las elecciones en un campo importante para lucha de los partidos de oposición, entre los que estaba el PAN y el PDM por la derecha y varios más por la izquierda.

Para las elecciones legislativas de 1979, por primera vez desde los años cuarenta se registraron tres nuevos partidos para la elección federal legislativa: el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), deudor del Partido Fuerza Popular (PFP, sinarquista), tras su disolución en 1949. Para las elecciones presidenciales de 1982 el PCM se transformó en Partido Socialista Unificado de México, con lo que vino a consolidar la alianza con diversos grupos de izquierda, y se sumaron a la arena electoral dos partidos nuevos: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el

Partido Social Demócrata (PSD), aunque este último perdería su registro por no haber alcanzado el umbral mínimo de votos (1.5%); lo mismo le sucedió al PARM.[3]

Elecciones presidenciales y legislativas de 1979 a 1985

En las elecciones legislativas de 1985 ingresaron a la arena electoral el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y el PRT, con lo que los votos por la izquierda se dividieron entre éste, el PCM, el PST y los partidos leales al PRI: PPS y PARM (este último recuperó el registro perdido en 1982). En el campo de la derecha el PDM fue perdiendo fuerza mientras el PAN se consolidaba. De esta forma, el sistema de partidos mexicano, que se había mantenido cerrado alrededor de 30 años, se llenó de vitalidad gracias a la participación de nuevas organizaciones. Pero mientras el PAN empezaba a perfilarse como el posible contrincante del PRI en un horizonte lejano, los votos a favor de la oposición de izquierda se dividieron entre todos, en vez de multiplicarse,[4] y el PRI siguió cosechando mucho más de la mitad de los votos efectivos.

En los años ochenta la lucha democrática parecía ajena a la disputa por el poder económico, tanto así que el PAN coincidió en las causas democráticas con los partidos de izquierda, porque todos los partidos de "oposición" (menos el PARM y el PPS) exigían reglas más claras para la organización de las elecciones, mayor transparencia en las instituciones electorales y más recursos para la promoción de sus campañas electorales con la finalidad de competir con el PRI. En diez años, entre 1977 y 1987, hubo varias reformas electorales menores que no tuvieron gran impacto en la correlación de fuerzas de los partidos.

A diferencia de los partidos de izquierda, el PAN encontró grandes afinidades con el discurso neoliberal del PRI. También muchos

[3] En 1977 se registraron tres partidos nuevos, el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Comunista Mexicano y el Partido Socialista de los Trabajadores. En 1982 se agregaron el Revolucionario de los Trabajadores, el Partido Socialista Unificado de México, antes PCM, y el Partido Socialdemócrata (que no pudo conservar el registro).

[4] En 1985 se registró el Partido Mexicano de los Trabajadores.

empresarios, que siempre habían apostado por su buena relación con los gobiernos priístas, encontraron en el PAN una alternativa política viable, que podía ofrecer canales de promoción política alternativos. Democratización, modernización y neoliberalismo se vieron como tendencias afines que podían armonizarse, y el PAN era, en esa época, el único partido capaz de plantear una competencia electora seria al PRI.

Los cambios que desató la reforma política de 1977 se reflejaron de inmediato en las elecciones legislativas de 1979: el PRI perdió 20 puntos porcentuales y siguió perdiendo votos en las dos elecciones siguientes, las presidenciales de 1982 y las legislativas intermedias de 1985. Puede decirse que las elecciones cobraron un nuevo sentido a partir de 1982, cuando "grupos empresariales y organizaciones cívicas y religiosas hicieron suyo tal reclamo y la democracia empezó a convertirse en lengua franca de la política mexicana" (Cordera y Flores, 2009: 71). Se cuestionaron los aspectos fundamentales del régimen, como el papel del presidente como última instancia en las decisiones, tanto en el campo político como en la economía; las élites de la empresa privada se unieron al reclamo democrático que venía ganando popularidad en múltiples espacios populares, como sindicatos y organizaciones agrarias e universitarias, y se profundizó la ruptura entre algunos sectores intelectuales y "el partido". Una novedad importante fue la búsqueda de mayor autonomía por parte de la élite empresarial y su desplazamiento hacia el PAN.

En 1982 el PRI conservaba una mayoría tan amplia en casi todas las elecciones federales y estatales que no corría el riesgo de perder el control de ambas cámaras, la de Senadores y la de Diputados, y mucho menos se contemplaba la posibilidad de perder la presidencia de la república. Sólo en algunos municipios los nuevos partidos en el escenario electoral ponían en peligro el triunfo del PRI (Martínez Assad, 1985).

La fragmentación de la izquierda y el lento crecimiento de Acción Nacional permitieron que el PRI conservara la mayoría en el Congreso y la presidencia incluso después del año 2000 (cuadro 2). Se aprecia una amplia diferencia en votos obtenidos por el PRI en elecciones tanto presidenciales como legislativas, a pesar de que ingresaron a la arena electoral nuevos partidos. La aparición de muchos partidos en realidad fragmentó la votación, lo que le

Cuadro 2. Elecciones presidenciales y legislativas, 1979-1985

	1979	*1982*	*1982*	*1985*
	Legislativas	*Presidenciales*	*Legislativas*	*Legislativas*
PAN	11.47	16.44	17.53	16.31
PRI	74.09	71.72	69.31	68.10
PPS	2.75	1.60	1.87	2.06
PARM	1.93	1.078	1.35	1.74
PDM	2.19	1.93	2.30	2.86
PSUM	5.31	3.65	4.40	3.38
PST	2.26	1.52	1.79	2.60
PRT	0	1.85	1.26	1.33
PSD		0.22	0.19	
PMT				1.63
Total	100.00	100.00	100.00	100.00
Votos válidos	12 971 443	22 506 996	21 052 024	16 983 426

Partidos: PDM, Partido Demócrata Mexicano; PSUM, Partido Socialista Unificado de México (antes PCM); PMT, Partido Socialista de los Trabajadores; PRT, Partido Revolucionario de los Trabajadores; PSD Partido Socialdemócrata.

Fuentes: Silvia Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política,* México, El Colegio de México, 1990.

permitió al PRI conservar una cómoda mayoría (mucho más de diez puntos porcentuales).

El deterioro del PRI fue paulatino en espacios de gobierno y en los poderes ejecutivos locales y el nacional, además de que a la oposición se le escatimaron triunfos reales, aun en espacios locales como ayuntamientos y diputaciones, por las limitaciones de un sistema muy poco equitativo y transparente. En 1986 se evitó el triunfo del PAN en Chihuahua con el argumento de que la pérdida de una elección en una entidad fronteriza era "un grave riesgo para la seguridad nacional".

En diez años, entre 1977 y 1987, hubo varias reformas electo-

rales menores que no tuvieron gran impacto en la correlación de fuerzas de los partidos. Sin embargo, 1988 es la segunda fecha que marca un gran cambio en el proceso de democratización, pero en ese año los cambios políticos no obedecieron a una iniciativa de "reforma política" como la que en 1977 lanzó el secretario de Gobernación, desde el poder Ejecutivo, para desahogar tensiones sociales y políticas acumuladas con el fin de retomar el control político del país (diríamos hoy "la gobernabilidad"). En cambio en 1988 fue la disidencia política, que provenía del propio partido hegemónico que hizo empatía con la insurrección ciudadana, la que desató una nueva dinámica política que dio a la oposición al PRI una oportunidad de constituirse como un nuevo partido político nacional competitivo.

Entre el autoritarismo y la democratización limitada: 1988-1996

El efecto del neoliberalismo en el PRI ocasionó dos graves problemas: por un lado generó un vacío en la relación del partido-gobernante con sus bases sociales, que dejó paso al desarrollo de otras fuerzas políticas; por el otro, generó, dentro del partido, graves conflictos entre las corrientes históricas de la familia revolucionaria.

Un grupo de dirigentes del partido, entre quienes se contaba Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del general Lázaro Cárdenas, ex gobernador de Michoacán, y una amplia gama de políticos, intelectuales y dirigentes sociales, autodenominados Corriente Democrática, empezaron un debate para modificar las reglas de la vida interna del partido y promover la discusión sobre el abandono de las políticas sociales, la apertura al comercio internacional y la disminución de las facultades económicas del Estado, entre otras. Por primera vez desde 1958 la Corriente Democrática disputó abiertamente la facultad del presidente en funciones (Miguel de la Madrid) para nombrar a su sucesor.[5] El 3 de octubre de 1987 el

[5] En su documento de trabajo núm. 1 la Corriente Democrática del PRI afirmaba que en respuesta al llamado hecho en la XII Asamblea General del PRI y de los Consejos Nacionales: "Un grupo de militantes hemos decidido emprender una acción coordinada […] con el propósito de coadyuvar a la transformación del país […] a favor del proyecto histórico constitucional del país y la movilización de fuerzas sociales que sustentan nuestro partido" (Fonseca, 1987).

Comité Ejecutivo Nacional lanzó la convocatoria para el registro de precandidatos, pero cuando mucho 12 horas después el PRI, "por unanimidad", había decidido postular como "precandidato único" a Carlos Salinas de Gortari. Todo el mes de octubre y parte de noviembre Salinas de Gortari hizo precampaña, visitando a los priístas de todo el país, pero en realidad los representantes que llegarían a la Asamblea Nacional solamente podrían ratificar la decisión dada a conocer el 4 de octubre (Garrido, 1987).

Al encontrar cerrados todos los caminos dentro del PRI, la Corriente Democrática decidió lanzar como candidato a Cuauhtémoc Cárdenas por el PARM; se sumaron el PPS y el Partido Frente Cardenista Nacional (PFCN, antes PST) para registrarse como Frente Democrático Nacional (FDM).[6] A esa candidatura se sumaron muchos movimientos sociales de todo tipo, y muy tardíamente también el Partido Mexicano Socialista.[7] Así, el cardenismo ocasionó la mayor ruptura que haya tenido el PRI en toda su historia, lo que le permitió reencontrarse con la izquierda "en una nueva versión de lo que había sido una alianza en los años treinta" (Aziz, 2009: 17).

Para las elecciones de 1988 se presentaron tres candidatos fuertes a la presidencia: Carlos Salinas de Gortari por el PRI, Manuel J. Clouthier por el PAN y Cuauhtémoc Cárdenas por el Frente Democrático Nacional.[8] Cárdenas, emanado de las filas de la más alta aristocracia política del PRI, a quien le fue negada la candidatura de este partido, tenía la capacidad de ganar la elección presidencial con el FDN, en parte gracias a la memoria histórica que el pueblo de México ha guardado de la figura de Lázaro Cárdenas

[6] Como partidos independientes sólo quedaron el PRT y el PDM, y ambos perdieron el registro por la baja votación que obtuvieron.

[7] El PMS era a su vez resultado de la fusión del PMT y el PSUM, así como de otros grupos de izquierda que se sumaron a la candidatura para la presidencia de Heberto Castillo, quien en mayo de 1988 declinó a favor de Cárdenas, al reconocer la gran popularidad que había alcanzado.

[8] El Frente Democrático Nacional se integró con cuatro partidos: Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Socialista Unificado de México y Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. De acuerdo con la ley vigente, los partidos coaligados para la elección presidencial en el FDN conservaron los votos obtenidos y pudieron presentar candidatos diferentes en elecciones de diputados.

padre,[9] y también a la capacidad de convocatoria política de decenas de líderes priístas que lo siguieron. A pesar de que fue una elección que se desarrolló con reglas inequitativas, organizada y controlada por la Secretaría de Gobernación, el PRI estuvo a punto de perder la presidencia de la república. Para evitar la derrota el gobierno y su partido realizaron un fraude imposible de ocultar, un fraude que se evidenció tanto en la peculiar estructura de los datos locales respecto de los nacionales como en la gran disminución de los votantes y los resultados a nivel local.

En todo caso, si el candidato del PRI había ganado la elección, la pregunta que tendrían que responder los responsables de organizar esa elección es para qué hicieron el fraude (cuadro 3). El PRI ganó la presidencia con una votación "oficial" de 52%, y en la Cámara de Diputados conservó la mayoría de las curules, pero perdió la mayoría calificada que le había permitido realizar reformas constitucionales sin necesidad de llegar a coaliciones legislativas con otros partidos (para alcanzar el 60%).

La elección de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia fue declarada válida por un colegio electoral integrado mayoritariamente por diputados del PRI, de modo que obtuvo la mayoría en condiciones muy irregulares. Sin embargo, una vez que Salinas asumió la presidencia logró acuerdos con el PAN y con otros partidos que le permitieron gobernar y afianzar nuevamente el poder de su partido durante un sexenio más, hasta las elecciones de 1994.

La irrupción del FDN representó una coalición electoral de la izquierda del PRI con la izquierda de la oposición y puso en riesgo el esquema bipartidista PAN-PRI que empezaba a vislumbrarse, en el cual se ofrecía alternancia de partidos pero con acuerdos básicos en cuanto a la continuidad de la política económica y la preservación de los intereses económicos dominantes. Si se aprecia en retrospectiva este hecho, es lógico suponer que el gran fraude de 1988, con el consecuente retraso de la "transición electoral", tuvo el propósito de frenar el avance de la izquierda. Parece existir el acuerdo tácito de que la democracia política es tolerable y hasta necesaria mientras no atente contra los intereses de los "poderes fácticos" nacionales y extranjeros: la Iglesia, los medios, el cri-

[9] Presidente de México de 1934 a 1940.

Cuadro 3

Partidos	*1988*	*1988*	*1991*	*1994*	*1994*
	Presidenciales	*Legislativas*	*Legislativas*	*Presidenciales*	*Legislativas*
PAN	16.88	18.03	17.85	26.71	26.71
PRI	50.97	51.02	61.24	50.21	50.21
PPS	10.36*	9.19	1.80	0.49	0.49
PARM	6.32*	6.19	2.16	0.56	0.56
PDM	1.00	1.26	1.09	0.29	0.29
PSUM	3.5*	4.43			
PFCRN	10.54*	9.39	4.37	0.87	0.87
PRT	0.39	0.48			
FDN/PRD*	30.74		8.29	17.09	17.09
PT			1.15	2.82	2.82
PVEM			1.146	0.96	0.96
Total	98.98	100.00	99.40	100.00	100.00
Total de votos válidos	19 006 037	18 108 641	22 882 244	34 540 617	22 882 244

* Los votos del PARM, PPS, PFCRN y PMS (antes PSUM) se sumaron al Frente Democrático Nacional en 1988, mismo que dio origen al PRD en 1989.

Partidos: El PFCRN cambió a Frente Cardenista; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PT, Partido del Trabajo; PEM, Partido Ecologista de México, que después se convirtió en Partido Verde Ecologista de México. El PSUM/PMS se transformó en PRD, y el PRT desapareció.

Fuentes: Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México,* 2a. ed., México, El Colegio de México, México, 2001.

men organizado, las corporaciones empresariales, la burocracia sindical.

Elecciones en escenarios de democratización limitada

El PRI conservó la presidencia, pero las elecciones se convirtieron en un espacio de lucha por el poder que ya nunca volvió a quedar bajo el control exclusivo de ese partido. Los resultados se volvieron cada

vez más competitivos e impredecibles, por lo que se puede hablar de dos grandes periodos: antes de 1988, cuando existió un sistema de partido hegemónico, y después de 1988, cuando fue pasando de un sistema de partido predominante a un sistema plural, o lo que podría considerarse un largo e incierto proceso de democratización.

A diferencia del gran viraje de la política mexicana en 1977, en 1988 los cambios en el sistema de partidos no se desencadenaron a raíz de una reforma lanzada por el poder Ejecutivo, sino que fue la disidencia política que provenía del interior del PRI, en su encuentro con la oposición de izquierda, social y política, la que desató una nueva dinámica que ha transformado los escenarios electorales en los últimos 23 años (1988 a 2011).

El PAN criticó el fraude electoral de 1988 en un principio, y su candidato, Manuel Clouthier, se solidarizó con Cárdenas, pero otros dirigentes de ese partido descubrieron sus afinidades con el proyecto económico-político del salinismo y la conveniencia de las alianzas legislativas.

Los panistas, con su reconocimiento en el Congreso, dieron estabilidad al gobierno priísta, y a su vez estas coincidencias facilitaron el "reconocimiento" que el PRI dio a los triunfos electorales panistas en varias entidades poco después de 1988. En Baja California en 1989 se reconoció el triunfo del primer gobernador no perteneciente al PRI en toda la historia electoral del siglo XX; después el PAN ganó en Chihuahua y más tarde, en un proceso más complicado de negociación (concertacesión) se llegó a nombrar un panista como gobernador del estado de Guanajuato (Aziz, 2009: 19). La negociación entre el PRI y el PAN se dio en privado; ambos partidos reconocieron reglas no escritas para la alternancia en el poder con el respeto de intereses comunes que permitieron el avance de una democracia electoral, pero que antepusieron los compromisos nacionales e internacionales para dejar a salvo los intereses económicos de los sectores más influyentes. "Se trató de una negociación, como suele suceder, íntima, secreta, de modo que no apareció en la escena pública, pero que cambió la institucionalidad política de México" (Córdova, 2009: 93).

Por su parte, Cuauhtémoc Cárdenas, a pesar de denunciar el fraude que le arrebató la presidencia, tuvo la prudencia (quizás excesiva), de desalentar las acciones de resistencia civil pacífica

o violenta en momentos en los que existía una gran indignación popular por el fraude electoral. En cambio, Cárdenas convocó a sus seguidores a crear el Partido de la Revolución Democrática, que sería a partir de su fundación el partido de izquierda más importante de México. Esto fue posible gracias a que el PMS (partido heredero del PCM) cedió su registro al naciente PRD (porque las autoridades electorales dependientes de la Secretaría de Gobernación le negaron el registro). En cambio, los otros tres partidos que habían integrado el FDN se deslindaron del movimiento cardenista (PPS, PARM y FCRN) para establecer negociaciones por espacios de poder a cambio de otorgar su reconocimiento al nuevo presidente.

El sexenio de 1988 a 1994 estuvo marcado por las contradicciones entre las demandas cada vez más generalizadas de espacios de participación política y de libertades de acción y de expresión, provenientes de todos los sectores de la sociedad, tanto de izquierda como de derecha, y las que generó el proyecto modernizador del presidente Salinas, que implicaba el adelgazamiento del Estado, la liberalización del mercado y la reconfiguración de muchos intereses políticos de los grupos cercanos al PRI, tanto en la burocracia política como en la empresa privada.

El reformismo electoral salinista

Durante el sexenio salinista hubo cuatro reformas electorales: las de 1989, 1990, 1993 y 1994. Una de las innovaciones importantes fue la creación del Instituto Federal Electoral en 1989, el cual vino a sustituir a la Secretaría de Gobernación (Comisión Federal Electoral) como responsable de la organización electoral y el registro ciudadano. El Instituto Federal Electoral (IFE) fue creado sin escatimar recursos materiales, con un gran aparato burocrático y un enorme presupuesto federal, pero desde su creación estuvo incapacitado para garantizar la transparencia y la imparcialidad, por el estrecho vínculo entre la cabeza de la institución (el secretario de Gobernación) y la presidencia. También se creó el Tribunal Federal Electoral para calificar las elecciones y dirimir los conflictos, pero éste también resultó insuficiente debido a lo limitado de sus facultades y a la falta de autonomía.

Las reformas electorales fueron generosas en admitir varios nuevos partidos, lo que diversificó la oferta política pero fragmentó al electorado, sobre todo a los simpatizantes de la izquierda. En las elecciones intermedias de 1991 ingresaron al campo electoral dos nuevos partidos, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde de México (que después se convirtió en Partido Verde Ecologista de México, PVEM).

En la cúspide de su popularidad, el presidente Salinas logró una recuperación significativa de su partido en las elecciones legislativas 1991, donde el PRI alcanzó nuevamente más de 60% de los votos. El PAN quedó en un lejano segundo lugar. También en las elecciones locales el PAN se perfiló como el contendiente "de oposición" más importante, sin embargo el PRD, fundado apenas dos años antes, tuvo un desempeño notable, para ser su primera elección. En cambio, de los demás partidos sólo sobrevivieron el PARM y el PFCRN (cuadro 3).

La "sorprendente" recuperación del PRI no sólo estuvo motivada por la popularidad del presidente y por su capacidad para reactivar las viejas redes clientelares, sino que también se vio favorecida por una baja selectiva de ciudadanos registrados para votar en aquellas zonas en las que podía esperarse una votación favorable para otros partidos, como el Distrito Federal, mientras que en entidades como Chiapas, donde el predominio del PRI no había sido cuestionado, el padrón tuvo un incremento considerable. Además el PRI pudo obtener una mayor proporción de diputados que el porcentaje de votos obtenidos, gracias a reglas poco equitativas para el cómputo de votos plurinominales (Gómez Tagle, 1993). El índice de crecimiento en ciudadanos en edad de votar y ciudadanos empadronados en elecciones federales de 1961 a 2006 es siempre positivo (lo que muestra un incremento de una elección a la siguiente) a excepción de 1991, cuando hay un incremento en ciudadanos y una disminución en empadronados, con lo que se fortalece la hipótesis de que en esa elección se excluyeron del padrón numerosos ciudadanos que no pudieron votar y fue por eso que el PRI resultó victorioso en todas las elecciones con un margen tan amplio (Gómez Tagle, 2009: 191).

En 1994, a consecuencia de la crisis política motivada por la guerra zapatista, el gobierno federal aceptó reformas electorales de último momento, así como el nombramiento de nuevos conseje-

ros en el Consejo General del IFE, con un perfil totalmente nuevo, por tratarse de personalidades con autonomía política y prestigio como defensores de la democracia. Salinas también se vio obligado a sustituir al secretario de Gobernación, tuvo que aceptar la observación electoral internacional y una reforma electoral de emergencia, que incluía varias demandas de la sociedad civil que habían sido rechazadas apenas un año antes. Finalmente la "guerra zapatista" quedó confinada a regiones específicas de Chiapas y las elecciones transcurrieron con tranquilidad, pero su impacto en la vida política nacional ha sido muy importante.

En la elección presidencial de 1994 se presentaron nueve partidos con candidatos propios: algunos eran partidos nuevos, como el PT y el PVEM; otros, como el PPS y el PARM, ya habían perdido el registro pero tuvieron la oportunidad de participar de nuevo, sin embargo la votación se concentró en el PT, el único partido nuevo que alcanzó el umbral mínimo para el reparto de curules plurinominales (cuadro 3).

El candidato del PRI, Ernesto Zedillo, obtuvo la presidencia con resultados muy similares a los de Carlos Salinas de Gortari, con apenas 50% de los votos, pero la diferencia más importante desde el punto de vista político fue el reconocimiento de su triunfo por parte del candidato del PAN, así como el posicionamiento del PAN como segunda fuerza electoral, con casi 27%. En cambio Cárdenas, quien fue de nuevo candidato por el PRD, quedó en tercer lugar, por lo cual tampoco cuestionó los resultados, lo que permitió que las elecciones ganaran mayor credibilidad.

A pesar de todos los esfuerzos del gobierno federal, de los gobernadores y de los dirigentes del PRI, entre 1988 y 1994 este partido fue perdiendo su hegemonía, aun cuando conservó muchos privilegios que probablemente evitaron un deterioro más rápido de su votación. Esto puede tomarse como un indicador de la importancia que se dio al sistema de partidos: el partido antes hegemónico ya no pudo simplemente imponer resultados que lo favorecieran, y se vio obligado a aceptar la creciente votación de los "partidos de oposición", los cuales se fueron convirtiendo cada vez más en partidos en el gobierno, porque fueron ocupando cada vez más asientos en los poderes legislativos, y ganando presidencias municipales y gobiernos de los estados.

La reforma política de 1996

La presidencia de Ernesto Zedillo fue heredera de la crisis política del salinismo (la guerra zapatista y la violencia en el PRI con el asesinato del candidato a la presidencia y del presidente del partido en 1994); además heredó problemas económicos que se convirtieron en una grave crisis por su propia responsabilidad.[10] Estos hechos generaron un clima propicio para la negociación de una reforma electoral, más profunda que las anteriores, que sí cumplió con las expectativas de la mayoría de los actores políticos.

La exigencia de revisar la legislación electoral corrió a cargo de organizaciones civiles, así como de los partidos de oposición y de los miembros del Consejo General del IFE (consejeros ciudadanos y representantes de los partidos), quienes instaron a una Asamblea Nacional para discutir las nuevas propuestas (minutas del Consejo General del IFCE, 7 de abril de 1995).

Se decidió darle autonomía plena al Instituto Federal Electoral, fortaleciendo la figura de los "consejeros", los cuales tendrían todo el poder de decisión, capacidad que solamente sería acotada por el máximo tribunal electoral, incorporado al poder Judicial. En 1996 la designación contó con el consenso de todos los partidos y de muchas de las organizaciones que habían venido participando en la discusión de la reforma electoral. Este hecho le dio una gran fuerza al primer Consejo General del IFE, que funcionó con autonomía de 1996 a 2003. En los aspectos organizativos la estructura del IFE cambió muy poco desde 1991, pero en 1996 los consejeros decidieron involucrarse en todos los aspectos de su funcionamiento mediante la creación de comisiones especializadas (Merino, 2001: 39-53).

Por primera vez desde 1946 la organización de elecciones quedó fuera del alcance del presidente (y de su secretario de Gobernación); asimismo, los representantes del Congreso (un senador y un diputado federal) y representantes de los partidos conservaron la voz, pero perdieron el voto en el Consejo General, máximo órgano de dirección de la institución (Gómez Tagle, 2004).

[10] "El error de diciembre", que se cometió en los primeros días de gobierno de Zedillo, precipitó al país en una crisis de grandes dimensiones.

Los cambios institucionales más importantes de la reforma de 1996 estuvieron en la parte jurisdiccional. El Tribunal Federal Electoral se convirtió en el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que se independizó totalmente del poder Ejecutivo y asumió la responsabilidad total en materia de arbitraje electoral. Con esto se eliminó también en forma definitiva la facultad de calificar elecciones que había conservado el Congreso, contrarrestando la tendencia a politizar las decisiones respecto de la legalidad y legitimidad electoral, sin que esto haya significado una solución definitiva en todo tipo de circunstancias, porque a pesar de que se ha venido desarrollando una nueva legislación de lo contencioso electoral hay muchos aspectos ambiguos que permiten poner en duda la total imparcialidad de las decisiones del Tribunal, que hoy son inapelables.

La reforma electoral estableció la obligación de incorporar en las constituciones de los estados y en las leyes electorales los principios aprobados para las elecciones federales, lo cual ha tenido un impacto importante pero desigual en las 31 entidades de la federación, porque los gobernadores han conservado una gran influencia en el desempeño de los diputados locales (a pesar de que no siempre son de su partido) y de los órganos electorales locales. Sin embargo, el recurso de apelar al TEPJF en casos no resueltos a satisfacción de las partes en las instancias locales ha permitido en ocasiones cada vez más frecuentes contrarrestar esos poderes locales resistentes a la democratización.

La democratización más importante y novedosa a nivel local se dio en el Distrito Federal, donde por primera vez los ciudadanos pudieron elegir a su gobernador (jefe de gobierno), a sus diputados (aun cuando se trata de un poder legislativo limitado) y a sus gobernantes en las delegaciones en las que se divide el Distrito Federal. Pero la democratización total todavía está pendiente.

Entre otros beneficios, las reformas de 1996 extendieron el derecho al voto a los mexicanos radicados en el extranjero, establecieron regulaciones en cuanto a los fondos públicos y privados destinados a los partidos, imponiendo límites a los gastos de campaña, e implementaron nuevos mecanismos para la administración financiera de los partidos. Con todo, la nueva ley electoral aprobada por mayoría (con mayoría relativa del PRI) dejó muchos puntos pen-

dientes para poner en práctica los principios generales incorporados en la Constitución, entre ellos la legislación del voto para mexicanos en el extranjero y los límites impuestos a las campañas.[11]

Las elecciones en tiempos de alternancia

La alternancia, que significa la posibilidad real de cambiar el partido en el gobierno a través de los resultados de una elección, es un indicador importante de un régimen político democrático y debe ser posible a todos los niveles de gobierno (Hermet, 1982: 19-53; Przeworski, 2000: 13-14). Desde esta perspectiva el caso mexicano ha sido un buen ejemplo de un proceso de democratización muy paulatino, porque después de la reforma política de 1977 los partidos de oposición lograron triunfos en algunas elecciones municipales, lo que puede considerarse como el paso de un partido hegemónico a un partido predominante; en 1989 el PAN ganó las elecciones en Baja California y después en varios estados más, mientras que el PRD tuvo que esperar hasta la reforma de 1996 para que alguno de sus triunfos fuese reconocido.

La importancia de la reforma electoral de 1996 se puso en evidencia en las elecciones legislativas de 1997, porque constituyeron el primer paso para la transición de un régimen de partido predominante a uno de "democracia política". El PAN y el PRD aparecieron de pronto como rivales casi del mismo tamaño, ambos fuertemente competitivos en diferentes regiones del país, mientras que los partidos "menores" perdieron su registro por baja votación (hecho que se ha repetido sobre todo en elecciones muy competidas, donde los votos se dirigen a los candidatos punteros). En las elecciones de diputados federales el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Y en las primeras elecciones locales para jefe de gobierno del Distrito Federal ganó Cuauhtémoc Cárdenas

[11] Estas medidas, que en apariencia fueron eficientes en 1997 y 2000, después resultaron insuficientes, sobre todo cuando se conocieron los abusos cometidos por el PRI en el uso de recursos de Pemex y de los Amigos de Fox en la campaña de 2000. Ya en 2003 la normatividad electoral mostró algunas deficiencias, y en 2006, en un escenario de alta competitividad, resultó ser totalmente deficiente.

como candidato del PRD, y en otras entidades varios gobiernos de los estados pasaron a manos del PAN o del PRD.

Cuadro 4. Elecciones legislativas 1997: El gran viraje electoral

Partidos	*Porcentaje*
PAN	26.37
PRI	38.76
PPS	0.34
PARM	0.92
PDM	0.66
PC	1.11
PRD	25.49
PT	2.56
PVEM	3.78
Total	100.00
Votos válidos	29 483 695

Partido nuevo: PC, Partido Cardenista.

Fuente: Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa: Treinta años de elecciones en México,* 2a. ed., México, El Colegio de México, 2001, p. 166.

Elecciones presidenciales y legislativas de la alternancia: 2000

Las elecciones presidenciales de 2000 se perfilaron mucho antes como el esperado momento de *la alternancia*, como si "sacar al PRI de Los Pinos[12] bastara para resolver todos los problemas. Los candidatos para los tres partidos más importantes fueron, por el PRD, por tercera vez, Cuauhtémoc Cárdenas, al frente de la Alianza por México, con la expectativa de repetir la hazaña de 1988; en el PAN se impuso, a pesar de la resistencia de muchos panistas tradicionales, la candidatura de Vicente Fox Quesada, un panista heterodoxo, empresario especializado en el uso de medios, que construyó

[12] Los Pinos, nombre popular de la residencia presidencial oficial.

una imagen atractiva para muchos mexicanos; en el PRI, Francisco Labastida Ochoa fue finalmente el candidato designado por el presidente saliente, después de un difícil proceso de negociación entre los grupos de ese partido y Zedillo, que era un presidente de poderes disminuidos en relación con sus antecesores.

La popularidad de Vicente Fox se impuso desde antes de las elecciones, por su capacidad de proyectar una imagen de renovación de la política que hacía honor al nombre de su Alianza por el Cambio (PAN y PVEM). El 2 de julio de 2000 se confirmó en las urnas la tendencia que anticipaban las encuestas; Fox ganó con una amplia ventaja sobre el candidato del PRI, Francisco Labastida, y Cuauhtémoc Cárdenas quedó nuevamente en tercer lugar.

Los resultados de la elección presidencial fueron contundentes; la diferencia entre el candidato de la Alianza para el Cambio y el del PRI fue tan significativa que no dejó lugar a dudas. La candidatura de Cárdenas, con la Alianza por México, a pesar de sumar cuatro partidos, quedó en tercer lugar, incluso con menos porcentaje de votos que los diputados. Por primera vez se habló del voto útil: muchos mexicanos apoyaron la Alianza por el Cambio para "sacar al PRI de Los Pinos". Votar por otros candidatos se percibió como un desperdicio del voto; probablemente por eso se concentraron las preferencias en los dos candidatos más populares en las encuestas previas (cuadro 5).

En las elecciones legislativas las diferencias entre partidos se acortaron, y las estructuras partidistas del PRI y del PRD rindieron frutos al proporcionar un mayor porcentaje a sus legisladores que a sus respectivos candidatos a la presidencia. Esto también puso en evidencia una estrategia relativamente novedosa de los ciudadanos al votar por el candidato de un partido para el cargo de presidente y de otro partido para diputados o senadores; esta novedad se bautizó "voto útil", es decir aprovechar el voto para el candidato con más posibilidades de triunfo con el fin de lograr la derrota "del candidato no deseado". En el año 2000 la opinión de la mayoría se inclinaba por "sacar al PRI de Los Pinos", sin importar si el triunfador era de un partido realmente contrario como el PRD o el PAN. Las preferencias electorales se polarizaron tanto que no dejaron espacios para los partidos menores: el viejo PARM y los dos nuevos Partido Centro Democrático y Democracia Social perdieron el registro (cuadro 5).

Cuadro 5. Elecciones presidenciales y legislativas de 2000

	Presidenciales	*Legislativas*
	Porcentaje	*Porcentaje*
APC	43.47	39.17
PRI	36.91	37.82
PARM	0.43	19.15
APM	17.02	0.75
PCD	0.57	1.18
DS	1.61	1.93
Total	100.00	100.00
Votos válidos	36 781 199	36 280 818

Partidos y alianzas: APC, Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el PVEM; APM, Alianza por México: Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Alianza Social, Partido de la Sociedad Nacionalista, Convergencia por la Democracia; PCD, Partido Centro Democrático; DS, Democracia Social Partido Político Nacional.

Fuente: Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa: Treinta años de elecciones en México,* 2a. ed., México, El Colegio de México, 2001, p. 166.

A diferencia de sus antecesores, por debilidad o por convicción, el presidente Zedillo mostró disposición para acatar las reglas de la democracia electoral, y con gran "civilidad" reconoció de inmediato la derrota de su partido. La elección del año 2000 no ha sido la elección más transparente, pero sí fue la elección con menor conflicto electoral, porque fue muy bien recibido el resultado por todos los sectores sociales y políticos, inclusive por los priístas derrotados. "Vista a la distancia esta elección se resolvió de forma sencilla, de acuerdo con las reglas establecidas, el perdedor reconoció su derrota, el ganador se comportó de forma republicana, la autoridad electoral cumplió su tarea y el margen de diferencia entre el primero y el segundo lugar posibilitó un panorama que no tuvo ningún conflicto. Con este hecho empezó otra historia en la construcción de un régimen democrático" (Aziz, 2009: 23).

Con esta misma distancia también se aprecian las razones que

le dieron al PRI y a muchos de los "poderes fácticos" tranquilidad en el momento de la alternancia con el PAN, porque a fin de cuentas llegó al poder un nuevo partido, pero nada cambió en la política económica ni en la política social de los gobiernos panistas; a la larga los intereses de los grandes empresarios se han fortalecido, como es el caso de los medios electrónicos.

El PAN en el gobierno y ¿el cambio de régimen?

Alternancia significa sólo la posibilidad de cambiar de un partido a otro por medio de las elecciones. Parece muy poco, pero en realidad es mucho; es la diferencia entre que se perpetúe una misma persona en el poder por muchos años, o sea factible para los ciudadanos decidir por medios pacíficos cuándo cambiar al funcionario público que ya no les gusta. Si ambos son partidos que comparten una misma "ideología" o forma de ver e interpretar la realidad, si tienen intereses comunes, entonces la alternancia puede darse por medios democráticos, pero no significa un cambio de nada sustantivo sólo se trata de pasar de un partido a otro o de un candidato a otro. Pero como en México la presidencia había adquirido un gran poder político, mucho más allá de las normas legales, la alternancia en la presidencia se veía como un signo importante de transición hacia un cambio de régimen. En las siguientes páginas intentaré analizar hasta dónde la alternancia del PRI al PAN ha producido cambios de fondo en el sistema político mexicano.

El presidente Fox fue el primer presidente mexicano realmente elegido democráticamente, lo que le dio una gran legitimidad y una gran fuerza en la opinión pública. Esa popularidad le permitió gobernar como caso típico de un liderazgo de popularidad, sin necesidad de apoyarse en su partido y en sus legisladores, apelando directamente a la ciudadanía a través de los medios. Pero esa estrategia dejó una presidencia debilitada, sin los instrumentos para mantener una verdadera gobernabilidad, en la medida en que se había roto el vínculo de subordinación del Legislativo con el Ejecutivo y Fox no contaba con una burocracia política profesional y eficaz. La mala relación entre el Ejecutivo y los legisladores,

incluyendo a los panistas, dejó a Fox paralizado con frecuencia, sin poder tomar decisiones, incluso respecto del ejercicio del presupuesto federal, porque no había incentivos para que los legisladores o los partidos cooperaran con el presidente.

Con la excepción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (abril de 2002), que posiblemente fue el cambio legislativo más importante del sexenio foxista en términos de nuevas reglas para la democracia del país, Fox fracasó en la mayor parte de sus iniciativas legislativas (Aziz, 2009: 32). En particular, invirtió enormes recursos del gobierno federal en promover su proyecto de reforma fiscal, que tuvo como centro generalizar el IVA en todos los productos, incluyendo medicinas y alimentos, y que finalmente no se aprobó. El tema fue promovido también en 2009 por el ahora presidente, del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, y nuevamente fue rechazado.

En cambio, Fox nunca tocó temas fundamentales para el país, para no alterar la convivencia con intereses poderosos, desde empresariales, eclesiásticos y mediáticos hasta corporativos. El foxismo mantuvo una estrecha alianza con los intereses de los empresarios de los medios.

> Los casos más evidentes fueron con los medios masivos, lo que propició al menos tres acciones lamentables de un presidente que llegó con la bandera democrática: el caso del Canal 40 que se lo apropió la empresa Televisión Azteca. Ante la pregunta de qué iba a hacer el gobierno frente a una acción ilegal que se había apropiado una señal televisiva, Fox respondió la famosa frase de ¿y yo por qué? La desaparición de los tiempos del Estado en materia de radio y televisión, que pasaron del 12.5% a unos cuantos minutos diarios, lo que se conoció como el "decretazo". Y la actitud ante la Ley Televisa que la Corte derrumbó después de publicar en tiempo récord esa reforma regresiva (Aziz, 2009: 34-35).

Gracias a esa alianza Fox mantuvo su popularidad a lo largo de los seis años de la presidencia y desempeñó un papel importante en la promoción del candidato de su partido en las elecciones de 2006.

La oferta democratizadora de Fox era muy amplia, pero las con-

diciones, los intereses y los errores en la operación de un gobierno inexperto llevaron a un rápido desencanto con la tan largamente esperada "transición a la democracia" (Aziz, 2009: 29).

En la economía, las dos administraciones panistas han sido fieles a los lineamientos definidos en el sexenio de Salinas de Gortari. Su promesa de modernización fue bien recibida entre los sectores empresariales del país, y encontró afinidad en las ideas de los panistas; muchos vieron en ese proyecto la salida para resolver el problema del sobreendeudamiento, el proteccionismo y el intervencionismo estatal. En 1993 la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte pareció la culminación del proyecto salinista con la integración a la economía mundial, que llevaría al país a una gran expansión (Cordera y Flores, 2009: 76). A partir de entonces la economía se ha orientado a la exportación y en algunos momentos se logró un ligero crecimiento económico, pero la desregulación y la apertura comercial no dieron los frutos esperados, y las crisis económicas que han afectado al mercado internacional se sintieron en México de manera más aguda.

Las exportaciones se concentraron en Estados Unidos, muchas empresas productivas desaparecieron, se desmanteló la planta productiva orientada al mercado interno y se abandonó la agricultura a su propia suerte, mientras que por otro lado progresaba la industria de la maquila. La reducción del papel del Estado, acorde con las exigencias de la ideología neoliberal, no fue oportuna ni adecuadamente sustituida por la inversión privada, lo que dio por resultado un "enorme déficit en infraestructura física y social, cuellos de botellas institucionales y de base, que han impedido aprovechar eficazmente la apertura externa" (Cordera y Flores, 2009: 79). Los saldos negativos de esa estrategia económica que ha tenido continuidad desde los años noventa hasta el segundo sexenio panista se viven hoy con el impacto devastador de la nueva y más aguda crisis económica mundial en muchos años.

Desde los años noventa se advertía que la democratización no llevó ni a la procuración ni a la administración de justicia, pero ahora el crimen organizado atenta contra las funciones fundamentales del Estado: garantizar la seguridad de los ciudadanos y salvaguardar la propiedad privada. "Sencillamente en México no existe evidencia alguna de resultado concreto en la lucha contra

la delincuencia organizada, especialmente cuando hablamos de narcotráfico, que demuestre eficacia y control sobre el desafío que significa" (Artz, 2001: 218).

El desempeño de las instituciones electorales autónomas

Después del año 2000 salieron a la luz las irregularidades en el uso del presupuesto del PRI y el PAN, y se libraron sendas batallas tanto en el IFE como en el TEPJF para sancionar a estos partidos, por primera vez, por uso irregular de recursos en las campañas presidenciales de 2000. Las dos instituciones que fueron pilares de la transformación política en 1997, el IFE y el TEPJF, empezaron a ser vulneradas por la intromisión de intereses políticos y perdieron la autonomía y el prestigio que le dieron a los ciudadanos la confianza en las elecciones, lo que demuestra que la democracia no se alcanza de una vez y para siempre, sino que en cada coyuntura política se pueden presentar retrocesos.

El PRI y el PAN aprovecharon su mayoría para tomar decisiones excluyendo al PRD; la primera fue la renovación de los integrantes del Consejo General del IFE: "se bajó la mira y se integró un órgano superior de dirección mucho menos sólido que el de 1996, encabezado por Luis Carlos Ugalde. Excluido el PRD del proceso de selección de los candidatos y bajo la batuta de la dirigente del sindicato magisterial y coordinadora parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados, Elba Esther Gordillo" (Huchim, 2009: 172). Mal principio de un Consejo General que fue aprobado sin el consentimiento del PRD, sobre todo en una coyuntura política en donde quien se perfilaba como el candidato más popular para 2006 era Andrés Manuel López Obrador, gobernador del Distrito Federal. El único cambio positivo que se logró en materia electoral fue el del voto de los mexicanos en el extranjero, pero debido a múltiples restricciones para el ejercicio de ese derecho el resultado fue extremadamente limitado.

Los límites de la democratización

En 2004 Fox y sus aliados políticos (algunos panistas, otros empresarios, algunos líderes del PRI como Elba Esther Gordillo, la jerarquía de la Iglesia católica, organizaciones civiles de derecha como Provida, etc.) empezaron una campaña en contra de la figura de López Obrador, quien desde 2000 era jefe de gobierno del Distrito Federal y que ya se perfilaba como el líder más popular en el campo de la izquierda. Incluso promovieron el desafuero del gobernante por faltas administrativas, con argumentos que resultaron tan absurdos que obligaron al presidente a desistir de su intento (Aziz, 2009: 36). Sin embargo, contrariamente a lo pactado en 1996, Fox nunca se salió de la campaña electoral; estuvo presente en los medios permanentemente en apoyo al candidato de su partido, que finalmente fue Felipe Calderón Hinojosa.

Una cosa sí ha cambiado en el presente siglo: en México cada es vez más difícil predecir el resultado de las elecciones, pero la intensa competencia ha traído otros problemas. Desde las elecciones de 2000 los partidos han venido privilegiando en sus estrategias de campaña el uso de medios electrónicos, lo que ha ocasionado un incremento gigantesco en el costo de las campañas y un déficit permanente en sus finanzas, porque no hay presupuesto que alcance para una compra suficiente de tiempo aire. Esto elevó desmesuradamente el costo de las campañas electorales en la elección legislativa de 2003, que de por sí ofrecía muy pocos atractivos a los ciudadanos, dado que en las elecciones intermedias raras veces intervienen grandes personalidades políticas, pues son elecciones que descansan en la estructura de los partidos y en sus ofertas programáticas, notoriamente pobres. El alto costo y la pobre imagen de los legisladores ha dado por resultado que los electores espontáneos (generalmente del PAN, del PRD y de otros partidos) se abstienen de votar, mientras que prevalece la capacidad de movilización de las estructuras partidarias del PRI, que siguen siendo las más extendidas en todo el territorio nacional. En 2003 (como después en 2009), el PRI, apoyado en su alianza con el PVEM, logró recuperar la mayoría relativa en la Cámara de Diputados.

Además, un factor nuevo en las elecciones de 2003 fue la modifi-

cación de criterios legales para permitir la participación de nuevos partidos en la contienda electoral, lo que facilitó que se inscribieran en la elección el Partido Sociedad Nacionalista (PSN); México Posible (MP); el Partido Liberal Mexicano (PLM) y Fuerza Ciudadana (FC). Pero los electores no modificaron sus criterios y, como ocurrió en 2000, las preferencias se orientaron a los partidos más fuertes: el PAN, el PRI y la alianza PRI-PVEM. Sólo alcanzaron el umbral mínimo de votos el PT y Convergencia; en cambio los cinco nuevos partidos quedaron fuera de la Cámara de Diputados por su baja votación y el PRD quedó nuevamente en tercer lugar (cuadro 6).

Cuadro 6. Elecciones legislativas 2003 después de la alternancia

Legislativas	
	Porcentaje
PAN	31.82
PRI	23.96
APT	14.13
PVEM	4.13
PRD	18.24
PT	2.49
CONV	2.34
PS	0.28
PAS	0.77
MP	0.94
PLM	0.42
FC	0.48
Total	100.00
Votos válidos	25 738 637

Fuentes: Datos de los cómputos distritales del IFE procesados por la autora. Dado que los procesos de calificación jurisdiccional son complejos e involucran la capacidad de los partidos para promover la nulidad de las elecciones en distritos o casillas conflictivos, se ha optado por partir de los primeros cómputos distritales que ofrece el IFE al nivel de casilla electoral, con el fin de tener un dato para comparar las elecciones en varios años.

Partidos: APT, Alianza para Todos: PRI/PVEM (alianza parcial); CONV, Convergencia Democracia Social; PSN, Partido de la Sociedad Nacionalista; PAS, Partido Alianza Social; MP, México Posible; PLM, Partido Liberal Mexicano; FC, Fuerza Ciudadana.

Las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006

En la campaña de 2006 se inscribieron seis candidatos; el PAN fue sólo a la elección presidencial, el PRI volvió (como en 2003) a presentarse en alianza con el PVEM, el PRD convocó a una alianza amplia que además de movimientos sociales incluyó al Partido del Trabajo (PT) y a Convergencia (que hasta 2002 se llamó Convergencia por la Democracia), y se registraron dos nuevos partidos, Nueva Alianza (NA, surgido del magisterio bajo el liderazgo de Elba Esther Gordillo) y Alternativa Social Demócrata y Campesina (PASDC), con un perfil de izquierda moderada.

En virtud de las controversias no resueltas en torno a los resultados de esa elección, en este trabajo se utilizan los datos de los cómputos efectuados en los distritos electorales, dados a conocer como "resultados oficiales" en la página del IFE el 5 de julio, por casilla electoral y después como resultados agregados por distrito electoral. Los datos oficiales posteriores dan a Calderón una diferencia a favor ligeramente superior, el 0.58% en vez del 0.50%,

Cuadro 7. Elecciones presidenciales y legislativas en 2006

Presidenciales		*Legislativas*
Partidos	*Porcentaje*	*Porcentaje*
PAN	36.96	34.38
APM*	22.92	29.00
CBT**	36.36	29.83
NA	0.99	4.68
ASDC	2.78	2.11
Total	100.00	100.00
Votos válidos	40 588 729	40 362 352

Fuentes: Datos de los cómputos distritales del IFE procesados por la autora.

Partidos y coaliciones: CBT, Coalición por el Bien de Todos: PRD, Convergencia, Partido del Trabajo; NA, Nueva Alianza; ASDC, Alternativa Socialdemócrata y Campesina.

porque hubo algunos cambios en los datos como resultado del proceso de calificación tanto en el propio IFE como en el TEPJF.

En las elecciones presidenciales de 2006 los dos candidatos más populares realmente empataron, por lo que fue muy difícil declarar al ganador. La diferencia entre Felipe Calderón del PAN y Andrés Manuel López Obrador de la Coalición por el Bien de Todos (CBT), de medio punto porcentual, no permite que nadie pueda declararse realmente ganador, pero en México no hay otra opción, o se declara un ganador o se anula la elección.

Por último, es pertinente un comentario sobre el concepto "votos para candidatos no registrados". En 2006 este concepto alcanzó el porcentaje más alto desde 1976. Esos votos no se cuentan, por lo que es imposible saber a quién corresponden, sin embargo, dado que hubo dos candidatos no registrados con notoria visibilidad política y mediática, se puede suponer que una parte importante correspondió a Jorge González Torres (dueño de una cadena de farmacias importante, mejor conocido como "Dr. Simi" por la publicidad en medios) y probablemente otra parte a Jorge Castañeda, quien también aspiró a ser candidato independiente y llevó su controversia electoral por el derecho de ser candidato al ámbito internacional (cuadro 7).

En las elecciones legislativas el dato más significativo es que se advierten tres fuerzas políticas muy similares: PAN (ligeramente arriba) Alianza por México (PRI y PVEM) y Coalición por el Bien de Todos (CBT, PRD, PT, Convergencia).[13]

El Tribunal Electoral (TEPJF) analizó las inconsistencias en los datos, dado que la pequeña diferencia entre los dos candidatos podía cambiar el resultado, pero a fin de cuentas los magistrados resolvieron (en un audaz acto de fe) que todas esas circunstancias probadas y reconocidas eran insuficientes para "modificar el resultado de la elección". El resolutivo del Tribunal fue anticlimático, después de una larga y controvertida campaña electoral en la que sólo se llegó a un empate; así, después de una gran movilización popular que reclamó una revisión exhaustiva de las actas de cómputo, y que no fue atendida, el Tribunal declaró presidente a Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN.

[13] En 2006 la CBT se integró con PRD, PT y Convergencia.

Una elección presidencial que debió servir para dirimir una controversia nacional sobre el rumbo que debía seguir el país en virtud de la diferencia evidente, no sólo entre partidos, sino en los proyectos de los dos candidatos más populares, resultó ser un esfuerzo inútil. La decisión del Tribunal Electoral favoreció a Felipe Calderón, pero la legitimidad del proceso electoral quedó en entredicho y las elecciones dejaron a un presidente sin mayoría en el Congreso (porque el PRI sigue controlando el Senado) y con un país partido en tres fuerzas políticas sin acuerdos básicos para establecer criterios de gobernabilidad.

En un escenario de crisis económica (insuficiente desarrollo) que ha tenido efectos negativos para gran parte de la población, incluso para la clase media (que ahora se ubica mejor como clase baja), se generó un clima preelectoral de alta confrontación política, el cual fue exacerbado por la persecución que organizó el entonces presidente Vicente Fox del candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador.

La derecha, que en este caso puede identificarse con el PAN, más los actores no autorizados como la burocracia sindical, los grandes empresarios,[14] la jerarquía de la Iglesia, los medios y desde luego el presidente, estuvieron dispuestos a romper muchos de los principios pactados en la reforma electoral de 1996 con tal de impedir que el candidato de la izquierda obtuviera el triunfo. A diferencia de 1988, en la elección de 2006 los votos se contaron, y se puede afirmar que en general las elecciones se ganan con votos. A veces los votos pueden ser motivados por intereses individuales o colectivos "de dudosa legitimidad democrática", como en el caso de la maestra Gordillo, que llamó a sus cuadros dirigentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) a movilizar a sus bases para votar por el candidato del PAN; dos años después, en 2008, Gordillo le regaló a todos los dirigentes de una sección del sindicato una camioneta de lujo con un valor de más de medio millón de pesos, con cargo al presupuesto de la educación pública en México.

En el caso del SNTE y Elba Esther Gordillo resulta especialmen-

[14] En realidad los medianos y pequeños empresarios no están representados por las organizaciones de ese sector.

te notoria la "inducción al voto" que se realizó desde su partido, NA, tanto como desde el sindicato de maestros de escuelas públicas. El desinterés que han mostrado el PAN y el PRI por mantener los pactos democráticos establecidos para la reforma electoral de 1976 han debilitado la legitimidad democrática y el buen funcionamiento del IFE.

La violación más evidente del pacto democrático para las elecciones de 2006 se dio en la falta de equidad en la competencia que tuvo y tiene que ver con el origen y la cantidad de recursos vertidos en las campañas. En 1996 el pacto democrático contempló la prohibición expresa (en la ley) de la intervención de funcionarios de gobierno o el uso de recursos públicos; por ello uno de los argumentos más fuertes de la CBT para impugnar la elección de 2006 fue la intervención de Vicente Fox en la campaña. Este hecho, evidente desde que Fox como presidente intentó promover el desafuero de López Obrador, fue confirmado por el propio Fox, con gran cinismo, en una conferencia ofrecida en Washington, D. C., durante los primeros meses de 2007, cuando habló de la derrota que sufrió por el frustrado desafuero de López Obrador y al mismo tiempo se atribuyó el triunfo de Felipe Calderón: "Pero 18 meses después yo obtuve mi victoria" (Esquivel, 2007: 14). Algo similar ocurrió con la campaña sucia en contra del candidato de la CBT, financiada por los empresarios, o la del sindicato del magisterio y los gobernadores.

El candidato de la Coalición por el Bien de Todos (PRD, PT y Convergencia), a pesar de todas las adversidades que enfrentó a lo largo de varios años, conservó una gran popularidad que lo mantenía casi diez puntos arriba de su contrincante más cercano, el panista Felipe Calderón Hinojosa. En esta elección presidencial, a diferencia de las dos anteriores, de nuevo, como en 1988, fue la izquierda, ahora con el PRD y sus aliados, la que tomó la delantera, dejando al PRI en el tercer lugar. Pero en el mejor de los casos el resultado no le dio el margen de triunfo necesario para producir un resultado contundente. "El candidato de los pobres les dijo muy poco a los ciudadanos de las clases medias." "Sentirse 'indestructible' y caer en la arenga cotidiana lo llevó a pelearse con el presidente, con las encuestas, con los ricos, con la derecha, abrió muchos frentes y, al mismo tiempo, hizo alianzas con personajes del viejo régimen tri-

color" (Aziz, 2009: 39). Todo esto disminuyó sus oportunidades de triunfo en un escenario que ya era de por sí muy difícil.

Por esto el resultado electoral de 2006 debe verse desde la complejidad de la lucha electoral y de los errores, omisiones o aciertos de todos los actores. Lo que realmente importa en esta reflexión no es establecer la culpabilidad de un dirigente, sino aquilatar las oportunidades que ha ofrecido y que sigue ofreciendo el proceso democratizador en México, más allá de los resultados de una elección.

La reforma electoral de 2007 y las elecciones legislativas de 2009

Después de las elecciones de 2006 había en los partidos y en la sociedad la inquietud por realizar un gran cambio. En la reforma electoral de 2007 en realidad lo único que se tocó fue el financiamiento de los partidos, y el punto más importante de la reforma (y también el más polémico) es el que prohíbe a los partidos, y también a cualquier otra persona, comprar tiempo en radio y televisión para hacer propaganda electoral (Merino, 2009: 227). "Entendida como un monopolio del Estado, la propaganda electoral ha quedado fuera de toda transacción de tipo comercial y el IFE investido de autoridad para investigar y castigar; en su caso, a quienes comercien con ella por cualquier medio o de cualquier modo" (Merino, 2009: 230-231).

Efectivamente este tema ha generado todo tipo de reacciones, desde luego de los medios que ven esfumarse las sumas millonarias que pagaban los partidos por los *"spots"* en tiempos de campaña, pero también de muchos intelectuales liberales que consideran que las limitaciones en el acceso a los medios y las expresiones en los medios son un atentado a la libertad de expresión. De nueva cuenta algunos demócratas coinciden con los empresarios en opiniones similares, a pesar de que unos persiguen un interés económico y otros hablan de libertades ciudadanas.

A manera de epílogo, se observa que en las elecciones legislativas intermedias de 2009 el PRI nuevamente alcanzó la mayoría en la Cámara de Diputados, diez puntos arriba que el PAN, además de que cuenta con una alianza bastante sólida con el PVEM. En

cambio la izquierda dividió sus votos entre tres partidos: PRD, PT y Convergencia, lo que dio malos resultados para todos (cuadro 8).

Cuadro 8. Elecciones legislativas, 2009

Partidos	*Porcentaje*	
PAN	29.67	
PRI	38.93	
PRI-PVEM	0.39	46.22
PVEM	6.91	
PRD	12.91	
PT	3.78	
CONV	2.52	
PT-CONV	0.18	
NA	3.62	
PSD	1.09	
Total	100.00	
Total de votos	32 774 956	

Fuentes: Datos de los cómputos distritales del IFE procesados por la autora.
Partidos y coaliciones: Alianza PRI/PVEM (alianza parcial); Alianza PT-Convergencia (alianza parcial); PSD, Partido Social Demócrata.

Como signos positivos se advierte una mayor autonomía de la ciudadanía, ya no fatalmente encuadrada en un partido (el PRI) o en una organización social; una ciudadanía que puede cambiar de opinión en cada proceso electoral, modificando sus preferencias de un partido a otro, aun cuando muchas veces se trate de comunidades enteras, unidas por liderazgos clientelares, que se van pasando de un partido a otro con todo y sus clientelas.

Pero también se ha venido constatando la enorme dificultad de llevar a cabo una supervisión de las actividades de campaña para establecer cuándo el IFE o el TEPJF deben sancionar a un partido por abuso de recursos, sobre todo cuando se trata de los medios electrónicos. Los resultados de las elecciones en 2009 distribuyen el país entre los tres principales partidos de la siguiente forma: el

PAN cuenta con ocho gobernadores, algunos de estados muy fuertes en términos económicos y políticos como Jalisco y Guanajuato. El PRI tiene 18 gobernadores, entre ellos el del central Estado de México y los poderosos económicamente Nuevo León y Chihuahua. El PRD sólo tiene seis gobernadores, pero controla el Distrito Federal, que es un lugar más estratégico desde varias perspectivas (Martínez, 2009: 199-200).

Los saldos de la democratización

Después de dos sexenios en los que las "reglas de la democracia" colocaron las elecciones en el centro de la competencia por el poder político y permitieron la alternancia en todos los niveles de gobierno, se pueden apreciar algunas de sus consecuencias tanto en el terreno de la política como el de la economía. Sin duda el dato sobresaliente de 1997 en adelante es que las elecciones, federales y locales, ocupan el escenario central de la política. El sufragio "es el factor que mejor se puede rastrear como indicador del cambio de patrones de acceso al poder, actores, estrategias e instituciones. El régimen político inicia su transformación a partir de una serie de reformas que cambian tres espacios: el sistema de partidos, la representación vista en votos y escaños y las reglas electorales" (Aziz, 2009: 13).

Una mirada rápida a las elecciones presidenciales de 1976 a la fecha pone en evidencia los cambios que han tenido lugar y los momentos de realineamiento político más importantes. Las elecciones de 1982 pueden verse como el momento en el que surge un incipiente pluralismo, pero la gran ruptura se produce en 1988, cuando aparece en escena un tercer actor político-electoral: el FDN, que representa la izquierda electoral. Las elecciones de 2000 dejan al PRI en segundo lugar, y en 2006 surge un candidato de la izquierda, ahora como CBT (coalición del PRD, PT y Convergencia) como alternativa que desplaza al PRI a un tercer lugar, habiendo logrado un "empate" casi completo con el PAN.

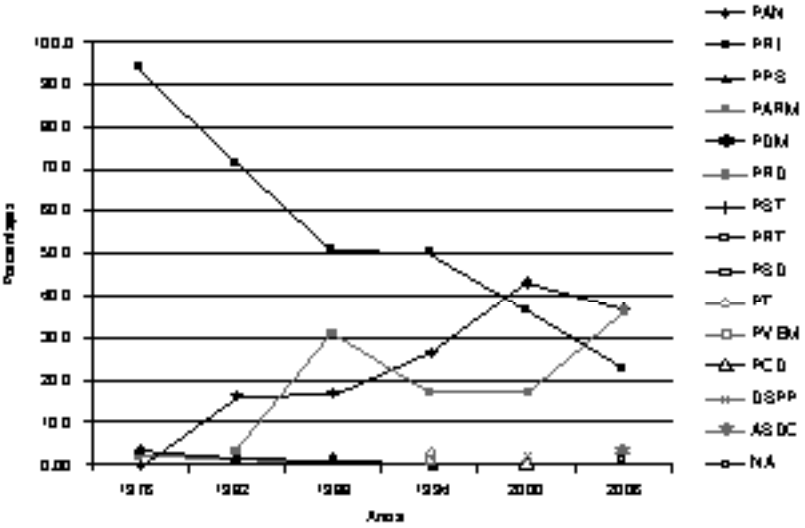
El reclamo democrático que se manifestó en México en múltiples formas, sobre todo después de 1988, debilitó la hegemonía del PRI, que finalmente perdió la presidencia en 2000. Lamenta-

blemente, 11 años después se ha podido comprobar que el PAN no ha sido mucho mejor que el PRI. Los votos de oposición al PRI, que se canalizaron hacia Vicente Fox, siguiendo la lógica de "usar el voto" a favor del partido que tiene más posibilidades de ganar, sirvieron para "sacar al PRI de Los Pinos", pero no han permitido instaurar una democracia con horizontes más amplios.

La elección de 2000 significó un paso más hacia la democracia política. Fue una lucha entre distintos grupos políticos, pero que tenían afinidades en proyectos e intereses económicos, y por lo mismo podían garantizar la continuidad del sistema.

En 2006 lo que estaba en juego en las elecciones era la posibilidad de realizar un cambio más profundo. López Obrador pretendía modificar el modelo económico que ha llevado a muchos mexicanos a la pobreza, pero fue incapaz de remontar los obstáculos de las fuerzas unidas en su contra, en parte porque se violaron principios fundamentales de equidad en la competencia electoral y en parte porque despreció las alianzas y desatendió las solicitudes de diálogo, excluyendo a una amplia capa social del centro político.

Gráfica 1. Elecciones presidenciales 1976-2006



Fuente: Datos procesados por la autora de los cuadros 1, 2, 3, 5, y 7.

La alternancia electoral en el 2000 trajo como consecuencia el debilitamiento de la presidencia y el fortalecimiento de otros actores políticos, como los medios de comunicación y la opinión pública. Uno de los terrenos que brindan nuevas oportunidades a la política son los medios de comunicación electrónica, que han logrado "constituirse como uno de los mecanismos en donde se establece la agenda pública, se modela la lucha por el poder y el debate público" (Aziz, 2009: 11). Este tema tiene dos caras, una positiva por la mayor libertad y pluralidad en la información, otra negativa porque en México los privilegios otorgados a ciertos empresarios "leales al gobierno en turno" permitieron la consolidación de dos grandes consorcios empresariales que han logrado controlar casi todo el espacio electrónico.

La democratización ha producido cambios importantes pero sólo en el terreno de la política electoral, porque en muchos otros aspectos las instituciones públicas no han cambiado y la situación del país ha empeorado de 2000 en adelante. El debilitamiento de la presidencia ha dejado un gran vacío, no sólo para las ambiciones intervencionistas de sectores como la Iglesia católica o Estados Unidos, sino también para el crimen organizado, que cada día controla mayores espacios en el territorio nacional.

Los gobiernos panistas han sido incapaces de introducir reformas de fondo en la procuración o la impartición de justicia; en cambio, Felipe Calderón ha dedicado recursos enormes al combate armado contra el narcotráfico, en una guerra que no tiene perspectivas de ganar.[15] Se ha cuestionado la solidez misma del Estado nacional por su incapacidad para brindar a los ciudadanos un mínimo de seguridad; algunos autores consideran que el fracaso de una política diseñada desde la presidencia para combatir al narcotráfico ha conducido a algo mucho más grave, la pérdida de control sobre el territorio nacional. "Si la calificación de Estado fallido es excesiva para México, no lo es para varias de sus regiones. A pesar del despliegue militar, los narcotraficantes tienen un control real de amplias zo-

[15] "Para 2009 a la Secretaría de la Defensa Nacional se le asignaron 43 623 millones de pesos en números redondos (en 2008 fueron 35 mil millones), lo cual representa un promedio de 3 500 millones mensuales" (*Reforma,* 30 de diciembre de 2008).

nas del territorio nacional y no solamente por su poder de fuego, sino también por su influencia económica" (Huchim, 2009: 155).

En medio de este panorama tan adverso, la democratización sigue ofreciendo un camino posible que no se ha clausurado. La presidencia de la república ha dejado de ser "todopoderosa" al perder el control del Congreso y de los gobernadores. La división de poderes que consagra la Constitución se hizo realidad en México a partir de las elecciones intermedias de 1997, y esta situación ha permitido que el poder Legislativo asuma un papel que siempre le asignó la Constitución, pero que durante muchos años no ejerció. "De la presidencia todopoderosa con gobierno unificado se pasó a la alternancia y los gobiernos divididos, los congresos sin mayoría de un partido y el arbitraje constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación" (Aziz, 2009: 10).

Se han modificado las alianzas posibles y se han diversificado las opciones electorales para los ciudadanos; tanto en las elecciones locales de 2010 como de 2011 las alianzas entre el PAN, el PRD y otros partidos de izquierda se ven como un camino necesario para llevar la alternancia a los estados en los que el PRI seguía siendo hegemónico hasta hace muy poco. Todos los partidos han acogido en su seno las relaciones corporativas y clientelares que heredó el PRI, con la diferencia de que los líderes locales y sus clientelas pueden escoger entre varios partidos. Tanto el PAN como partido en su relación con la sociedad como los presidentes Fox y Calderón, más que introducir nuevas dinámicas, aprendieron con mucha rapidez a negociar con los líderes populares (que antes pertenecieron al PRI) usando recursos públicos y programas sociales "de atención a la pobreza".

Desde el año 2000, cuando se "normaliza la alternancia", los dirigentes sindicales de la añeja burocracia antes ligada al PRI se han vistos dispuestos a negociar con quien tenga el poder. El PRD y los demás partidos también han asimilado esas prácticas, que podrían relacionarse con una cultura política de las bases sociales construida a lo largo de muchos años de gobiernos priístas (Martínez, 2009: 199). Sin embargo, el pluralismo político ha dado un saldo positivo por el debilitamiento del poder presidencial, permitiendo que el poder Legislativo recupere su autonomía y el papel de contrapeso que le asigna la Constitución. Otro campo en el que

se han operado cambios importantes ha sido el espacio público de opinión y debate, a pesar de la concentración del poder en algunas empresas de medios, lo que ha dado la oportunidad para que surja una incipiente ciudadanía que reclama nuevos derechos.

En el terreno electoral, en 2006 se enfrentaron la izquierda y la derecha sin que se produjera un resultado definido, por eso surge la duda de si en esta democracia que hemos conseguido construir en México las elecciones pueden servir para cambiar el proyecto de país que quieren los mexicanos (las políticas públicas, el rumbo de la economía, la distribución del ingreso, la estrategia para insertarse en el mundo global) o si este sistema electoral sólo sirve para cambiar de partido en la presidencia, cuando hay acuerdos en relación con todo lo demás.

La democracia electoral no ha logrado resolver los viejos problemas y los que han surgido, y sin embargo la democracia política funciona con razonable normalidad... "ahí está, pero ha faltado talento para solidificarla y hacerla más útil socialmente. Esta carencia es responsabilidad del gobierno, pero también de la oposición, e incluso de la sociedad toda" (Huchim, 2009: 152-153). Parece que la democracia política mexicana ha logrado reglas de acceso al poder, pero las fuerzas democráticas de la sociedad mexicana todavía no se han apropiado con suficiente fuerza de los espacios de participación para darle una dirección positiva al cambio político que se ha producido.

Bibliografía

Artz, Sigrid (2001), "El combate a la delincuencia organizada en México", en Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (eds.), *El desafío democrático en México: Seguridad y estado de derecho*, México, El Colegio de México, pp. 217-234.

Aziz Nassif, Alberto (2009), "El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?,* México, Siglo XXI Editores, pp. 9-62.

Bravo Ahuja Ruiz, María Marcela (2010), *Realineamiento electoral y alternancia en el poder Ejecutivo en México 1988-2009*, México, Gernika-Universidad Nacional Autónoma de México, p. 390.

Becerra Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, pp. 81-136, 557.

Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cordera Campos, Rolando y Camilo Flores Ángeles (2009), "De crisis a crisis: Del cambio de régimen económico al derrumbe global (trayectoria y contexto)", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?,* México, Siglo XXI Editores, pp. 63-87.

Córdova, Arnaldo (2009), "La democratización en México. Alternancia y transición", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?,* México, Siglo XXI Editores, pp. 89-119.

Crespo, José Antonio (1995), *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas,* México, Espasa-Calpe, p. 312.

Esquivel, Jesús (2007), "Leemos y disfrutamos *Proceso*", *Proceso* 1581, 18 de febrero, p. 14.

Fonseca Villa, José de Jesús (1987), *Corriente Democrática, alternativa ante la crisis,* México, Costa-Amic, pp. 9-10.

Garrido, Luis Javier (1987), "El PRI o la democracia imposible", en Jorge Alonso y Sergio Sánchez (coords.), *Democracia emergente y partidos políticos,* t. I, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, p. 55.

Gómez Tagle, Silvia (1990), *Las estadísticas electorales de la reforma política,* México, El Colegio de México.

—— (1994), *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, México, G. V. Editores, p. 162.

—— (2004), "Public institutions and electoral transparency in Mexico", en Kevin Middlebrook (coord.), *Dilemmas of political change in Mexico,* San Diego y La Jolla, University of California-Institute of Latin American Studies-London University, pp. 82-107.

—— (2009), *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México 1961-2006*, México, Instituto Federal Electoral, p. 287.

Gómez Tagle, Silvia (coord.) (1993), *Las elecciones federales de 1991: La recuperación oficial*, México, G. V. Editores-La Jornada, p. 534.

Hermet, Guy (1982), "Las elecciones en los regímenes autoritarios", en Guy Hermet, Alan Rouquie y J. J. Linz (eds.), *¿Para qué sirven las elecciones?,* México, Fondo de Cultura Económica, pp. 19-53.

—— (2008), *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*, Barcelona, Los Libros del Lince, p. 234.

Huchim, Eduardo (2009), "Elecciones: Avances, fallas y simulación", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?,* México, Siglo XXI Editores, pp. 151-196.

Martínez Assad, Carlos (2009), "Los gobernadores y el sistema político", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?,* México, Siglo XXI Editores, pp. 197-225.

Martínez Assad, Carlos (coord.) (1985), *Municipios en conflicto*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-G. V. Editores, p. 199.

Méndez de Hoyos, Irma (2006), *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Fontamara, p. 313.

Merino, Mauricio (2001), "El Instituto Federal Electoral por dentro: Algunas zonas de incertidumbre", en Yolanda Meyenberg Leycegui (coord.), *El dos de julio: Reflexiones posteriores,* México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, pp. 39-53.

—— (2003), *La transición votada: Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

—— (2009), "La reforma electoral y el nuevo régimen político de México", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México. ¿Un nuevo régimen político?,* México, Siglo XXI Editores, pp. 227-252.

Patiño Camarena, Javier (1985), *Análisis de la reforma política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 222-228.

Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World: 1950- 1990*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 13-14.

Ramos Espinoza, Ignacio y José Herrera Peña (1991), *Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales*, comentado, México, Secretaría de Gobernación, pp. 120-121.

Rodríguez Araujo, Octavio (coord.) (2009), *México. ¿Un nuevo régimen político?,* México, Siglo XXI Editores, pp. 253-294.

CALIDAD DEMOCRÁTICA. MEDICIONES ENGAÑOSAS PARA AMÉRICA LATINA

Carlos Sirvent*

¿Es la democracia una opción estable y de calidad únicamente para países ricos? ¿Es acaso necesario, para que los ciudadanos estén en capacidad de ejercer sus derechos políticos, que el país del cual forman parte se encuentre desarrollado o en condiciones económicas de crecimiento? Éstas serían preguntas que estaríamos tentados a responder de manera inmediata en negativo, de no ser por el auge reciente de viejos y nuevos estudios que pretenden encontrar una relación positiva entre el desarrollo económico y la estabilidad y el buen desempeño democrático, particularmente en los países de América Latina.

El debate alrededor de la tesis que sostiene la existencia de relaciones positivas entre desarrollo económico y democracia no es nuevo. Ya en los años sesenta Seymour Martin Lipset (1959) había hecho referencia a la importancia de las condiciones económicas para explicar el debilitamiento o fortalecimiento de la democracia electoral, lo cual da origen a dos opciones: la creencia de que las democracias emergen como resultado del desarrollo económico y que sobreviven mejor en países en desarrollo. La primera tesis ha sido fuertemente criticada debido a que supondría que las dictaduras mueren con la pura llegada del desarrollo económico, dando

* Distinguido académico mexicano, doctor en Ciencia Política. Fue director del Centro de Estudios Políticos y en 1984 director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México, fundador de la Asociación para la Acreditación y Certificación en Ciencias Sociales y, hasta su inesperado fallecimiento el 14 de septiembre de 2008, profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

origen a una tesis determinista. La segunda tesis, que supone la existencia de relaciones positivas entre estabilidad democrática y desarrollo, ha sido debatida por autores como Przeworski y Limongi (1997). Según esta tesis, si bien el desarrollo no es la causa de la aparición de la democracia, en cambio es cierto que una vez que un país es democrático la probabilidad de que la democracia sobreviva aumenta en la medida en que su ingreso per cápita es mayor; sin embargo, Przeworski y Limongi sostienen que aun en estos casos la riqueza no es decisiva: es más probable que una democracia sobreviva en un país con un ingreso per cápita menor a los mil dólares que en uno con un ingreso mayor pero que declina económicamente. Después de Lipset, entre 1970 y 1974, Juan Linz escribió su texto sobre la quiebra de las democracias, publicado en un libro colectivo en 1978. La relevancia de aquel texto se encontraba en el hecho de que buscaba demostrar que la estabilidad de las democracias, lo mismo que su consolidación, se encontraban asociadas con múltiples factores, entre los que destacaba la legitimidad de la democracia (creencia de que es el mejor régimen), que se sustenta en su eficacia y efectividad o capacidad de encontrar soluciones a los problemas. Cuestiones como la desigualdad social, la pobreza o el desarrollo no aparecen como datos relevantes para explicar la consolidación de la democracia sólo en la medida en que se vean como problemas vinculados con políticas públicas, es decir, con temas que no tienden a resolverse como ofertas dentro de la democracia.

Ya para entonces, y en contraposición a Linz, había aparecido el conocido texto de Samuel Huntington y Michel Crozier escrito en 1975 en el que sus autores asocian la inestabilidad de las democracias con el periodo de crecimiento de los países pobres.

Anclados en esta tradición, y en un debate que no parece concluir, en los últimos años ha renacido el tema y el interés por alcanzar mediciones que puedan colocar a los países en escalas de mayor y menor calidad democrática a partir de criterios que incluyen el desarrollo económico.

Uno de los factores que han contribuido a alentar estos trabajos es la presencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que año con año viene publicando el Informe sobre Desarrollo Humano, del cual se han derivado estudios sobre la ca-

lidad de la democracia alentados por dicho organismo, los cuales, si bien son latamente debatibles, han tenido fuerte influencia en la política latinoamericana reciente.

Desarrollo humano y calidad de la democracia

El estudio del desarrollo humano que lleva a cabo el PNUD apareció a finales de la década de los años ochenta como una alternativa a las viejas concepciones que consideraban únicamente las variables de crecimiento para estudiar el desarrollo. En contraposición con aquella vieja concepción, el economista Amartia Sen (1999) lo concibió como un proceso de expansión de las capacidades de las personas para elegir el modo de vida que valoran, de manera que, como bien han dicho Carlo Binetti y Fernando Carrillo Florez (2004), se centra en la ampliación de las capacidades de la gente, las cuales se miden en función de un conjunto de oportunidades de elección que incluye varias dimensiones que se interrelacionan entre sí y que da por resultado un índice de desarrollo humano.

Tales dimensiones comprenden tanto variables económicas como políticas, entre las que destacan las libertades y los derechos en los que se sustenta el ejercicio de la democracia (garantías de libertad política, derechos civiles y políticos, espacios para canalizar demandas sociales, valores).

Es importante destacar que para el Informe del PNUD el concepto más general y abstracto que reúne o articula el conjunto de derechos, tanto políticos como sociales y económicos, no es la democracia sino la categoría de desarrollo humano, que se define y se mide como resultado de interrelaciones en las que no aparece ninguna dimensión como determinante y cuyo objetivo último es la expansión de la libertad de las personas.

Sin embargo, por alguna extraña e inexplicable conversión metodológica, apoyada en correlaciones espurias, el propio PNUD elaboró, con base en los criterios para medir el desarrollo humano, su estudio denominado "La democracia en América Latina", publicado en el año 2004, con el fin de medir la calidad de la democracia, hundiéndose en el pantano del viejo debate sobre la relación entre economía y política.

De acuerdo con dicho estudio, es posible medir la calidad de la democracia latinoamericana a partir de dos índices: el índice de democracia electoral (IDE), que se aplica a las reglas y procedimientos electorales, y el índice de apoyo ciudadano a la democracia (IAD), que se elabora a partir de la encuesta de opinión sobre cultura política (iniciado en 1995 con ocho países y expandido a 18 en 2004), que permite medir la preferencia ciudadana por la democracia frente a otras formas de gobierno.

A estos dos índices se agregan tres conjuntos más de indicadores: de ciudadanía política, de ciudadanía civil y de ciudadanía social.

Los indicadores de ciudadanía política se encuentran estrechamente relacionados con el desempeño de la democracia, como el control de la gestión pública, la rendición de cuentas, la democracia directa y la igualdad política.

Los indicadores de ciudadanía civil miden temas directamente relacionados con el desempeño de la democracia, como la discriminación, la administración de justicia, la libertad de prensa y el derecho a la información.

Los indicadores de ciudadanía social incluyen temas de exclusión, pobreza, desigualdad, salud y educación, que son los que permiten a los ciudadanos expresarse como tales con plenos derechos y de manera igualitaria.

Dicho brevemente, la perspectiva asumida por el PNUD busca demostrar que la falta de oportunidades y los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social son, lo mismo que cuando hablamos del ejercicio de los derechos políticos, indicadores de la baja calidad de la democracia y, a su vez, se expresan en malestar y pérdida de confianza en el sistema político, que ponen en riesgo la estabilidad de dicha democracia.

La democracia es electoral, sostiene el estudio, pero también es mucho más. La democracia es sinónimo de libertad, justicia y progreso. Y concluye: sólo con más y mejor democracia América Latina podrá ser más igualitaria y desarrollada. Sus desafíos son la ampliación de derechos y el desarrollo económico con ataque a la pobreza y a la desigualdad.

Temas para el debate

No obstante las simpatías que este enfoque asumido por el PNUD ha despertado entre partidos políticos y analistas comprometidos con medidas a favor de la igualdad, hay temas que vale la pena revisar y que se refieren a cuestiones de carácter metodológico y político.

1. La relación entre factores políticos, económicos y sociales

El estudio sobre calidad de la democracia vincula, como si existiera correlación positiva, calidad de las instituciones democráticas con pobreza, desigualdad y crecimiento. Dicha correlación hace depender la fortaleza y viabilidad de las instituciones democráticas de varios factores o variables independientes, unas directamente políticas y otras sociales y económicas, como la pobreza y la desigualdad social. El problema se encuentra en los factores económicos y sociales, que inducen a la afirmación temeraria de que a mayor desarrollo económico y menor desigualdad corresponden democracias de mayor calidad y más fuertes.

En el mismo sentido, ya desde 1995 Adam Przeworski sostenía que entre las condiciones que deben existir para que un país sea democrático se encuentran, además de las instituciones democrático-electorales y parlamentarias, crecimiento y desigualdad en descenso.

Przeworski se pregunta cuáles son las condiciones en que debería encontrarse este año un país que será democrático el próximo año. La respuesta es: democracia, prosperidad, crecimiento con moderada inflación, desigualdad en descenso, un clima internacional favorable e instituciones parlamentarias.

Se ha demostrado, continuaba diciendo, que el nivel de desarrollo económico de un país tiene un efecto muy fuerte sobre las probabilidades de supervivencia de su democracia. Las democracias pobres, con ingreso per cápita bajo, son extremadamente frágiles (1997: 155-183). Reconoce que no existe una explicación única que nos informe por qué las democracias son duraderas en los paí-

ses más desarrollados; sin embargo, cuando la economía crece rápidamente, la democracia tiene más probabilidades de sobrevivir.

Guillermo O'Donnell se suma a dicha perspectiva, sosteniendo, con base en un estudio de Przeworski, que se ha demostrado que en comparación con los regímenes autoritarios, los democráticos tienen bajas tasas de natalidad y mortalidad (2003: 98).

En contraposición a la creencia de Przeworski, vale la pena revisar el trabajo de James Robinson, del Departamento de Gobierno en Harvard (2006: 503-527), en el cual estudia los efectos del desarrollo económico sobre la democracia, buscando identificar relaciones causales. Demuestra que no existe evidencia de que el desarrollo económico tenga un efecto causal sobre la democracia y tampoco influye en la democratización. Encuentra que el ingreso per cápita y la democracia aparecen correlacionados porque los mismos factores sociales determinan simultáneamente prosperidad y democracia.

II. *Los indicadores y su jerarquización*

Otro tema en el debate es el de los indicadores y su jerarquización para medir la calidad de la democracia. La cuestión es que la pretensión de establecer un conjunto de indicadores específicos pero de aplicación general para medir la democratización en distintos países nos ha regresado a otro viejo debate acerca de las especificidades históricas y regionales que adquiere la democracia.

Está más que demostrado que la búsqueda de indicadores comunes aplicables a todas las democracias por igual tiene el inconveniente de que parte de una concepción previa sobre las características específicas que éstas deben tener y, generalmente, tales características nacen de los países considerados paradigmáticos. En contraposición con esta visión que busca la homogeneidad de procedimientos democráticos, existe otra, cercana a los autores que hacen referencia a la llamada ingeniería constitucional, que sostiene la existencia de muchas formas de organizar la democracia e indica, por lo tanto, que no sólo debemos buscar las regularidades, sino también las diferencias que nacen de distintas experiencias históricas, todas ellas válidas.

En este punto vale recordar que hasta el propio O´Donnell ha reconocido el riesgo que representa considerar no democráticas ciertas prácticas de los países latinoamericanos únicamente porque no son las prácticas de países como Estados Unidos. Todavía más, hasta muy recientemente el llamado clientelismo fue considerado un elemento no democrático propio de los países latinoamericanos; sin embargo, estudios recientes demuestran que éste es un factor que se presenta en todas las democracias, y tal vez, con distintas modalidades, forma parte de ellas.

En segundo lugar está el tema de la jerarquización de los indicadores. La cuestión aquí es que no todos los indicadores pueden tener el mismo peso para medir la calidad democrática, debido a que no todos reflejan o se vinculan de la misma forma con ella. Por ejemplo, no cabe duda de que los factores agrupados en la ciudadanía política poseen una influencia directa en la práctica de la democracia (rendición de cuentas, participación directa), a diferencia de índices como el de salud, que no tiene la misma relevancia.

Parece obvio que los indicadores tendrían que ponderarse; el problema es que dicha ponderación supone criterios previos acerca de los rasgos y formas precisas que debe tener la democracia, lo cual lleva a un problema adicional, y es que no existe un acuerdo universal sobre tales formas específicas.

Vale la pena repensar la posibilidad real de medir la calidad de la democracia a la luz de trabajos recientes, como por ejemplo el realizado por Gerardo Munck (2002), quien, después de revisar distintos índices para medir la democracia, llega a la conclusión de que todos ellos divergen en sus niveles de sofisticación, medición y agregación.

No deja de ser relevante, cuando uno revisa los problemas que existen para establecer indicadores compartidos y ponderados, lo pretencioso que resulta el trabajo de Guillermo O´Donnell (2003), que, en un intento por salirse de los estudios tradicionales acerca de las instituciones democráticas, busca medir y "auditar" cuantitativamente la calidad de la democracia en diversos países latinoamericanos.

Thomas Carothers (2007) afirma que en los estudios sobre las transiciones se tendió a sobreestimar el poder de las elecciones

como instrumento único para producir cambios políticos. Con el tiempo, sin embargo, los países latinoamericanos que vivieron tales transiciones empezaron a perder las esperanzas y expectativas de ello, cobrando relevancia la necesidad de entender la importancia de estructuras y condiciones sobre las que se establecía la democracia, entre los que se encuentran, entre otros, el nivel de desarrollo económico y la concentración de las fuentes de la riqueza nacional. Sin embargo, advierte que estos factores no deben ser entendidos como precondiciones, es decir, como factores que son requisitos indispensables sin los cuales la democratización es imposible; son más bien facilitadores o no facilitadores de la democratización. Todos estos factores, además, se presentan en gradaciones; no son condiciones en blanco y negro, sino que forman un continuo de sucesos, no una división bipolar entre los países que son democráticos y los que no lo son. Por lo tanto, concluye que no podemos establecer escalas de países más a menos democráticos.

III. Las encuestas de opinión

Otro tema a debate es la encuesta de opinión ciudadana sobre la democracia, la cual demuestra, entre otras cosas, que para muchos latinoamericanos lo más importante es alcanzar mejores niveles de vida aun cuando sea bajo un régimen autoritario. De aquí el PNUD deriva una conclusión: las preferencias de los ciudadanos por la democracia es relativamente baja, pues se valora el desarrollo por encima de la democracia, particularmente cuando hablamos de los más pobres y excluidos; por lo tanto, es necesario crecer, atacar la pobreza y la desigualdad para fortalecer los valores democráticos.

Sin embargo, con la misma información, que sin duda es relevante, se podría llegar a una conclusión distinta: la encuesta revela que en momentos de crisis económica los ciudadanos se han sentido insatisfechos con los políticos y con el desempeño de las instituciones democráticas, no con la democracia en sí, que nos debe llevar a distinguir entre confianza en la democracia e insatisfacción con el desempeño de los políticos y el uso de las instituciones políticas.

Abundan los estudios en el sentido que menciono, los cuales (Torcal, 2001: 161-183) establecen que las nuevas democracias se caracterizan por un apoyo mayoritario de los ciudadanos a los regímenes democráticos y una falta de confianza en sus instituciones, que deriva de varios factores, como las dificultades que los dirigentes tienen para cumplir las promesas de campaña, particularmente en democracias altamente competitivas que privilegian el mercado electoral.

Derivar de la crítica que los ciudadanos hacen al desempeño de la democracia una conclusión sobre baja cultura democrática es confundir el estudio de las actitudes políticas con los valores que definen la cultura política. Con esto quiero decir que lo que mide el Latinobarómetro, si bien es relevante, no refleja la existencia de una cultura democrática o autoritaria, sólo los cambios en las preferencias, en las actitudes que son producto de diversos fenómenos de coyuntura y no de los valores.

IV. Los riesgos políticos

Quiero concluir destacando los riesgos que para el análisis político tiene un enfoque como el que he venido comentando.

Salta a la vista, para empezar, que excluye un conjunto de formas de participación, como los movimientos sociales y las luchas al margen de las formas electorales e institucionales formales, que el enfoque del PNUD no puede entender cabalmente como formas de expresión democráticas. Estas expresiones colectivas quedan fuera de las instituciones formales y, por lo tanto, el índice de desarrollo humano no las incorpora.

Aquí vale la pena únicamente recordar los trabajos de Pippa Norris (2002), que en oposición a los estudios que se basan en indicadores electorales para medir los procesos de democratización sostiene que existe una relación positiva entre formas de participación colectivas, no electorales, y mayor democratización.

A lo anterior debemos agregar, finalmente, un hecho de la mayor relevancia en la crítica a las mediciones basadas en los indicadores del PNUD: cuando se acude a los criterios del PNUD para medir la calidad de la democracia y los aplicamos por sectores de la po-

blación, por regiones o por distritos electorales, caemos en cuenta que las regiones con mayor pobreza quedan clasificadas como menos democráticas o con expresiones democráticas frágiles, cuando en realidad, en términos de derechos políticos y de expresiones colectivas, se colocan en posición de alta participación política.

Vale ilustrar lo anterior con un ejemplo sobre las elecciones presidenciales celebradas en México en el año 2006.

El analista Alejandro Tuirán, en un artículo publicado en el suplemento "Enfoque" del diario *Reforma* (24 de diciembre de 2006), organizó los resultados electorales por partido, por distrito y por nivel de desarrollo humano en cada distrito, lo que arrojó los siguientes resultados:

En las elecciones de 2006, en los 92 distritos en los que la población muestra bajo o muy bajo nivel en el índice de desarrollo humano, el resultado por partido político fue el siguiente:

- El Partido Revolucionario Institucional, PRI, obtuvo mayoría de votos en siete de ellos.
- El Partido Acción Nacional, PAN, obtuvo mayoría en 29 de ellos.
- El Partido de la Revolución Democrática, PRD, obtuvo mayoría en 56 de ellos.

En términos de votos, en los mismos distritos y el mismo periodo, el PAN bajó su votación en 0.8%; el PRD la incrementó en 14.2 puntos porcentuales, que significan 1.9 millones más de votos, y el PRI perdió en dichos distritos 942 mil votos respecto a hace seis años.

En las mismas elecciones de 2006, en los 162 distritos en los que la población muestra alto y muy alto nivel en el índice de desarrollo humano, el resultado por partido político fue el siguiente:

- El PRI obtuvo mayoría de votos en uno de ellos.
- El PAN obtuvo mayoría en 98 de ellos.
- El PRD obtuvo mayoría en 68 de ellos.

Una conclusión a la que podríamos llegar a partir de estos datos es que el PRD tiende a tener más apoyo en los distritos con menor desarrollo humano, lo que quiere decir, llevando el argumento

al extremo, que su mayor apoyo se encuentra en distritos menos democráticos o con una democracia de calidad menor o más frágil, a la inversa del PAN, que obtiene mayor apoyo en distritos con una democracia de mayor calidad y más estable.

Como puede verse, estamos ante un debate no acabado, que además tiene que incorporar necesariamente temas nuevos, entre otros las formas de participación que se están originando fuera de las esferas de los partidos políticos y los procesos electorales y que nos hablan de una democracia participativa.

Bibliografía

Adúriz, Isidro y Pablo Ava (2006), "Construcción de ciudadanía: Experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina", *América Latina Hoy,* núm. 42, Salamanca, pp. 15-35.

Carothers, Thomas (2007), "The sequencing fallacy", *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, enero, pp. 10-27.

Crozier, Michel, Samuel Huntington y J. Watanuki (1975), *The Crisis of the Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission,* Nueva York, New York University Press.

Linz, Juan (1987), *La quiebra de las democracias*, México, Alianza Editorial.

Lipset, Seymour Martin (1959), "Economic Development and Political Legitimacy", en Edward D. Mansfield y Richard Sisson (eds.), *Political Science and the Public Interest,* Columbus, Ohio State University Press.

Munck, Gerardo y Jay Verkuilen (2002), "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices", *Comparative Political Studies,* vol. 35, núm. 1, febrero, pp. 5-34.

Norris, Pippa (2002), *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*, Cambridge, Harvard University Press.

O'Donnell, Guillermo *et al.* (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Buenos Aires, Homo Sapiens, p. 908.

O'Donnell, Guillermo (2007), "Las crisis perpetuas de la democracia", *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, enero, p. 5-11.

PNUD (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, México, PNUD.

PNUD (2007), *Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007,* México, PNUD.

Przeworski, Adam (1996), "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias", *La Política*, *Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad,* núm. 2, segundo semestre, Barcelona, Paidós.

Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1993), "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, núm. 3, verano, pp. 51-69.

—— (1997), "Modernization: Theories and facts", *World Politics*, vol. 49, núm. 2, pp. 155-183.

Robinson, James A., (2006) "Economic Development and Democracy", *Annual Reviews of Political Science*, pp. 503-527.

Sen, Amartia (1999), *El desarrollo como libertad*, Barcelona, Planeta.

Torcal, Mariano (2001), "La desafección democrática", *Leviatán*, núm. 84, verano, pp. 161-183.

Tuirán, Alejandro (2006), "El voto y la población excluida y marginada", "Enfoque", *Reforma*, 24 de diciembre.

Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)
se terminó de imprimir en enero de 2012
en los talleres de Master Copy, S.A. de C.V.,
Av. Coyoacán 1450, col. Del Valle, 03220 México, D.F.
Portada: Pablo Reyna.
Composición tipográfica y formación: Maia Miret.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

En América Latina, la tercera ola de democratizaciones coincidió, paradójicamente, con una aguda y prolongada crisis económica. La democracia (re)surgió, no del crecimiento y del desarrollo, sino de la recesión y de la desregulación. Ahora, las turbulencias financieras han vuelto en un contexto de creciente incertidumbre y desigualdad para afectar a sociedades en procesos más o menos avanzados de descomposición, con instituciones débiles e ineficientes, con actores políticos y sociales en plena fragmentación.

Esta obra colectiva presenta diez contribuciones críticas sobre los procesos latinoamericanos de democratización, a treinta años del inicio de las transiciones. Reúne especialistas de trece países quienes analizan, desde perspectivas nacionales y/o transversales, las transformaciones contemporáneas de los procesos democráticos. Lejos de encerrar la política en un campo autónomo, el análisis de sus "mutaciones" recientes en Latinoamérica revela su vinculación estrecha con la economía, el Estado y la sociedad. En todos estos ámbitos, se observan procesos interrelacionados de desregulación, fragmentación y polarización, que cuestionan los principios fundamentales de la democracia y, por ende, las bases mismas de su legitimidad.

ISBN: 978-607-462-302-4

EL COLEGIO DE MÉXICO