# Alternativas para la democracia en América Latina

Silvia Gómez Tagle
Editora

EL COLEGIO DE MÉXICO
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

# ALTERNATIVAS PARA LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

# ALTERNATIVAS PARA LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

*Silvia Gómez Tagle*
*(editora)*

CM

INE
Instituto Nacional Electoral

320.0980905
A4665

Alternativas para la democracia en América Latina / Silvia Gómez Tagle (editora) - - 1a. ed. - - México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, Instituto Nacional Electoral, 2015.

428 p. : 21 cm.

ISBN: 978-607-462-739-8

1. Democracia - - América Latina - - Siglo XXI. 2. América Latina - - Política y gobierno - - Siglo XXI. 1. Gómez Tagle, Silvia, ed.

Primera edición, 2015

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

D.R. © Instituto Nacional Electoral
Viaducto Tlalpan 100
Col. Arenal Tepepan
14610 México, D. F.
www.ine.mx

ISBN 978-607-462-739-8

Impreso en México

# ÍNDICE

Prólogo 9

Introducción: ¿Existen alternativas para la democracia en América Latina?
*Silvia Gómez Tagle* 29

Las elecciones del 7 de octubre de 2012 en Venezuela y el debate sobre la democracia en América Latina
*Margarita López Maya y Luis E. Lander* 69

El segundo gobierno de Evo: dilemas del proyecto estatal del MAS
*Fernando Mayorga* 117

El liderazgo populista de Rafael Correa y la desinstitucionalización de la política
*Carlos de la Torre* 151

La alternativa colombiana en años recientes
*Rodrigo Losada* 187

Formas emergentes de representación política en el Perú del siglo XXI
*Aldo Panfichi* 225

La segunda presidencia de Cristina Kirchner en sus inicios. Las elecciones de 2011 y la evolución del giro "cristinista"
*Isidoro Cheresky* 249

Cambios y continuidades en la política brasilera reciente
*Cláudio Gonçalves Couto* 291

Elecciones presidenciales en México 2012: la restauración precaria
*Alberto J. Olvera* 337

Estructura política, redes y elecciones en la ciudad de México
*Héctor Tejera Gaona* 373

Sobre los autores 421

# PRÓLOGO

Los cambios en las sociedades contemporáneas han dado por resultado el cuestionamiento de la democracia como modelo político viable debido a múltiples problemas surgidos en las últimas décadas. Algunos de estos problemas son atribuibles a las condiciones específicas de cada país porque prevalecen grandes desigualdades sociales, existe una gran debilidad en el Estado de derecho, una pobre ciudadanía, entre muchos más; pero también existen problemas que comparten tanto las democracias más consolidadas como las de nuevo cuño, que tienen que ver con los cambios culturales y económicos que conlleva la globalización, como el nuevo papel de los medios de comunicación, la disolución de identidades políticas tradicionales, o el debilitamiento del Estado nacional. De ahí surge la inquietud de analizar las diversas dimensiones de los procesos democrático-políticos no sólo en el momento electoral, sino también los conflictos y opciones que surgen en el ejercicio de gobierno.

Si consideramos que la democracia se caracteriza por ser un régimen flexible, los cambios políticos tanto pueden permitir avances en el fortalecimiento de las instituciones y de la ciudadanía, como generar retrocesos autoritarios o procesos de fragmentación del poder que implican nuevos desafíos para el desarrollo democrático. La posibilidad de dar seguimiento en el tiempo al desarrollo de los procesos políticos en varios países latinoamericanos es una oportunidad para analizar los desafíos y las alternativas para el desarrollo democrático en este subcontinente desde una pers-

pectiva comparada, así como para compartir una reflexión crítica de la teoría de la democracia y las alternativas que podrían surgir de diferentes "arreglos institucionales" o de proyectos transformadores promovidos por liderazgos carismáticos que han llegado al poder por medios democráticos.

Con este fin se organizó el Coloquio Internacional "Alternativas para la democracia en América Latina" como parte de las actividades del Grupo de Trabajo de CLACSO "Ciudadanía, organizaciones populares y representación", coordinado en esa época por Isidoro Cheresky.

La reunión tuvo lugar en la sede de El Colegio de México el 6 de noviembre de 2012, y los trabajos presentados, reelaborados a la luz de las discusiones que se desarrollaron en las diversas sesiones, se presentan en este libro que aborda el desenvolvimiento en un periodo reciente de procesos político electorales en ocho países latinoamericanos: Venezuela, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Argentina, Brasil y México.

Las democracias, a pesar de sus múltiples variantes, se distinguen por compartir algunos rasgos que muchos autores consideran como "mínimos indispensables". La celebración de elecciones con regularidad, la organización de cuerpos legislativos integrados por representantes de la ciudadanía, son algunos de ellos, pero desde luego, la democracia no se agota en las elecciones libres, plurales y competidas. Por ello varios de los autores han tomado como eje del trabajo el momento electoral. Sin embargo, la democracia va mucho más allá del voto, y para que las elecciones se conviertan en un medio efectivo para que la población de un territorio pueda decidir en alguna medida sobre su propio destino, también es indispensable que existan condiciones colaterales que garanticen la libertad de expresión, el respeto de los derechos humanos, el acceso a la justicia para la mayor parte de la población, el respeto de los derechos de las minorías y, muy importante, la existencia real de un Estado de dere-

cho; según diversos autores, sólo así se tendrá una ciudadanía plena y con capacidad de participación. Por eso surge la pregunta: ¿Qué pasa si sólo hay elecciones razonablemente competidas y libres, pero existen algunas o muchas de las demás "condiciones"?

Sin embargo, en los países que se estudian en el presente libro, se puede constatar que hay avances en algunos casos; al mejorar el andamiaje institucional, el acceso a la información, se amplía la noción de derechos ciudadanos, pero también hay retrocesos importantes. En algunos casos los gobernantes pierden el apoyo ciudadano poco tiempo después de obtener un triunfo en las urnas con amplia legitimidad; o bien, si se trata de legisladores, las reformas que impulsan resultan ajenas a las preocupaciones e intereses reales de la población. Los partidos políticos, que son las instituciones encargadas de organizar la competencia política electoral, así como la representación, están profundamente desprestigiados, lo mismo que los políticos profesionales. Es por esto que en el presente siglo se vive una paradoja: por un lado la democracia es el tipo de régimen político que cuenta con mayor legitimidad, sin embargo, cada vez se cuestionan con más frecuencia las instituciones básicas de la democracia representativa, como son los partidos políticos y las elecciones. ¿Cuáles podrían ser las alternativas? Si la ciudadanía es pobre tanto "en derechos" como en "recursos materiales", ¿para qué le sirve la democracia?

Los autores que colaboran en este libro tratan sobre el desarrollo reciente de la democracia y las alternativas que se vislumbran para ocho países latinoamericanos. Cada autora o autor aborda el análisis de la coyuntura política actual desde diferentes perspectivas, por lo que nos ofrecen la posibilidad, no sólo de entender la situación de cada país, sino de reflexionar sobre problemas más generales que comparte la democracia en el siglo XXI en la región. En estos textos se destacan las diferentes trayectorias democráticas,

así como la naturaleza de los procesos de cambio y se analizan las alternativas que surgen en el desarrollo democrático. Porque la historia no es lineal, ni mucho menos ascendente, por lo que las transiciones a veces suponen el cambio de regímenes autoritarios a otros más democráticos, pero otras veces el proceso se da a la inversa, y el cambio implica pasar de una situación de mayor democracia y más libertades a gobiernos con diversas variantes de autoritarismo. Por ello considero necesario mantener una perspectiva dinámica de la democracia como un régimen en equilibrio y en constante cambio. Aquí se ofrece una imagen instantánea de un momento de ese proceso de cambio, que podría desembocar en el futuro en otras modalidades de organización del Estado y la sociedad política, el cual, como enfatiza O'Donnell, descansa en la idea de la capacidad de agencia ciudadana.[1]

Los autores de "Las elecciones del 7 de octubre de 2012 en Venezuela y el debate sobre la democracia en América Latina", Margarita López Maya y Luis E. Lander, analizan cómo se dio un encadenamiento de políticas públicas y reformas legislativas que han venido obstaculizando la competencia política y el ejercicio de la democracia en el nuevo "Estado comunal". La popularidad de Chávez le permitió modificar la Constitución de 1999 para implantar la "Democracia Revolucionaria y Protagónica", haciendo uso de recursos de dudosa legitimidad política, y también cambiar la Constitución para postularse para un tercer mandato presidencial y dibujar los rasgos de un nuevo modelo de "democracia emergente", transformando el carácter del Estado venezolano en un "Estado comunal" como parte del "socialismo del siglo XXI". En primer lugar se admitió la reelección indefinida del presidente, pero además se han borrado paulatinamente muchos de

[1] Guillermo O'Donnell (2007), *Dissonances: Democratic Critiques of Democracy,* Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame.

los rasgos de la democracia liberal, como es la libertad de organización y la libertad de expresión.

Dividido en cuatro partes, este capítulo aborda la caracterización de las fuerzas políticas en pugna en las elecciones presidenciales de Venezuela y las propuestas de los dos candidatos más votados. Se discute el marco normativo del proceso electoral y las estrategias de campaña desarrolladas por los dos principales candidatos, lo cual lleva a cuestionar el diseño de políticas públicas con un claro tinte populista que distorsionan la contienda electoral; para finalizar se presentan los resultados electorales y algunas reflexiones sobre el populismo de Hugo Chávez y el debate de la democracia en América Latina.

Por su parte la oposición política fue lenta en articularse; apenas en el 2012 surgió la figura de un nuevo líder de oposición capaz de convocar a una alianza competitiva en las elecciones —Enrique Capriles— con posibilidades de competir primero con Chávez en 2012 y después de su muerte, en 2013, con su sucesor, Nicolás Maduro. En ambos casos se advierte una nueva fuerza en la oposición al "chavismo", aun cuando todavía no está asegurada la unidad.

Venezuela es un ejemplo de cómo pueden involucionar las democracias, Hugo Chávez llegó a la presidencia a través de elecciones limpias y con un amplio margen de votación. Pero desde 1998, Chávez fue construyendo un liderazgo con poder personal basado en plataformas electorales para actividades de agitación y propaganda, pero también para proyectar y legitimar su liderazgo bajo la imagen de un movimiento de masas vigoroso. En síntesis, se ha tratado de fortalecer el poder personal del presidente, "más allá de la muerte" sin que existan en la práctica instancias colegiadas de partidos o de participación ciudadana con autonomía para cuestionar sus decisiones; sin embargo, el futuro de Maduro es incierto, no sólo por la oposición que se organiza con mayor fuerza, sino porque en las propias filas del proyec-

to socialista —en ausencia de Chávez— puede desatarse una lucha por el poder fuera de los marcos institucionales.

En Argentina dio inicio la "era" de los Kirchner en 2001, primero con Néstor, quien llegó a la presidencia en medio de la crisis de los partidos tradicionales y en una debacle económica y luego se ha continuado con su esposa Cristina en dos periodos presidenciales consecutivos, de tal suerte que más que de un liderazgo de popularidad, podría hablarse de una "familia populista". En el capítulo "La segunda presidencia de Cristina Kirchner en sus inicios. Las elecciones de 2011 y la evolución del giro 'cristinista'", Isidoro Cheresky contextualiza la importancia de la reelección y la evolución del gobierno de Cristina Kirchner desde que comenzó su segundo periodo de gobierno en 2011, destacando la continuidad en el modo de gobernar (o estilo Kirchner) que provocó inestabilidad, altibajos en la popularidad de los gobernantes y desplazamientos en la composición del movimiento social de apoyo al oficialismo.

Principia con un recuento de la manera en que la pareja Kirchner llegó a la presidencia, primero por Néstor Kirchner y posteriormente por su esposa Cristina, caracterizada por las coaliciones, responsables de postular la gran mayoría de las candidaturas. En 2011 la coalición oficialista promovió la segunda candidatura de Cristina Kirchner —autoproclamada—, la cual obtuvo un triunfo electoral contundente en la primera vuelta electoral. Sin embargo, en las elecciones intermedias la presidenta participó en la confección de las candidaturas oficialistas en perjuicio de los adversarios dentro de la misma coalición "oficialista", desatando reacciones negativas principalmente en el sector sindical, lo que más tarde ha desembocado en la ruptura con sectores del sindicalismo y de la izquierda que se dice verdaderamente peronista.

En el campo de las coaliciones opositoras, en 2011 lograron constituir dos coaliciones para las elecciones legislati-

vas encabezadas por sólo dos candidatos presidenciales, sin embargo ambos tenían escaso peso electoral. Dado este contexto político, con un amplio margen de ganancia y una oposición débil, Cristina tuvo un margen de libertad para acentuar los rasgos de su proyecto de gobierno, buscando imponer la disciplina en algunos sectores, mientras que se confrontaba con los poderes mediáticos y con la justicia. Pero tres años después se vislumbra un panorama incierto, por un lado por la ruptura de sectores importantes que no encontraron espacios de participación en las decisiones, ni de políticas públicas ni de candidaturas, y por el otro por la ausencia de una figura política que pudiera dar continuidad al kirchnerismo.

Al cabo de varios gobiernos kirchneristas es sorprendente encontrar que la aprobación lograda por sus políticas sociales redistributivas ha sido puesta en jaque por sus opositores, no de derecha, sino de izquierda, que se dicen "auténticos peronistas". Este panorama y el modo de gobernar de Cristina Kirchner —decisionista— han provocado que la popularidad de la presidenta haya caído más de 20 puntos en comparación con 2011 y demuestra los riesgos de su estilo de gobernar, a pesar de que su aceptación en los sectores populares sigue siendo significativa.

En Brasil también ha gobernado la izquierda durante varios periodos presidenciales consecutivos. En este caso el liderazgo de Inácio Lula da Silva, apoyado en el Partido del Trabajo (PT), jugó un papel importante para que la izquierda llegara al poder en 2004, lo que provocó un cambio fundamental en las relaciones de poder en ese país, así como la culminación de un largo proceso de democratización, permitiendo la circulación de las élites políticas, que antes se habían caracterizado por el liderazgo de clases altas que captaban la simpatía de las clases subalternas. Cláudio Gonçalves Couto, en su texto "Cambios y continuidades en la política brasilera reciente" analiza los logros de los dos

gobiernos de Inácio Lula da Silva y la presidencia de Dilma Rousseff.

Los cambios promovidos por Lula son considerables en la política económica no sólo por la transferencia directa de recursos públicos a sectores más pobres, sino por implementar políticas redistributivas del ingreso de más alcance, como el incremento real del salario mínimo, el aumento del empleo formal y el mejoramiento del nivel educativo de una parte significativa de la población, con lo que ha logrado una transferencia de riqueza de los sectores más ricos para los menos pudientes. Después de cubrir dos periodos presidenciales Lula dejó el paso a la presidencia a Dilma Rousseff, de su mismo partido, con lo que se confirma la popularidad que concitó su gobierno más allá de un liderazgo personal.

Sin embargo, la popularidad de su gobierno no evitó que el Partido de los Trabajadores reprodujera en muchos aspectos las prácticas comunes de otros partidos de centro y derecha en la política brasileña. Se explica como el problema inherente al diseño institucional de los gobiernos de coalición en Brasil, denominado "peemedebismo" porque el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) ha sobrevivido durante muchos años negociando con los partidos más importantes, sin importar de qué partido se tratara.

Dilma Rousseff enfrentó dificultades iniciales en las relaciones con los socios de la coalición no sólo por la composición desequilibrada del gobierno, puesto que ella privilegió a los integrantes del PT sobre otros integrantes, sino por el distanciamiento de la clase política profesional de los sectores sociales que supuestamente representan, dado que en los tres periodos en que el PT ha tenido la presidencia —a pesar de ser capaces de implementar nuevas políticas que han incidido positivamente en los niveles de vida de la población— no ha podido evitar arrastrar vicios de las viejas democracias elitistas y de perpetuar las prácticas que mantienen las redes clientelares.

En Bolivia, como se verá en el texto de Fernando Mayorga "El segundo gobierno de Evo: dilemas del proyecto estatal del MAS", se han seguido los pasos de Venezuela en muchos aspectos. El prolongado liderazgo de Evo Morales ha significado desconocer el sistema de partidos preexistentes para dar paso a un nuevo sistema de representación que combina la idea de los partidos con las identidades étnicas. También aquí se convocó a una Asamblea Constituyente para cambiar la estructura jurídica del Estado, y además permitir la reelección consecutiva del Presidente; sin embargo, el contexto cultural y político de Bolivia ha llevado las reformas por derroteros distintos a los de Venezuela.

En los inicios del siglo XXI, la debacle de los partidos tradicionales dio paso a la emergencia de nuevos tipos de organizaciones y permitió que las etnias consolidaran su proyecto de Estado multicultural con la nueva Constitución, lo que a su vez trajo consigo la renovación de las élites políticas con la incursión y protagonismo de indígenas. No obstante, estas nuevas formas de articulación de la sociedad civil no han sustituido la figura de los partidos políticos en el ámbito de la política electoral, en donde el Movimiento al Socialismo (MAS) sigue siendo la gran organización cohesionadora de las múltiples expresiones de la sociedad multicultural que coinciden con el proyecto de Evo Morales.

En las elecciones de 2010 se consolidó el predominio del MAS con los resultados electorales, comicios para elegir autoridades departamentales (provinciales) y municipales, venciendo en siete de los nueve gobiernos provinciales y adquiriendo una fuerza política relevante en todas las asambleas legislativas departamentales. Además, logró el control de casi dos tercios de los 335 gobiernos municipales; por el contrario, el campo de la oposición sufrió modificaciones evidentes, dado que el frente electoral Convergencia Nacional (PPB-CN) —principal fuerza opositora en el parlamento— no presentó candidatos en los comicios subnacionales.

El autor considera que el sistema de partidos de Bolivia ha transitado de un sistema plural a un sistema de partido predominante, porque existe competencia pero no competitividad, puesto que el MAS ha sido vencedor con mayoría absoluta en dos elecciones generales y tiende a reproducir esa supremacía en los próximos comicios presidenciales de 2014. En este contexto, por un lado, el MAS tiende a convertirse en un "partido predominante" donde los demás partidos siguen participando pero tienen pocas posibilidades de constituirse en mayoría, y por otro, este partido-movimiento le ha proporcionado al presidente el control de las instituciones políticas, gracias a esta mayoría absoluta de los escaños parlamentarios, concediéndole tomar decisiones sin la necesidad de apelar al apoyo que podrían brindar fuerzas políticas de otras orientaciones, lo que ha permitido que el estilo de gobernar del presidente se caracterice por el "decisionismo", como también ha ocurrido en Argentina con Cristina Kirchner.

Sin embargo, la implementación de la democracia comunitaria en Bolivia inició en los comicios de 2009, cuando se definió la figura de diputados indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante escaños asignados a los pueblos indígenas minoritarios que eligieron a sus representantes en circunscripciones especiales, definidas con criterios identitario-culturales. Después de diciembre de 2010 empezaron a surgir fuerzas organizadas dentro de la misma corriente política que ha apoyado a Evo, que manifestaron desacuerdo con algunas decisiones de su gobierno, imponiendo límites a ese pretendido decisionismo. Fernando Mayorga describe la forma en que la democratización —obligada por las transformaciones sociopolíticas de fuerzas sociales emergentes— convive con la persistencia de la antigua institucionalidad democrática. Para evaluar este escenario se analizan los rasgos novedosos de la democracia intercultural y los elementos conservadores del presidencialismo, presentes en la democracia boliviana.

Carlos de la Torre en su texto "El liderazgo populista de Rafael Correa y la des-institucionalización de la política" discute el carácter populista del gobierno de Ecuador, donde se fue sustituyendo el viejo sistema de partidos por una nueva coalición integrada por movimientos sociales y fracciones partidarias en torno a una figura carismática, la de Rafael Correa, quien comparte con sus homólogos de Venezuela y Bolivia muchos rasgos, pero no totalmente la orientación política de izquierda.

En Ecuador, Rafael Correa llegó al poder cuando el movimiento indígena estaba en crisis. Durante la campaña electoral del 2006, utilizó un discurso político para presentar a los partidos como mafias corruptas que habían usurpado el poder a los ciudadanos, también prometió una revolución ciudadana cuyos ejes fundamentales fueron terminar con el neoliberalismo y llamar a una Asamblea Constituyente para construir una democracia activa, radical y deliberativa, que propiciara un modelo participativo en el que todos los ciudadanos y ciudadanas pudieran ejercer el poder.

Aunque este proyecto de revolución se fue desvirtuando cuando Correa decidió seguir la tradición caudillista y populista ecuatoriana, él se autoidentificó como la imagen de la revolución ciudadana en un discurso que lo dibuja como el prócer de la segunda independencia. De esta manera, Correa legitima sus actos con nociones marxistas sobre la necesidad de un cambio profundo y radical en Ecuador. Pero, a diferencia de otros líderes populistas de la región, a Correa también se le puede considerar un tecnócrata que deposita en los expertos las posiciones más importantes de la administración estatal. Pese a que durante su campaña pretendió recoger demandas de los movimientos sociales y de la izquierda, su gobierno ha bloqueado la participación ciudadana y ha actuado contra los derechos de la oposición (aun de movimientos sociales populares),

limitando la libre expresión y organización de movimientos con aspiraciones de participación política. Considera que el Estado que represente los intereses nacionales debe ser rescatado de la injerencia de diferentes grupos corporativos como los gremios empresariales, los maestros, los empleados públicos y los liderazgos de los movimientos indígenas. El gobierno ha tenido enfrentamientos con algunos sectores sociales y ha cerrado las opciones para el desarrollo de una oposición político-electoral. Desde esta perspectiva, Carlos de la Torre compara los cuatro presidentes de América Latina que han consolidado su calidad de extraordinarios líderes "populistas": Hugo Chávez, Nicolás Maduro, Rafael Correa y Evo Morales, para identificar con mayor claridad los rasgos peculiares de cada uno en contraste con los del gobierno de Correa y los riesgos que corre la democracia en esos países.

Aldo Panfichi en su texto "Formas emergentes de representación política en el Perú del siglo XXI" atribuye esta inestabilidad al desgaste de los partidos políticos y la emergencia de fuerzas sociales que se representan a sí mismas a través de diversas organizaciones, y que con frecuencia tienen un carácter gremialista, que presentan demandas particulares al margen de los partidos. Al retornar los gobiernos democráticos caracterizados por su fragilidad, después de Fujimori, han resultado electos tres presidentes: Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) y el actual presidente, Ollanta Humala, quien gobierna desde el 2011.

A pesar de la alta popularidad con la que llegó a la presidencia, Humala ha sufrido también una pérdida del apoyo popular que el autor explica por el incumplimiento de varias de sus promesas electorales, como la defensa de los derechos de los grupos indígenas afectados por la explotación minera y de energía, seguridad ciudadana, lucha frontal contra la corrupción, reformas de salud, educación y justicia, que han llevado a fuertes conflictos sociales y moviliza-

ciones cada vez más graves. Humala ha sido más fiel al modelo económico neoliberal que sus predecesores, con el propósito de mantener el crecimiento económico; sin embargo, las políticas económicas de su gobierno han dejado insatisfechas las expectativas que tenían los sectores que apoyaron su candidatura.

Panfichi identifica tres formas de representación emergente en el Perú, que han cobrado visibilidad en las elecciones recientes. Los partidos regionales organizados de modo personalista y familiar que operan como maquinarias electorales con la única finalidad de conquistar el poder político con aspiraciones de desarrollar una presencia interregional o incluso nacional, pero sin ningún proyecto político o identificación ideológica definida.

Por otro lado están formas de representación que tienen como elemento básico la noción de pertenencia sociocultural a través de mecanismos que han sido sancionados por la Ley de Elecciones Regionales desde 2002, por lo que ha sido aplicable a las circunscripciones con población indígena, donde se asigna una cuota de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios para las listas de candidatos a los Consejos de Gobierno regional y a los Consejos Municipales.

Finalmente, la representación contenciosa responde a conflictos de sectores sociales con poco acceso a los canales institucionales y a los partidos nacionales. Este tipo de representación surge de la capacidad de los líderes locales de recoger y expresar de modo contencioso las reivindicaciones largamente postergadas a algunos grupos sociales, la expresión de los conflictos en forma visible para la opinión pública y que son parte central del método de negociación con las autoridades, las empresas y el Estado nacional, para obtener satisfacción a sus demandas. Pero las posibilidades de éxito dependen de que estos grupos posean las tradiciones culturales y los recursos organizativos suficientes.

Rodrigo Losada en su texto "La alternativa colombiana en años recientes" da cuenta de las características de la democracia en ese país, como resultado de una cultura política dominante con una orientación ideológica de centro-derecha, mientras que la izquierda ha subsistido en pequeños núcleos, con pocas probabilidades de éxito electoral. Se destaca el bajo nivel de participación ciudadana y la escasa credibilidad que otorgan los colombianos a sus representantes políticos, lo que repercute negativamente en la estabilidad del sistema político en su conjunto, dado que no existen otros canales complementarios a los mecanismos tradicionales de la democracia política para representar a los ciudadanos que estén al alcance de toda la población. Colombia tiene una concentración del ingreso, de la riqueza y de la propiedad rural de las más altas de América Latina, lo que probablemente ha favorecido el florecimiento prematuro (desde la década de 1970) de una economía informal, que se desarrolló a raíz de la producción de drogas altamente redituable, lo que inyectó enormes recursos económicos al país, al mismo tiempo que ha dificultado la integración política nacional, fortaleciendo a grupos armados de diferente signos que controlan gran parte del territorio.

En el ámbito de los territorios controlados por el Estado nacional el sistema político ha sido democrático, se ha tratado de una democracia electoral poco participativa tanto en comicios nacionales como locales, que despiertan poco interés en la población, mientras que las formas de articulación de la población a la política institucional, con una orientación predominante de centro-derecha las organizaciones de izquierda han sido marginales.

Las transformaciones que han sufrido los partidos políticos en el presente siglo XXI han provocado que se diluyan las definiciones ideológicas y programáticas para dar paso a grupos políticos que se dicen y juegan el papel de los partidos políticos tradicionales, pero que obedecen a coyunturas

políticas efímeras, que tienen su centro en líderes políticos localistas, con intereses de grupo muy particulares. En el curso de la última campaña presidencial el heredero natural de Álvaro Uribe era Juan Manuel Santos, quien parecía representar la continuidad, sobre todo en la política de seguridad y la cooperación con EUA. En ese contexto, surgió una nueva alternativa de izquierda, Antanas Mockus, que representaba la renovación deseada entre los electores jóvenes y los independientes, mientras que Santos era percibido como un tecnócrata y continuador de la política de seguridad del presidente Uribe. A dos semanas de las elecciones, las encuestas mostraban empatados a los dos candidatos más populares, pero al final triunfó el candidato de Uribe.

Una vez en la presidencia, Santos logró formar una coalición relativamente sólida con el Partido de la U, los partidos Conservador y Cambio Radical, el Partido Liberal e incluso el Partido Verde. Esta coalición alcanzó una amplia mayoría tanto en el Senado como en la Cámara, de tal suerte que la oposición ha quedado confinada al partido Polo Democrático Alternativo (PDA), con menos de la cuarta parte de los representantes.

La fuerza que le dieron las alianzas permitió a Santos promover la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, así como intentar un diálogo con los dirigentes de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). El éxito de los diálogos de paz podría significar no sólo un triunfo político significativo para el presidente Santos, sino un hecho de gran trascendencia para el desarrollo político de Colombia. En las elecciones presidenciales de 2014, a pesar de que se incrementó significativamente la competencia, en este caso por el candidato del Centro Democrático, en la segunda vuelta Santos fue capaz de confirmar las alianzas con otras fuerzas políticas para garantizar su triunfo.

En México, a diferencia de otros países de América Latina, la alternancia en la presidencia se dio tardíamente y, por

diversas razones, la izquierda ha quedado limitada a la conquista de espacios locales, mientras que la alternancia se ha restringido a dos partidos: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que tenía casi 70 años de mantenerse en la presidencia, y el Partido Acción Nacional (PAN), de derecha.

Los textos de Alberto Olvera sobre el retorno del PRI en 2012, y el de Héctor Tejera sobre la cultura política, dan cuenta del impacto limitado que han tenido los procesos de alternancia en la vida de los ciudadanos tanto en el nivel de la presidencia de la República como, a nivel local, en la ciudad de México.

Alberto J. Olvera en su texto "Elecciones presidenciales en México 2012: la restauración precaria" analiza los elementos que hicieron posible el retorno del PRI y describe las maniobras de los actores políticos, así como los procesos políticos coyunturales que, aunados a la incapacidad de gobernar del PAN, favorecieron el regreso al poder del viejo partido hegemónico en 2012.

En los dos periodos presidenciales que gobernó el PAN de 2001 a 2012, los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón se enfrentaron a los límites estructurales tanto económicos como políticos para llevar adelante reformas de fondo en las políticas públicas, y además añadieron sus propias limitaciones para el ejercicio del poder, ocasionando un gran desorden institucional que empeoró en muchos aspectos problemas que ya existían en el régimen anterior. La única contribución a la democracia del gobierno de Fox fue la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), mientras que los logros de Felipe Calderón en materia de derechos de ciudadanía, como podrían ser las candidaturas independientes, se produjeron al final de su mandato y aún se encuentran en proceso de institucionalización.

Por su parte las derrotas que sufrió la izquierda partidaria, en las dos ocasiones que ha estado cerca de ganar la presidencia de la República, 2006 y 2012, muestran la incapacidad de sus diferentes liderazgos para desarrollar estrategias de acción política electoral exitosas, lo que ha limitado sus posibilidades de triunfo en este periodo en el que las elecciones se han convertido en el espacio donde se desarrolla la competencia por el poder político. Finalmente, después de que el PAN gobernó durante dos sexenios, en 2012 el candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, fue el triunfador.

Olvera atribuye el conservadurismo de la población que votó por el PRI a la situación de los partidos, que se ha traducido en la incapacidad de los gobiernos para proporcionar una seguridad elemental a la población, el estancamiento económico y las incertidumbres abiertas por el colapso relativo del Estado.

Este autor también analiza la estrategia del nuevo gobierno priista después de las elecciones, en que obtuvo un triunfo más limitado de lo que esperaba. Reconoce la habilidad política con que Enrique Peña Nieto modificó su discurso para buscar una alianza legislativa con los líderes de los partidos derrotados más importantes, PAN y PRD, para impulsar un programa de reformas constitucionales que han cristalizado positivamente en su primer año de gobierno.

Tratándose de un proceso en marcha, es difícil y prematuro hacer un balance de su verdadero potencial de legitimación y gobernabilidad. El triunfo de Peña Nieto en las elecciones presidenciales de 2012 ha abierto una prolongada etapa de regreso de un PRI que no apunta a la democratización, sino a una probable reconstrucción del viejo régimen en una modalidad neoliberal, que ha estado en ciernes por muchos años.

El trabajo que presenta Héctor Tejera, "Estructura política, redes y elecciones en la ciudad de México", analiza la dinámica de estas redes políticas en que se sustenta el con-

trol de carácter personalizado de grupos semicorporativos cohesionados por relaciones clientelares que ejercen una dominación autoritaria personalizada, sobre amplios sectores de la población en esta ciudad.

Un resultado palpable de la transición en México se dio en la capital, ya que en esta ciudad las primeras elecciones locales, que se celebraron en 1997, demostraron que los habitantes estaban decididos a usar su voto para cambiar al gobierno, porque desde entonces han votado mayoritariamente por la izquierda. Los cuatro gobiernos del PRD en la ciudad de México han significado avances sustanciales en términos legislativos y de acción pública para beneficio de amplios sectores de la sociedad. Sin embargo, la permanencia de este partido en el poder también ha propiciado la consolidación de una estructura política que es alimentada, particularmente, por la dinámica intrapartidaria y territorial entre grupos y personajes que buscan ampliar su poder político y económico.

En la ciudad de México la identidad de la izquierda partidaria se está fragmentando en múltiples identificaciones (que no identidades) asociadas a personajes políticos. En los últimos años la pugna por el control partidario del PRD ha sido resuelta a favor de los grupos más eficientes en formar redes políticas. El efecto más importante en su estructura interna ha sido el desplazamiento de los integrantes o grupos no ligados a dichas redes. Los líderes tradicionales o históricos de este partido paulatinamente han sido desplazados por aquellos respaldados por organizaciones corporativas de carácter clientelar.

Finalmente, la realización del coloquio "Alternativas para la democracia en América Latina", así como esta publicación, fueron patrocinadas por el Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral) y El Colegio de México, en especial por el Centro de Estudios Sociológicos, al que yo pertenezco, por lo que expresamos nuestro

agradecimiento por el interés que han mostrado en difundir las reflexiones en torno al desarrollo democrático reciente de América Latina que aquí se presentan.

Este proyecto ha sido posible gracias a la paciencia y el entusiasmo de los investigadores de diversas instituciones nacionales y extranjeras que participaron con sus comentarios en este encuentro, y muy especialmente a los autores que entregaron sus textos para la publicación. También cabe agradecer la valiosa colaboración de mis asistentes de investigación Ana Peña Hernández, en la organización del coloquio y de Perla Xixitla Becerro, en la revisión y edición de los textos.

SILVIA GÓMEZ TAGLE

# INTRODUCCIÓN: ¿EXISTEN ALTERNATIVAS PARA LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA?

SILVIA GÓMEZ TAGLE

El amplio abanico de situaciones nacionales, objeto de los trabajos presentados en este libro, nos llevan a considerar que la democracia se caracteriza por ser un régimen flexible, en un proceso de construcción —o deconstrucción— permanente; y se entiende que los cambios políticos tanto pueden permitir avances en el fortalecimiento de las instituciones y de la ciudadanía, como generar retrocesos autoritarios o procesos de fragmentación del poder que implican nuevos desafíos para el desarrollo democrático.

En algunos casos se advierten problemas en el ejercicio del poder, las condiciones de acceso al poder político, la organización de los procesos electorales y los escenarios de competencia, la libertad de expresión o los derechos humanos, que despiertan inquietudes porque son indicadores del deterioro de los regímenes democráticos, cuando menos como fueron concebidos en la segunda mitad del siglo pasado. Y por otra parte—como se advierte en varios de los textos que aquí se presentan— se han desarrollado nuevas formas de articulación social con un impacto positivo en lo que se podría considerar como las nuevas maneras de representación política donde se conjugan instituciones políticas tradicionales con modos alternativos de participación social alrededor de identidades particulares. ¿Qué tanto pueden

resistir las poliarquías a la dinámica que impone a la renovación del poder político la reelección indefinida de un presidente carismático? ¿Cuántos partidos se necesitan para que funcione un mecanismo de representación, o bien pueden ser sustituidos los partidos por otras formas de organización?

A continuación me permitiré hacer un recuento de algunos de los problemas que enfrentan las democracias latinoamericanas presentes en los ocho países latinoamericanos que me parecen más destacados. En primer lugar cabe señalar que algunos de estos problemas son atribuibles a la historia específica de cada país, sea porque prevalecen grandes desigualdades sociales, por la diversidad de tradiciones culturales y el bajo nivel de institucionalización política, por un déficit en el Estado de derecho, etc. Ya desde los años noventa varios autores planteaban las dificultades que encontraban en los países "en desarrollo" de diversos continentes para mantener en pie el modelo de democracia política que había resultado de las transiciones a la democracia, en esa, así llamada por Huntington, "tercera ola" (Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset, 1995: 3-6).

En las décadas de los años ochenta y noventa casi todos los países de América Latina habían logrado implantar algún tipo de democracia política, pero eso no ha bastado para garantizar la continuidad de las instituciones, porque, aun cuando no se han producido ni golpes de Estado ni revoluciones, los sistemas de partidos y las reglas de la competencia política han atravesado por cambios importantes y algunos parecen tener un futuro promisorio, mientras que otros permiten augurar el fortalecimiento de los rasgos autoritarios del régimen político.

De los países estudiados en este libro, Argentina y Brasil fueron los primeros en transitar de una dictadura militar fuerte, que no respetaba ni los derechos humanos ni la libertad de expresión, ni mucho menos las libertades políti-

cas necesarias para el desarrollo democrático, para dar paso a un tipo de régimen democrático, pero con notables diferencias entre uno y otro tanto en el sistema de partidos como en general en la institucionalización de la política. En lo que va de este siglo, mientras en Argentina se consolidó el liderazgo personalizado de la familia Kirchner después de unas fuertes crisis económica y política; en Brasil las elecciones han producido una alternancia regular de un partido de centro derecha, como el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), y el Partido del Trabajo (PT), de izquierda democrática.

México y Perú (considerando el gobierno de Fujimori como una ruptura del régimen democrático) fueron de los últimos países de la región en llegar a la transición, quizás porque venían de regímenes menos duros, donde los espacios de negociación permitieron una dosis de populismo que ganó la hegemonía de algunos sectores, o porque los procesos de articulación de las oposiciones al régimen autoritario fueron más lentos. México finalmente logró tener procesos electorales regulares y competitivos en el siglo XXI, después de más de 70 años de gobierno de un solo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde 2000 el Partido Acción Nacional (PAN) gobernó dos periodos, pero en 2012 el PRI recobró la presidencia. Por su parte, Perú logró deshacerse de la dictadura de Fujimori en un momento de crisis que llevó a expulsar al dictador, pero los tres gobiernos elegidos democráticamente de 2001 a la fecha han padecido un desgaste muy acelerado en los primeros dos años de gobierno, a pesar el buen éxito de la economía.

Hay tres países, Venezuela, Bolivia y Ecuador, donde hubo democracias con sistemas de partidos relativamente funcionales, que sufrieron un colapso a fines del siglo XX, de tal suerte que los partidos atrofiados por la "partidocracia" fueron desplazados de la arena político-electoral por nuevas fuerzas construidas alrededor de liderazgos carismáticos,

fuertes y con un carácter populista: en Venezuela con Hugo Chávez, en Bolivia con Evo Morales y en Ecuador con Rafael Correa. Los tres han sido afines en su identificación con la izquierda y han mostrado solidaridad, tanto entre sí mismos como en el plano internacional con "países de izquierda", como Argentina, Brasil y Cuba; comparten rasgos que ponen en riesgo algunos principios básicos de la democracia, como medidas que hacen difícil la renovación del poder político por la vía electoral, por ejemplo establecer la posible reelección indefinida del presidente, limitar la libertad de expresión de los ciudadanos y coartar su capacidad para organizarse con fines políticos. Pero la trayectoria de cada país ha sido distinta, tanto por el modelo de democracia que han pretendido construir como por el carácter del liderazgo populista o las formas de representación que han implementado.

Por último mencionaré a Colombia, como un caso aparte. Ha sido un país conservador, con instituciones democráticas estables pero excluyentes, y el Estado se ha visto permanentemente amenazado por la falta de control sobre gran parte del territorio nacional, disputado por la guerrilla y el crimen organizado. En este contexto la izquierda ha sido estigmatizada al identificarse con la guerrilla. Finalmente en el periodo reciente (2008-2013) se ha reiniciado un proceso de negociación que podría desembocar en la reunificación política, y al mismo tiempo se ha desarrollado una izquierda democrática alrededor de nuevos liderazgos. Ambos procesos podrían eventualmente darle un nuevo aire a la democracia colombiana al ampliar el espectro de opciones políticas y abrir nuevos espacios para la representación de sectores de la población, hasta ahora excluidos.

Clasificar a los países en una dimensión lineal que vaya de un polo democrático a uno autoritario resulta un ejercicio difícil y quizás ocioso, en primer lugar porque la democracia es un proceso complejo, para lo cual habría que esta-

blecer una serie de núcleos (cluster) democráticos en un espacio multidimensional, donde se tomara en cuenta una combinación de factores como liderazgos, instituciones políticas, partidos, características de la ciudadanía, presencia de fuerzas armadas o crimen organizado, etc.; pero en esa complejidad de factores resultarían finalmente países con características únicas, en vez de tipos de régimen con características afines. De tal suerte que es necesario mantener un nivel de generalidad que permita hablar de "democracia" frente a "no democracia" con un alto nivel de simplificación. El otro problema es la constante transformación que se presenta en las democracias por efecto de las instituciones que caracterizan al régimen. Mientras una dictadura subsiste hasta que el dictador muere o es derrocado por la fuerza, en la democracia en cada elección surgen reformas tanto en el mismo régimen político como en el resto de las instituciones del Estado con diferentes resultados. De tal suerte que los trabajos sobre estos ocho países muestran un corte en el tiempo de un proceso que tendrá un desarrollo futuro difícil de predecir.

La idea de O'Donnell de analizar el régimen no sólo como el conjunto de las instituciones políticas, sino en el contexto del Estado y de la construcción de ciudadanía, resulta sugerente para identificar esas otras dimensiones que aparecen reiteradas veces en algunos trabajos discutidos en este libro y que tienen que ver con el Estado de derecho y con las libertades y los derechos de los ciudadanos (O'Donnell, 2007: 15-40). La democracia entonces puede verse en dos tiempos: como el acceso al poder político y la renovación del poder con la participación de los ciudadanos, y también como el ejercicio del poder o el desempeño de los gobernantes y los legisladores; pero además, como la capacidad del Estado de ejercer el control (democrático) sobre el territorio y su población, y al mismo tiempo la capacidad de la ciudadanía de "agencia" o de organizarse y ac-

tuar para exigir sus derechos o, inclusive, para modificar las leyes (acción colectiva contenciosa).

## EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN

En América Latina la democracia fue recibida con entusiasmo, que concitó legitimidad y participación, por la sola idea de tener la oportunidad de elegir un gobierno, o un cuerpo de legisladores, a través del sufragio universal, y de gozar de una serie de libertades y garantías mínimas que los ciudadanos no habían disfrutado durante las dictaduras. Pero las transiciones también dieron la oportunidad para la expresión de nuevas demandas sociales y la emergencia de nuevos actores políticos, de tal suerte que las expectativas de la población crecieron; se esperaba quizás demasiado de la democracia, como si fuera a resolver todos los problemas.

En el presente siglo se ha puesto en evidencia que las debilidades o deficiencias no sólo se producen en las democracias emergentes, así como las crisis económicas y financieras han golpeado a todos los países, no nada más a los "menos desarrollados" y obligando a los gobiernos de países poderosos, como los integrantes de la Unión Europea e, inclusive a Estados Unidos, a efectuar recortes en las políticas de bienestar social, además de otras restricciones para frenar el endeudamiento excesivo. Los problemas que se plantean ahora tienen que ver no sólo con un agotamiento, quizás irreversible, de un modelo de desarrollo económico, sino también con cambios culturales, y podría hablarse del cambio en el modelo de civilización, que vuelve inoperantes algunas de las instituciones políticas, y al Estado mismo, así como muchos de los principios vigentes en las democracias de la segunda mitad del siglo XX, que tenían como eje ordenador la relación de la ciudadanía con el Estado. Ese

modelo de democracia planteaba la relación entre el ciudadano y el Estado nación a través de una política representativa, articulada mediante partidos políticos capaces de hacer la conexión y la síntesis de lo particular del ciudadano a las instituciones políticas nacionales (Touraine, 1995: 105).

En América Latina también se han vivido los efectos devastadores de un modelo económico del "Consenso de Washington", que impuso límites y reglas para las estrategias de desarrollo y las políticas públicas, con el fin de controlar la inflación y el déficit fiscal, con lo que se abrió una brecha entre las expectativas que la población tenía de la posibilidad de participar en la política por la vía democrática, y la capacidad de los gobernantes para implementar políticas acordes a las promesas que habían hecho en las campañas electorales (Álvarez, Rial y Zovatto, 1998: 733-781). Pero en los primeros catorce años del siglo XXI, con la crisis económica y financiera que sacudió a los Estados Unidos y colocó a la Unión Europea en una posición severa de crisis —como la que tenían los países "en desarrollo" en los años ochenta— se ha demostrado que las ofertas de campaña de los políticos son difíciles de alcanzar, y que el poder de los gobernantes sobre el destino económico de su país es incierto, aun cuando hayan llegado al poder por medio de elecciones democráticas. Y es que los problemas de las democracias en el neoliberalismo surgen de una contradicción entre la pretensión de reducir las funciones y la capacidad regulatoria del Estado, cuando el modelo democrático descansa en gran medida en la capacidad del Estado para garantizar los derechos de los ciudadanos a la educación, al ingreso que proporcione la libertad de acción, a la información, a la libre expresión, etcétera.

En este contexto, y a pesar del entusiasmo suscitado por las nuevas democracias, surgieron cuestionamientos a los dirigentes de América Latina, ya fuera por la ausencia de un contenido "social" en sus programas de gobierno (neoli-

beralismo), o bien, desde otra perspectiva teórica, por la deficiente calidad de la democracia (falta de transparencia y rendición de cuentas). No se trató sólo de un problema académico; el descontento popular fue creciendo porque estos gobiernos elegidos democráticamente no mostraban la capacidad de satisfacer las demandas de la población, de impulsar el crecimiento de la economía, de generar empleos, redistribuir la riqueza, etc., y por esto se habló del "desencanto de las urnas". Las elecciones libres y competidas no bastaron para satisfacer demandas que van mucho más allá, sobre todo porque implicarían un cambio en el modelo económico y una relación diferente entre países a nivel global (Álvarez, Rial y Zovatto, 1998: 733-781).

Las políticas de ajuste condujeron a una reducción en las finanzas públicas, que vulneró la capacidad del gobierno para satisfacer las demandas de sectores sociales emergentes. Abrir las fronteras al libre mercado, con la promesa de un bienestar a futuro, que nunca ha llegado, significó sacrificar la productividad a nivel nacional para satisfacer un equilibrio económico que no ofrece grandes beneficios. Por ello no es de extrañar que el crecimiento económico de las dos últimas décadas no se haya traducido en beneficios a la población, ni se haya reflejado en una disminución de la desigualdad; desde esta perspectiva se puede afirmar que las políticas neoliberales han fracasado puesto que no se reflejaron en cambios positivos en los indicadores sociales (Queirolo, 2013: 37). Además, las políticas de libre mercado y la contracción del Estado representan una amenaza para los lazos comunitarios y familiares, que han dado sustento a la cohesión social en América Latina, incrementando la vulnerabilidad ante la violencia y a los efectos negativos del crimen organizado (Walker, 2013: 107-112).

Por esto se puede afirmar que la inseguridad y fragilidad política e institucional de las democracias en América Latina ha sido en gran medida consecuencia del deterioro

económico y la creciente desigualdad provocadas por el Consenso de Washington, que promovieron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, al exigir a muchos países la aplicación de políticas de ajuste económico muy severas, con lo que creció la desigualdad, la pobreza y la precariedad en el empleo, que alcanzaron inclusive a las clases medias (Hilgers, 2012: 8). Esta situación fue transformando los mecanismos de articulación de los gobiernos con los gobernados, sea que se les considere como "pueblo" en un discurso populista, o como "ciudadanos" en un democrático.

Un riesgo evidente para las democracias latinoamericanas está en que aún tratándose de gobiernos elegidos a través de procesos electorales plurales y legítimos, en algunos casos, como México, Colombia y Perú, no han ofrecido opciones de cambio o innovación en el diseño de las políticas económicas. La población, pobremente dotada de derechos, en un país donde las leyes se aplican discrecionalmente, no se siente y no está vinculada a los partidos, por lo que en ausencia de una forma de representatividad política se puede expresar en dos modalidades, como acción contenciosa, dando lugar a protestas populares en las calles y las plazas, fuera de las instituciones, y en otros casos como un simple desencanto de los ciudadanos con la democracia, que se manifiesta en la baja participación electoral; de ahí que con frecuencia se hable de una crisis de representación que desemboca en la partidocracia (Touraine, 1995: 82).

## LAS NUEVAS IZQUIERDAS LATINOAMERICANAS

Aunque en los albores del presente siglo —y en medio de circunstancias nacionales muy diferentes— en algunos casos empezaron a llegar a la presidencia de varios países dirigentes políticos con proyectos de izquierda y con modelos de democracia experimentales que, sin negar los condicio-

nantes estructurales de la globalización económica y atendiendo a los recursos disponibles en cada país, proponían nuevas formas de participación o representación, ya no se trata, como había ocurrido en los años sesenta o setenta, de movimientos revolucionarios que aspiraban a cambiar el sistema económico y político a través de la conquista del poder por medios más o menos violentos, sino de procesos políticos que se desarrollaron dentro de los esquemas institucionales de cada país, donde surgieron diferentes versiones de una "nueva izquierda", con vocación aparentemente democrática, que demostró la capacidad de conquistar la presidencia por medios electorales.

La diferenciación ideológica entre la izquierda y la derecha en este periodo se ha planteado fundamentalmente en términos del involucramiento del Estado en las políticas económicas y ha tenido relación con la presión de los Estados Unidos, Inglaterra y organismos internacionales reguladores de la economía "global" para cancelar las políticas sociales estatales y permitir que prevalezca el libre mercado en detrimento de la capacidad reguladora del Estado. Esta distinción ideológica ha sido activada por los dirigentes políticos para fines electorales. Sin embargo, más allá de las ideologías o de las identidades históricas de los partidos de izquierda o derecha, la personalidad de los candidatos y su carisma parece haber sido un factor de gran importancia en todos los casos donde la izquierda ha logrado llegar al poder (o quienes se dicen de izquierda), como Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia y Ecuador; y en el caso de México, donde la izquierda no ha ganado, pero sí ha llegado a ser muy competitiva en dos ocasiones, lo que indica que la personalización de la política es un factor de gran importancia, pero que los ciudadanos expresan preferencias en las elecciones que tienen que ver con el desempeño de los gobiernos y la calidad de las políticas públicas que más los afectan en cada coyuntura electoral (Queirolo, 2013: 74-82).

Observar el desarrollo reciente de estos procesos de cambio político en cada uno de estos ocho países ofrece un panorama del cambio para cada uno, tanto por el desarrollo de los proyectos que han promovido las diversas opciones de la izquierda electoral que llegaron a la presidencia, ya fuera sustentadas por la organización de partidos de larga tradición o se trate de líderes carismáticos que se han apoyado en lazos familiares para darle continuidad a su poder político, como por los sistemas tradicionales de partidos.

Los gobiernos de izquierda de origen democrático, cada uno de diferente manera (Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina y Brasil), han intentado desarrollar modelos alternativos de inserción en el mundo globalizado de la economía que abrieron opciones para la innovación en el diseño de las políticas económicas y sociales, así como para efectuar cambios en el sistema político.

En algunos casos como Venezuela, Bolivia y Ecuador, se ha pretendido instaurar un nuevo modelo —Venezuela con el socialismo del siglo XXI y el Estado comunal, el Estado pluricultural y multiétnico en Bolivia, o la revolución ciudadana en Ecuador—. Sin embargo el discurso no es lo mismo que la política que se sigue. Correa, con un discurso de izquierda y alianzas con Venezuela y Bolivia, ha mantenido una visión tecnocrática ajena a las preocupaciones sociales. En Argentina la dinastía Kirchner, primero Néstor y luego los dos mandatos de Cristina, ha tenido una política populista errática, sin que hayan logrado consolidar una base social que les permita lograr una estabilidad política o alcanzar el control de los cuerpos legislativos para realizar cambios constitucionales de fondo.

Brasil ha sido un caso aparte porque la izquierda partidaria se ha mantenido fiel a los principios de la democracia política, pero intentando políticas redistributivas del ingreso, desafiando los lineamientos económicos dictados desde organismos internacionales, evitando el conflicto directo con el

sector privado de la economía, así como la confrontación directa con las reglas del libre mercado. Sin embargo, a los dos presidentes del PT de 2004 a la fecha les ha sido imposible modificar prácticas de corrupción política clientelar o combatir frontalmente intereses de los capitales más fuertes.

En cambio, en los países fieles a la interpretación neoliberal de la economía, como México, Colombia y Perú, la democratización permitió el fortalecimiento de un sistema plural de partidos y un sistema electoral competitivo, pero no ha llegado al poder político un candidato (como liderazgo personalizado o apoyado en un partido) que tenga una propuesta de izquierda, en el sentido amplio de su significado; es decir, que tenga como objetivo implementar en el primer plano de su proyecto de gobierno políticas que lleven a reducir la desigualdad y a modificar las políticas neoliberales.

En Perú la oposición al gobierno se encuentra fragmentada sin que se vislumbre un proyecto político de izquierda de gran amplitud; en México ha habido un partido de izquierda importante desde hace más de 25 años, y en los últimos 12 ha surgido un líder social de izquierda con gran capacidad de convocatoria, pero no se han logrado remontar los obstáculos para consolidar una coalición electoral con eficacia para llegar a la presidencia; sin embargo, la izquierda sí ha conquistado varios gobiernos locales y tiene una presencia importante en el ámbito legislativo. En Colombia por largo tiempo el espectro ideológico ha sido limitado —centro derecha— por la fuerte influencia de los Estados Unidos. Sin embargo, en las últimas elecciones presidenciales (2011), la discusión en el espacio público parece haber llegado al tema de la desigualdad y el modelo de desarrollo económico, con la aparición de una izquierda democrática.

Las nuevas izquierdas latinoamericanas han sido capaces —con más o menos éxito y diferentes estrategias para concertar alianzas con sectores nacionales e internacionales— de proponer alternativas en políticas económicas y so-

ciales distintas a las que habían venido aplicando los gobiernos con una orientación neoliberal, por lo que generaron expectativas positivas en sectores amplios de la población. De alguna manera se conjuró así el riesgo de la decepción de las urnas, que fuera una preocupación en los albores del siglo. Sin embargo han surgido otros riesgos, en parte por la ausencia de actores colectivos capaces de convertirse en interlocutores de los gobernantes y de actuar como contrapeso del poder personal concentrado en algunos de los liderazgos populistas o de los partidos conservadores que logran conservar el poder gracias al apoyo de poderes fácticos como los medios de comunicación, y en ocasiones inclusive del crimen organizado.

## DETERIORO DE LOS PARTIDOS

La globalización, entre muchos otros efectos, se ha dejado sentir en el desprestigio de los partidos y de los políticos, porque en la vida cotidiana la población percibe las limitaciones que éstos tienen para tomar las decisiones que realmente importan a la mayoría de la gente. Ya no son los políticos de un país —que llegaron al poder a través de las elecciones— los que pueden decidir el diseño de las políticas públicas, los salarios, las prestaciones, los servicios sociales, los precios de los alimentos y de los productos agrícolas, sino organismos internacionales o empresas gigantescas, que son totalmente ajenas e indiferentes a las condiciones de vida de los ciudadanos y, por lo mismo, ajenas a los resultados de las elecciones. Pero este desprestigio se ha manifestado en dos opciones, cuando menos en los países estudiados en este libro: la partidocracia o la desestructuración de los sistemas de partidos.

La partidocracia implica la ruptura del mundo de la política y de la ciudadanía, que también puede verse como la

ausencia de conexión entre la dinámica de los partidos y los políticos, en la búsqueda del poder por un lado; y la dinámica de acción colectiva de sectores sociales capaces de promover sus demandas, como parece estar ocurriendo en México por poner sólo un ejemplo. La opción es la desestructuración de los sistemas de partidos, la cual se produce cuando éstos han perdido toda representatividad, y en una crisis económica o conflicto social, fueron desautorizados por la mayoría de los ciudadanos —que ya no se sienten y no son representados—, dando lugar a que se colapse el sistema de partidos tradicionales para dar paso al surgimiento de liderazgos personalizados capaces de concentrar un gran poder personal, con pocas opciones para el ejercicio crítico o el desarrollo de la oposición, como contrapeso necesario del Poder Ejecutivo o de las mayorías en los cuerpos legislativos. Quizás Venezuela sería el ejemplo más claro de este caso, pero también se podría mencionar a Bolivia, Ecuador y Argentina.

Los partidos padecen un gran desprestigio en los ocho países que se estudian en este libro; en unos porque los sistemas de partidos tradicionales entraron en crisis, perdieron legitimidad y fueron sustituidos por otras formas de articulación política que giran alrededor de liderazgos carismáticos, más o menos populistas; en otros porque el sistema de partidos no representa suficientemente a los actores sociales emergentes de estas nuevas democracias.

En América Latina parecen definirse dos tendencias que obligan a repensar los modelos de la democracia representativa: por un lado está el liderazgo político como la construcción de un poder personal, más allá de los partidos; un poder que podría denominarse meta institucional y que por lo mismo descansa en una figura emblemática e insustituible; por ejemplo la familia Kirchner, Evo Morales, Hugo Chávez, Rafael Correa, quizás Andrés Manuel López Obrador si llegara a la presidencia de la república en México. Y por el otro están los países donde los partidos mantienen el control del

acceso al poder político por la vía electoral y el monopolio de la representación en los cuerpos legislativos; también se advierten deficiencias por el desprestigio que sufren los partidos y por la escasa capacidad que tienen la mayor parte de los políticos profesionales de establecer lazos de comunicación eficientes con la sociedad, inclusive con sus propias bases electorales. En un caso intermedio se encuentra Brasil porque el liderazgo de Inácio Lula da Silva ha sido de enorme importancia para el desarrollo de la izquierda, sin embargo el PT sigue siendo la institución en la que se procesan las candidaturas y la que logra ganar elecciones.

La combinación de muchos de estos factores da por resultado lo que se ha denominado "la crisis de representación", que parece ser un problema tan generalizado en las democracias en el siglo XXI, que debería hablarse más bien de "nuevas formas de representación" porque la representación que correspondía a los partidos políticos, tal como se la concebía en algunas de las teorías clásicas de la democracia, ya no parece corresponder a la sociedad del siglo XXI. Por esto, me parece inexacto hablar de "una crisis de representación", ya que no se puede regresar a ese tipo de sociedad estructurada en clases.

Los problemas que se critican a los partidos obedecen a causas estructurales en la sociedad globalizada por los cambios profundos que se han operado en las culturas. Esto debe llevarnos a revisar a fondo las alternativas para la democracia en el siglo XXI, si es que existen, para encontrar formas de articulación de las demandas sociales y de las decisiones de los gobiernos a fin de resolver problemas como la desigualdad, la debilidad del Estado de derecho, la falta de empleo, etcétera.

Los partidos han sido considerados como pilares de la democracia porque deberían organizar las demandas aisladas de sectores sociales diversos en proyectos políticos articulados que podrían llegar a constituir directrices viables

de gobierno, sean éstas socialdemócratas, neoliberales, etnicistas, centralizadoras, federalistas, de izquierda o de derecha. Es por ello que los partidos (o algún tipo de institución similar) son indispensables para mantener la pluralidad de grupos y orientaciones políticas en un país, con el fin de darles oportunidad a las minorías de transformar sus deliberaciones en proyectos competitivos electoralmente viables y promover candidaturas con una diversidad de características que respondan a la diversidad de la sociedad (Bobbio, 1986: 33-34). La distancia entre la teoría de la democracia y la práctica no parece ser nueva; sin embargo, como se mencionó antes, en este siglo parece ser más grande, o cuando menos así es percibida por la opinión pública y por una ciudadanía que ya no cree en los partidos.

El alto grado de desprestigio de los partidos políticos deviene del hecho de que éstos se han convertido en aparatos electorales, que dan la espalda a los ciudadanos que dicen representar, para cuidar sólo los intereses de las élites políticas. Ya sea que los partidos participen individualmente, o que sean sustituidos por coaliciones electorales, carecen de una identidad definida: casi todos prometen lo mismo, bienestar, empleo, salud, sin explicar cómo van a lograr implementar esas políticas sociales tan atractivas, pero finalmente vacías de contenido. Guy Hermet, al analizar la situación de las democracias europeas en el presente siglo, señala que los políticos profesionales, líderes de los partidos, son capaces de ofrecer cualquier cosa, sin importar si, una vez alcanzado el triunfo electoral, podrán cumplir sus promesas, lo que genera efectos negativos en la organización de las demandas ciudadanas. Sin partidos capaces de ofrecer alternativas viables, las demandas ciudadanas se fragmentan y generan la indiferencia de los ciudadanos frente a la política (Hermet, 2008: 153-179).

Por ello, hay que pensar que más tarde o más temprano será necesario sustituir a los partidos por nuevas formas de

organización de la vida política, sea que se combinen mecanismos de representación tradicionales con formas de participación colectiva en espacios donde sea posible el ejercicio de la democracia directa, sea que aparezcan nuevas formas de articulación de las demandas y aspiraciones de los ciudadanos a través de los nuevos medios de comunicación, como las redes sociales.

En la mayoría de los países que se estudian en este libro, los partidos tradicionales han perdido una identidad definida, sin que se perciba la existencia de otras alternativas de organización de la competencia política, lo que provoca una gran incertidumbre sobre el posible resultado de las elecciones. Mientras que en Bolivia y Venezuela se han efectuado innovaciones en las instituciones políticas, e inclusive se han promulgado nuevas constituciones que implican no sólo un nuevo modelo de sistema político que difiere de la democracia política, sino un nuevo modelo de Estado, las perspectivas de Bolivia y de Venezuela son muy diferentes. En tanto en Bolivia el Estado pluriétnico ha permitido combinar formas de participación que podrían denominarse "democracia directa" con base en las identidades étnicas, con la democracia representativa, la experiencia de Venezuela permitió a Hugo Chávez concentrar el poder en la figura presidencial, con el propósito de cancelar las oportunidades de una participación plural, puesto que se han concentrado las oportunidades y los recursos derivados de las políticas públicas para el beneficio se amplios sectores sociales, pero a condición de apoyar el proyecto político del "socialismo del siglo XXI". Para promover este proyecto populista pero antidemocrático, el chavismo se benefició de la fragmentación de los actores políticos que podrían haber representado una oposición política —además del extraordinario poder que le dio el control sobre la renta petrolera y sobre el ejército—, lo que le permitió introducir reformas metaconstitucionales por medio de decretos presidenciales

lo que, de hecho, cancela los principios del pluralismo y la equidad en la competencia electoral.

En el Perú, a falta de un sistema de partidos estable, capaz de representar a los diferentes sectores de la población, sobre todo a los marginados social y económicamente, han surgido tres "nuevas formas de representación" —que probablemente no son tan nuevas—que cobran una nueva importancia en ausencia de los mecanismos institucionales de la democracia. Por un lado, está la representación "particularista o gremialista" que surge de sectores sociales emergentes que irrumpen de la empresa privada a la política, a través de partidos locales, como grupos de empresarios locales y regionales, propietarios de universidades, clubes de futbol y medios de comunicación, así como empresas medianas de diversa naturaleza. En segundo lugar tenemos la "representación contenciosa", que surge de la conflictividad social, en movimientos, u organizaciones locales o regionales, que no encuentran respuesta en los canales institucionales de comunicación política y de representación. Y la "representación espejo" alrededor de la semejanza sociocultural facilitando la identificación entre el representante y el representado, haciendo posible que líderes indígenas obtengan un apoyo electoral mediante una votación localizada étnica y territorialmente.

En el caso de Colombia se trata de una democracia con un territorio fragmentado, dado que el Estado no controla todo el territorio, por lo que el ejercicio de la democracia ha estado circunscrito a parte del territorio y parte de la población, en un esquema de polarización política e ideológica entre una derecha democrática y una izquierda que optó por la lucha armada. Quizás es por esto que en los espacios de la democracia electoral institucional se ha mantenido el predominio ideológico del centro-derecha, con la realización de comicios regulares que despiertan poco interés en la población y resultan en una escasa participación en los proce-

sos electorales ante la falta de alternativas, situación que cambió en las últimas elecciones presidenciales al configurarse una nueva coalición de izquierda democrática en la candidatura a la presidencia.

México tiene un sistema de tres partidos más estable, sin embargo no está libre de problemas, porque a pesar de que la transición de un régimen autoritario permitió el éxito electoral de nuevos actores políticos y han surgido partidos que representan sectores o posiciones que reflejan la complejidad de la sociedad posmoderna, el riesgo de la partidocracia es grande. De tal suerte que los legisladores atienden la lógica que defienden los *lobbies* de los empresarios, o las reglas electorales que favorecen la reproducción de las élites partidistas en cargos públicos, en vez de preocuparse por ampliar el horizonte de participación de la sociedad en general, o por los intereses económicos colectivos.

En Brasil, con un sistema de partidos fragmentado y segunda vuelta para la elección presidencial, los partidos pequeños, que no tienen oportunidad de llegar a la presidencia, se mantienen en la arena electoral para usufructuar beneficios específicos de las coaliciones que forman con los partidos grandes. Es por esto que el presidencialismo de coalición, al que están obligados los partidos que ganan la elección presidencial, dado que en lo general no es posible tener mayorías parlamentarias estables, convierte a los pequeños partidos en piezas clave para el apoyo parlamentario que requiere cualquier gobierno, sin importar el partido o la orientación política. El Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y otros partidos similares no tienen una ideología definida, sino que pueden negociar indistintamente con cualquier partido mayor a cambio de parcelas de poder, dado que no aspiran a convertirse en fuerzas nacionales de gran envergadura.

Las grandes coaliciones políticas que se forman para promover las candidaturas presidenciales permiten el acceso de

muchos dirigentes a cargos de la burocracia que reditúan grandes beneficios, derivados de la gestión de los recursos públicos para contratar a los proveedores de obras, lo cual da oportunidad para que los políticos tengan acceso a decisiones que les permiten desviar recursos públicos a cambio de apoyos políticos. Dado que este tipo de estrategia ha sido característica del PMDB, por ser un partido con fuertes raíces locales, varios autores la han llamado "peemedebismo".

Existe, por tanto, una paradoja de la modernización democrática del país: mientras que la circulación de las élites se materializa, el "peemedebismo" impone límites al permitir la continuidad de los patrones de propiedad de los recursos públicos que han operado tradicionalmente en el país. Esto sirve para alimentar el funcionamiento satisfactorio —desde el punto de vista de la gobernanza— del presidencialismo de coalición, pero al mismo tiempo provoca la ruptura entre los líderes políticos y sus representados.

En México hasta ahora no había ni gobiernos de coalición ni segunda vuelta electoral. Sin embargo algunos partidos pequeños han jugado ese papel, haciendo alianzas indistintamente con la derecha o la izquierda, con tal de conservar los privilegios del financiamiento público y el acceso a cargos legislativos. En las elecciones presidenciales mexicanas, desde el 2000, la contienda se ha visto reducida a dos candidatos más populares (en el 2000 los del PAN-PRI, en 2006 PAN-PRD y en 2012 PRI-PRD). En este escenario, los partidos pequeños han jugado un papel peemebedista en las coaliciones electorales, alineándose con los candidatos con posibilidades reales de alcanzar el triunfo, disfrutando así de los beneficios de compartir los recursos para las campañas electorales, así como los privilegios que otorga participar en la Cámara de Senadores o en la de Diputados.[1]

[1] La cuestión del número de partidos y los umbrales mínimos para participar en elecciones nacionales es de especial interés en México aho-

Pero no sólo en el poder legislativo, sino en los puestos de gobierno local o federal de diverso nivel, los pequeños partidos que participan en coaliciones triunfadoras se benefician por el acceso a recursos públicos. Sea que se le denomine peemedebismo, o simple corrupción, el problema de fondo es qué tan plural puede ser un sistema de partidos, porque el riesgo de la fragmentación del sistema está en el papel que pueden jugar partidos sin aspiraciones reales al triunfo en las elecciones nacionales, que se interesan más en el producto de la negociación con las élites de otros partidos que en la relación con sus representados.

## EL PODER PERSONAL: LIDERAZGOS POPULARES Y POPULISTAS

La importancia de los líderes políticos no está a discusión; el tema que está en la agenda actual de los países latinoamericanos es: ¿qué pasa con los líderes cuando no hay partidos definidos que los respalden? Este no es un fenómeno extraordinario, ni tampoco nuevo; ha sido frecuente que surjan líderes importantes capaces de convocar a una coalición electoral mucho más allá de un solo partido o una organización, como ocurrió en México con Vicente Fox en el 2000, cuando convocó a muy diversos actores "para sacar al PRI de los Pinos"[2]. Fue un candidato de centro-derecha que gozó de gran popularidad, pero además logró recaudar enormes recursos —aunque no del todo lícitos—, lo que le permitió diseñar una novedosa y agresiva campaña de medios,

---

ra que ha sido aprobada una nueva reforma política que da acceso a tres nuevos partidos.

[2] Expresión que sintetizó la aspiración de muchos mexicanos de renovación política, después de muchos años de gobiernos del PRI en la Presidencia de la República.

que también contó con el apoyo de las dos grandes cadenas de medios electrónicos. Pero una vez en la presidencia, su gobierno estuvo paralizado porque su partido no obtuvo la mayoría en el Congreso, en parte por falta de capacidad política, tanto así que no logró acuerdos ni con su propio partido, el PAN. Un caso similar fue el de Andrés Manuel López obrador en 2006 y en 2012, quien, sin abandonar el PRD, convocó a una coalición de izquierda que incluyó a otros partidos y a movimientos sociales; sólo que a pesar de la amplia convocatoria no alcanzó el triunfo en la elección presidencial.

Otro dirigente que ha gozado de gran popularidad es Inácio Lula da Silva, quien llegó a la presidencia de Brasil en 2004, postulado por el Partido del Trabajo. Lula también logró convocar a una amplia coalición de partidos que le dieron el triunfo. La llegada al poder de los líderes del gobierno procedentes de la clase obrera organizada representó un cambio fundamental en las relaciones de poder en Brasil, que antes se había caracterizado por el liderazgo de las élites provenientes de clases altas que captaban la simpatía de las clases subalternas. Por su origen obrero, y algunas de sus características personales, Lula introdujo en la política brasileña un estilo de liderazgo sin precedentes, que podemos llamar "popular" (diferente de "populista"), porque a fin de cuentas ha sido en el partido, y no por sus relaciones personales, como en el caso de Kirchner, donde se decidió la candidatura de la presidencia.

Pero Lula, a pesar de su gran prestigio personal, no fue populista. Su gobierno siempre se sustentó en la relación con el Partido del Trabajo y en todo momento actuó a través de las instituciones políticas, buscando acuerdos con otros partidos y con actores de la sociedad civil, tanto empresarios como movimientos populares. Tanto así que Lula logró promover la candidatura de Dilma Rousseff en el marco institucional del PT, para darle continuidad al proyecto de la

izquierda, como una decisión que el partido asumió institucionalmente, y también que participó en las elecciones en un proceso competido con los candidatos de otros partidos.

En cambio, los liderazgos populistas de otros países se han caracterizado por establecer una suerte de relación personalizada con el pueblo, como un gran conglomerado indiferenciado de personas, donde no hay intermediarios políticos ni instancias de mediación. No sólo se trata de un carismático que acumula un gran poder personal en circunstancias particulares, sino que es también un estilo de ejercer el poder, con un discurso que polariza las posiciones, de un lado el pueblo como lo bueno, de otro los traidores y enemigos de la patria. En la construcción de su liderazgo el personaje se identifica con el pueblo y por lo tanto pretende tener la autoridad para interpretar al pueblo, borrando la distancia entre el líder y los representados. El líder populista no puede ser sujeto de la crítica porque su interpretación de la realidad es única, verdadera e intransferible. Es por esto que se dificulta darle continuidad a un proyecto "populista", dado que no existen cuerpos colegiados que puedan discutir las decisiones tomadas y menos aún modificarlas.

Es por ello que ese tipo de liderazgo único, que se superpone a la mediación institucional, se convierte en un peligro para la democracia en varios sentidos. Primero, porque es la interpretación personal de la realidad la que dicta los derroteros de la política del Estado, haciendo de su voluntad la regla de "operación" de la política; y por lo mismo, este liderazgo crea la expectativa de que la población debe acatar su voluntad. El líder es igual que el pueblo, conoce sus intereses y por ello puede encarnar la voluntad popular, pero este individuo es insustituible y hasta, en cierta forma, inamovible. "La 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" (Legler, 2012: 147).

La emergencia de este tipo de liderazgos carismáticos en el presente siglo se dio en el contexto de sistemas de partidos en crisis, por situaciones particulares de diferentes países, lo cual les permitió no sólo llegar a la Presidencia de la República, sino gobernar con un margen de voluntarismo muy amplio y discrecional —porque no hay contrapesos—. Esto ha puesto en riesgo la posibilidad de alternancia al finalizar sus respectivos mandatos y la continuidad de las instituciones de la democracia política. Sin embargo, hay diferencias en los grados de libertad con que los presidentes han podido ejercer el poder que destacan los autores de este libro.

La construcción simbólica del pueblo sirve para justificar el hegemonismo de un grupo o partido político, por lo que con facilidad puede derivar en un autoritarismo intransigente que rechaza la legitimidad de la oposición. El líder se define como parte del pueblo e intérprete único y legítimo; además en su discurso el líder populista polariza al máximo las controversias, presentando a sus críticos o aquellos que "piensan diferente" como perversos, destructivos, contrarios al interés de la nación. El populismo contrapone al pueblo y a la oligarquía; las expresiones culturales de clase, étnicas y de sectores populares se agrupan en un campo que resulta irreconciliable con la oligarquía, el imperialismo, los integrantes de las élites "malignas y corruptas".

El populismo implica la creación de identidades colectivas, de tal suerte que los líderes se sustentan en la correspondencia con una identidad colectiva del "pueblo" en contraposición con la élite en el poder y su sistema político y económico. Por ello en América Latina estos populismos comparten una fobia al neoliberalismo y a las élites, así como a la democracia representativa en tanto le atribuyen un carácter "elitista". Por esto algunos de estos líderes han promovido formas de democracia directa que pretenden combinar con la democracia representativa o inclusive sustituirla. De ahí el gran riesgo de la reelección inmediata e ilimitada

de los presidentes populistas: una vez que llegan al poder puede ser muy difícil sacarlos (Legler, 2012: 145-146).

En Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina, los presidentes en años recientes han compartido el discurso y la identidad populista, pero el grado de poder personal alcanzado por cada mandatario ha sido muy diferente, dependiendo no sólo de la historia particular de cada país, sino de cómo constituyeron ese liderazgo, quiénes se integraron en el campo del pueblo y qué tan sólida es su identidad, y también muy importante, cómo se articula la oposición.

En este sentido se podría afirmar que el liderazgo de Hugo Chávez en Venezuela representó el ejemplo de mayor concentración de poder, ya que logró no sólo su reelección indefinida, sino que también pudo nombrar a su sucesor con relativo éxito; Nicolás Maduro ganó la elección presidencial después de la muerte de Chávez. ¿Habrá logrado Chávez crear un populismo institucionalizado más allá de su relación personal con el pueblo?[3]

Un caso distinto es Argentina, donde se construyó un poder familiar a través de dos figuras, Néstor y su esposa Cristina; sin embargo, en su segundo mandato en la presidencia, Cristina no ha logrado consolidar su relación con el "pueblo", que parece cambiar de opinión retirando su apoyo a la presidenta a mitad de su mandato, a pesar de la amplia mayoría que le dio el triunfo hace 13 años (2001), y tampoco se han realizado cambios institucionales que autoricen una reelección inmediata.

El gran problema del "kirchnerismo" —si se le quiere llamar de algún modo— es que no hay manera de perpetuar la línea política de Néstor y ahora de Cristina, a menos que se recurra a impulsar la candidatura de su hijo en las próxi-

[3] A un año de distancia (marzo 2013-marzo 2014) esto no parece sencillo, ya que los conflictos que atraviesa Venezuela ponen en duda la legitimidad del presidente.

mas elecciones presidenciales, mientras que en un país con un sistema de partidos institucional, una tendencia política se puede perpetuar a través de los partidos, como ocurrió en México durante casi 80 años, y ahora en Brasil con el PT desde 2004 (tercer periodo de 4 años).

El debate sobre el populismo, sus alcances, virtudes y los riesgos que conlleva sigue vigente. ¿Hasta qué punto los regímenes con rasgos populistas pueden ofrecer alternativas para subsanar los déficits de las democracias liberales representativas, como argumentan sus defensores, o por el contrario, la concentración del poder en la figura presidencial, con características de un liderazgo personalizado y carismático, representa un riesgo para la democracia política? Desde una perspectiva liberal, se ha argumentado que estos gobiernos son cada vez más autoritarios pues concentran el poder en el ejecutivo, los opositores son construidos como enemigos malignos que atentan en contra de los intereses del proceso revolucionario. Venezuela es claro ejemplo de esta tendencia; sin embargo en otros países han surgido organizaciones sociales que hacen la función de contrapeso, poniendo límites al poder personal, como Bolivia, mientras que en Argentina el poder de la presidenta Cristina Kirchner, a pesar de la libertad con que ha tomado decisiones de gobierno, se sustenta en lazos con la población demasiado inestables para hablar de liderazgo populista.

## EL DECISIONISMO COMO LA AUSENCIA DE CONTRAPESOS AL PODER PRESIDENCIAL

El "decisionismo" entendido como la capacidad de los gobernantes de tomar decisiones políticas sin necesidad de contar con la aprobación de cuerpos colegiados de algún tipo (gabinetes, partidos, legisladores) supone un estilo de gobernar con base en la voluntad del titular del poder ejecutivo, sea

que se trate del presidente, o de un gobernador o mandatario a nivel local. La llegada de Néstor Kirchner a la presidencia de Argentina se explica por la precaria situación en que se encontraban el país y las instituciones políticas a principios del siglo XXI. Como propone Cheresky, en el caso de Argentina, esto le permitió ejercer el poder presidencial con gran libertad. Pero también hacen referencia a este término otros autores, por lo que en algunos casos se puede asimilar la idea decisionismo a la de populismo, dado que involucra un ejercicio del poder ejecutivo sin contrapesos, aunque el populismo tiene mayores alcances.

El poder personal de la familia Kirchner (Néstor y Cristina) se consolidó en Argentina como resultado de la debacle económica y política de fines de 2001, que provocó la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, y la gran fragmentación del sistema de partido que resultó en coaliciones electorales sumamente efímeras. Según Cheresky, el decisionismo, este estilo de ejercer el poder personal atendiendo a demandas coyunturales, sin una dirección clara, fue debido a la ausencia de partidos estructurados relativamente estables; por esto se instauró un estilo de tomar decisiones desde el poder ejecutivo con pocas restricciones institucionales que también concita lealtades efímeras, por lo que tiene la debilidad de establecer alianzas políticas pasajeras, con un "público sin una identidad política definida" o con grupos que pueden abandonar la vinculación con el líder en cualquier momento.

El decisionismo se asemeja notablemente al estilo de gobierno de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, quienes se autoproclamaron "representantes legítimos del pueblo" y fueron capaces de articular gobiernos fuertes en Venezuela, Bolivia y Ecuador. Se trata de un poder personal construido a partir de un liderazgo carismático, personalizado, que apela a su capacidad de comunicarse con el pueblo, más que con el ciudadano.

Pero a diferencia de Argentina, en estos tres países los dirigentes populistas encabezaron movimientos que respondían a un malestar popular extendido y disperso, que les permitieron efectuar cambios de gran envergadura, inclusive modificar la Constitución para introducir modalidades contrarias a los principios democráticos, como la posibilidad de la reelección consecutiva e ilimitada del presidente.

Se trata de gobiernos donde el poder ejecutivo actúa sin las mediaciones de cuerpos colectivos como asambleas, instancias partidarias con facultades deliberativas, donde los opositores son construidos como enemigos perversos que atentan en contra de los intereses del proceso revolucionario. Por lo mismo, la crítica del "líder" es estigmatizada como traición, lo que tarde o temprano pone en riesgo el principio democrático de competencia y la posibilidad de la alternancia.

Sin embargo, en los tres casos, el populismo que se les atribuye ha adquirido características diferentes; mientras en Venezuela, Chávez en su segundo mandato logró introducir cambios profundos en la estructura del Estado que ponen en grave riesgo la continuidad democrática, en Ecuador, Correa enfrenta conflictos con diversos sectores inconformes con su gobierno, y en Bolivia se experimenta con nuevas formas de articulación de la política que combinan la democracia directa con los métodos tradicionales de la democracia representativa.

Morales, Correa y Chávez coinciden en rechazar el neoliberalismo y desconocen las virtudes de la democracia política. Se plantean como objetivo redimir al pueblo de los vicios y sufrimientos del neoliberalismo, de la globalización y de la partidocracia. Consideran que su mandato debe ser un momento fundacional que dé paso a la verdadera independencia. Sin embargo, como se puede constatar en los textos de López Maya y Lander, Mayorga y De la Torre, pese a la similitud en el discurso se pueden identificar diferencias importantes en la relación que guardan con los movimien-

tos sociales. Evo Morales llegó al poder en el pico de protestas sociales. Los movimientos sociales que lo llevaron al poder tienen autonomía suficiente para negociar el rumbo de las políticas públicas y las decisiones del gobierno. En contraparte, los liderazgos de Hugo Chávez y Rafael Correa no se basaron en los movimientos sociales con una dinámica autónoma, por lo que estos líderes fueron los promotores de los movimientos sociales que los llevaron a la presidencia y los cuales mantienen lazos de subordinación al poder del presidente, en gran medida mediante recursos gubernamentales asignados por redes clientelares.

## CLIENTELISMO/CIUDADANÍA: LA RELACIÓN PUEBLO-PODER

La democracia tiene como sustento no sólo el Estado de derecho, sino fundamentalmente al ciudadano como sujeto de derechos individuales. El liberalismo tiene como antecedente las libertades que posibilitan el desarrollo del capitalismo que se otorga a un trabajador para vender su fuerza de trabajo y también para ser propietario de bienes. Más tarde el Estado se convierte en responsable de tutelar los derechos individuales y colectivos con una visión mucho más amplia de lo que implicaban los derechos del ciudadano, de ahí el vínculo imprescindible entre ciudadanía y Estado de derecho. Sin embargo, como bien advierten muchos autores, los vínculos patrimoniales y colectivos de intercambio, que se conocen como "clientelismo", permanecen como parte del tejido social en el mundo actual prácticamente en todos los países y no siempre como elementos negativos o regresivos del orden político (Combes, 2011; Auyero, 2001; Hilgers, 2009).

El clientelismo supone ante todo una relación de intercambio personalizada entre un dirigente y sus clientelas. Se trata de una relación asimétrica, donde el "dirigente" tiene

más poder que los otros, pero donde se mantienen lazos de identificación simbólica, mediada por valores como la confianza, la identidad sociocultural, las afinidades de algún tipo, sean por residencia o por parentesco ritual como apadrinamiento, que le confieren un carácter perdurable y con cierto grado de satisfacción para ambas partes.

Las relaciones de intercambio material en política, donde se ofrecen beneficios y recursos asignados, no como beneficios generales de una política pública, sino como acceso personalizado a bienes y servicios, es un asunto muy difundido en las democracias electorales de diverso tipo, aun en países con niveles de ingreso superiores y un menor grado de desigualdad a los que se registran en América Latina. Walker atribuye un carácter positivo a los lazos comunitarios y familiares que contribuyen a fortalecer la cohesión social en las democracias de varios países, a pesar de la debilidad del Estado y la gran desigualdad social, lo cual invita a pensar en la eficacia de las redes clientelares para la gestión de beneficios a los que la población en general tendría "derecho" en un régimen con mayor orden en el ejercicio de gobierno (Walker, 2013: 109-112).[4] Podría pensarse que el clientelismo en un régimen democrático "imperfecto" viene a ser un complemento que fortalece la capacidad de gestión de la población que no tiene acceso pleno a la ciudadanía en la definición clásica de democracia.

No obstante, hay que diferenciar el clientelismo de otras formas de intercambio en las relaciones políticas de la población en general, con los políticos profesionales o líderes

[4] Según este autor Brasil, México, Argentina, Colombia, Bolivia y Perú son democracias imperfectas, mientras que Ecuador y Venezuela son regímenes híbridos (Walker 2013: 117-118). Esta clasificación en términos generales coincide con el punto de vista que se ha sostenido en esta introducción, salvo por Bolivia, que estaría más cerca de Venezuela o de Ecuador por las características del liderazgo de Evo Morales.

informales, porque no es lo mismo recibir servicios públicos, u obtener derechos ciudadanos a cambio de apoyo político en las elecciones o de aprobación en la opinión pública, que recibir dinero o prebendas a cambio de su voto en forma particular, o bien pertenecer a una red clientelar a través de la cual se gestiona la relación con los políticos, a cambio de lealtades bilaterales bastante perdurables.

La personalización de la política hace la diferencia entre un gobierno que debe rendir cuentas a una ciudadanía informada y exigente, y las diferentes modalidades de liderazgos que dan lugar a relaciones clientelares o patrimoniales de otro tipo. Mientras en el clientelismo se establecen relaciones particulares e insustituibles entre el patrón y la clientela, en la democracia se supone que se trata de relaciones universales que aplican por igual a todos los ciudadanos. Pero en la realidad las redes de intercambio social han estado presentes en todas las sociedades y en diversos tipos de régimen político.

En los estudios que se presentan en este libro, varios autores se refieren al tema del clientelismo en forma tangencial, por ejemplo cuando se habla de países con fuertes liderazgos populistas, como Venezuela, donde se dan elementos en la organización del Estado comunal para que los líderes locales afines al chavismo gestionen recursos para fortalecer a sus clientelas. En el caso de Perú, se mencionan formas de representación con sustento en lealtades con base en identidades étnicas, que dan soporte electoral a ciertos líderes, lo que hace pensar en el fortalecimiento de redes clientelares. Colombia es un caso donde se menciona el clientelismo "como problema" por tratarse de una democracia donde la población tiene poco interés en las elecciones, prevalecen bajos niveles de participación tanto en comicios nacionales como locales, y la articulación de la población a la política institucional y los partidos se ha dado a través del clientelismo político. En Brasil, a pesar de existir un siste-

ma de partidos bastante institucionalizado, tanto el PT como otros partidos apelan al recurso del clientelismo para afianzar sus bases sociales en tiempos de elecciones. Un caso muy similar es el del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la ciudad de México, donde las redes clientelares dan sustento a líderes del partido articulados en corrientes o grupos de interés que compiten entre sí por posiciones en el partido y en el gobierno de la ciudad.

Sin entrar por ahora en la discusión de fondo sobre el clientelismo u otras formas de articulación de la población y los políticos, lo que me interesa destacar es que se trata de relaciones políticas personalizadas, que dan cabida a distintas formas de liderazgo, que pueden traer consecuencias también muy distintas para el sistema político y la democracia, como lo demuestran algunas investigaciones (Auyero, 2001; Gay, 1994; Hagene, 2010). El clientelismo no necesariamente tiene efectos malignos en la democracia, si como lo documentan los textos que se presentan en este libro, la mayoría de los países no tienen sistemas de partidos estables y estructurados, y cuando hay un sistema razonablemente sólido, como es el caso de México, se advierte que el pluralismo ha sido poco exitoso; más bien habría que pensar que el futuro de la democracia tendrá que descansar en nuevas formas de representación, entre las cuales el clientelismo puede ser un elemento positivo. Hilgers (2012) argumenta que el clientelismo proporciona un grado de certidumbre en contextos políticos donde la población no cuenta con acceso a las instituciones y servicios del Estado por medios institucionales generalizados, por eso cuando el Estado se retira de la política social (con el neoliberalismo), las élites dominan la política y el mercado, mientras que los pobres sufren una creciente marginación.

Dada la ausencia de un Estado de derecho fuerte en todos los países, y las grandes desigualdades que imperan en la sociedad, el clientelismo también puede verse como un

recurso de la población marginada que subsiste en el sector informal de la economía, con acceso muy incierto a los beneficios de la educación pública, la salud, la seguridad en el empleo, la vivienda, y que encuentra en la pertenencia a las redes clientelares una opción razonablemente "estable" de intercambio que le da acceso a ciertos beneficios. A pesar de que la democracia se basa en la igualdad de los ciudadanos, en la realidad la enorme desigualdad social y económica obliga a considerar la diferencia entre los principios y la realidad. Por eso es posible admitir que puede haber diversas formas de articulación política y que el clientelismo también puede democratizarse.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los autores no comparten necesariamente una misma perspectiva de análisis y tampoco se podría llegar a una conclusión respecto de la situación de la democracia en América Latina, dada la gran fluidez de los procesos que se observan, por lo que me limité a ofrecer reflexiones en torno a problemas comunes y posibles alternativas de futuro.[5] Podemos afirmar que la democracia en América Latina goza de gran legitimidad, a pesar de los múltiples descontentos que se expresan en formas diversas de inestabilidad, búsqueda de innovaciones institucionales, surgimiento de nuevos actores (Walker, 2013: 119).

El problema es el desprestigio de las instituciones que podríamos denominar "básicas" de la democracia, el cual también se presenta tanto en las democracias que se habían considerado "más consolidadas", como en países que recientemente pasaron de un régimen autoritario a una democra-

[5] En el presente texto he usado el término *democracia* como equivalente al de poliarquía, definida por Robert Dahl (1971: 1-10).

cia incipiente. En la mayor parte de los casos los partidos carecen de una vinculación estable con sectores sociales definidos, con identidad propia, por lo que no tiene compromisos con la ciudadanía ni hay congruencia con principios que esos mismos políticos habían enarbolado en las etapas en las que buscaban el apoyo electoral de los ciudadanos. Pero en general se puede hablar de una especie de vacío entre la sociedad política y el pueblo; las mediaciones son inestables y a veces inexistentes.

La "partidocracia" entendida como una deformación que sufren los partidos políticos al perder el vínculo real con aquellos sectores sociales que antes constituían sus bases sociales es un mal común. Las élites políticas encuentran su razón de ser, no ya en sus vínculos con los "representados" sino en la reproducción de sus propios intereses como partidos y como individuos que disfrutan de cargos con privilegios de diverso tipo. De ahí que se hable de una crisis de representación en casi todos los países estudiados; sin embargo, el término "crisis" no me parece adecuado porque de alguna manera lleva implícita la idea de que se trata de un estado transitorio, que de alguna manera se podría regresar al modelo original de partidos con vínculos más estables con sectores de intereses específicos, como lo fueron muchos partidos del siglo pasado de derecha o de izquierda, lo que parece poco probable dado que los cambios ocurridos en muchos aspectos de la sociedad contemporánea no son reversibles. En todo caso habría que preguntarnos si es posible "inventar" nuevas formas institucionales que den cabida a los actores sociales emergentes.

Frente al desprestigio de los partidos, han surgido múltiples actores que incursionan en la política —en unos casos como dirigentes de movimientos sociales— que representan directamente al "pueblo" sin mediaciones institucionales, como liderazgos carismáticos, en otros casos como movimientos sociales que responden a identidades colectivas,

sea por afinidad étnica o de otro tipo. Como lo muestran varios de los estudios que aquí se presentan, han aparecido nuevos sujetos colectivos que responden a sectores de la ciudadanía que afirman sus derechos particulares y reclaman ser escuchados.

Es incierto el futuro de estas nuevas formas de articulación social, hacia donde podrán evolucionar los actuales democrático-populistas. ¿Se llegarán a romper definitivamente las reglas de la democracia política en Venezuela y Ecuador? ¿Bolivia realmente podrá desarrollar nuevas formas de representación que permitan combinar la elecciones con formas de organización comunitarias?

De igual modo surgen interrogantes respecto del futuro democrático de los demás países. ¿Se logrará estabilizar un sistema de partidos en Argentina, Colombia y Perú, que sea al mismo tiempo suficientemente plural para expresar la diversidad social de cada país? ¿Tendrá lugar un proceso de reducción del espacio ideológico-político, excluyendo a grandes sectores de la sociedad que podrían identificarse con la izquierda, porque ocupan la posición inferior en la escala de desigualdades? Y en el caso de Brasil y México, que son los dos países con un sistema de partidos más sólido y plural, ¿qué suerte correrá la izquierda? En Brasil, ¿podrá el PT encontrar la forma de atender demandas sociales urgentes sin entrar en contradicción frontal con la derecha?, o ¿seguirá el camino de los otros partidos de derecha, alejándose cada vez más de los ciudadanos? ¿En México el regreso del PRI es un episodio transitorio o un retorno al esquema de partido hegemónico? No se puede llegar a una conclusión porque se observa un momento de cada país, que no permite predecir el futuro porque la democracia supone siempre un proceso de construcción abierto, que podrá tener diferentes resultados.

Mientras las elecciones sean un medio para acceder al poder político que se repite con regularidad, estos procesos

pueden servir para expresar el descontento social y eventualmente cambiar el gobierno, pero la calidad de la información disponible en el espacio público es un elemento fundamental para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de este derecho, lo mismo que el respeto de los derechos humanos y la vigencia de instituciones de procuración e impartición de justicia eficaces, para aplicar sanciones a los responsables del gobierno, son también indispensables para garantizar un mínimo de responsabilidad frente a los ciudadanos.

Dadas las carencias de varios países respecto de estos dos aspectos, acceso a la información e impartición de justicia, los ciudadanos tienen una posición vulnerable en el régimen democrático, que puede desembocar en el "desencanto" o el abandono de las instancias de participación. Pero también han surgido formas híbridas de organización y participación (étnica, comunitaria, clientelar) que no coinciden con el modelo que en teoría corresponde a las democracias, pero que ofrecen nuevas alternativas para que la población reivindique sus derechos. ¿Qué capacidad de agencia podrían tener los actores sociales emergentes para impactar en el rumbo de la política que afecta directamente sus vidas?

Cabe mencionar otra dimensión del problema, que se plantea como una gran incógnita. Los países de Latinoamérica, como muchos de otras regiones, comparten los problemas surgidos a raíz de la globalización acelerada de los últimos treinta o cuarenta años. Un aspecto fundamental ha sido el debilitamiento del Estado-nación, lo que repercute en la capacidad de los gobernantes, elegidos democráticamente o no, para cumplir las funciones de control, regulación y decisión que les corresponden.

¿Qué capacidad tendrán los gobiernos de estos ocho países para mejorar el desempeño de las instituciones y hasta dónde las presiones sociales provenientes de los sectores sociales con mayores carencias en derechos, recursos, educa-

ción, información, etc., pueden cambiar el rumbo de sus respectivos gobiernos?

Finalmente la cuestión está en observar con el tiempo hacia dónde desembocan los procesos políticos que se presentan en este libro. Algunos de estos procesos podrían ser exitosos si logran ampliar las oportunidades de acceso a las decisiones que afectan a la mayor parte de la población. Las contradicciones e inconsistencias presentes en la democracia que provienen de las tradiciones que le dieron origen, le imprimen una dinámica particular que la caracteriza como un régimen que puede evolucionar y autotransformarse, con la capacidad de ofrecer resultados diferentes, no predeterminados (O'Donnell, 2007: 51-52).

## BIBLIOGRAFÍA


Álvarez, Óscar, Juan Rial y Daniel Zovatto (1998), "América Latina: balance del periodo electoral 1992-1996", en Juan Rial y Daniel Zovatto (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina, 1992-1996*, San José de Costa Rica, IIDH/CAPEL, pp. 733-781.

Auyero, Javier (2001), *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.

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

——— (1978), "¿Qué alternativas a la democracia representativa?", en Norberto Bobbio *et al.*, *¿Existe una teoría marxista del Estado?*, Puebla, UAP, pp. 33-53.

Combes, Heléne (2011), "¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?", *Desacatos*, núm. 36, México.

Dahl, Robert (1971), *Polyarchy Participation and Opposition*, New Haven-London, Yale University Press.

——— (1999), *La Democracia*, Buenos Aires, Taurus.

Diamond, Larry, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (1995), *Politics in Developing Countries*. "Introduction: What Makes for Democracy", Londres, Lynne Rienner Publishers.

DUÁREZ MENDOZA, Jorge Luis y Fernando MUNGUÍA GALEANA (2013), "La formación de un orden hegemónico. Límites y aperturas del neoliberalismo en Perú y México", en Daniel VÁZQUEZ y Julio AIBAR (coords.), *Procesos políticos de América Latina: una mirada crítica del neoliberalismo,* México, Flacso-México, pp. 21-65.

GAY, Robert (1994), *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro. A Tale of Two Fabelas,* Philadelphia, Temple University Press.

GÓMEZ TAGLE, Silvia (2009), *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México 1961-2006,* México, El Colegio de México, Instituto Federal Electoral.

HAGENE, Turid (2010), "Elections in the Context of Everyday Practices: Views from a Pueblo Originario in Mexico City 2006", *Forum for Development Studies*, vol. 37, núm. 2: 217-241.

HERMET, Guy (2008), *El invierno de la democracia,* traducción de Nieves L. BURRELL, Barcelona, Los libros del Lince.

HILGERS, Tina (2012), "Democratic Processes, Clientelistic Relationships, and the Material Goods Problem", en Tina HILGERS (ed.), *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

——— (2009), "Who Is Using Whom? Clientelism from the Client's Perspective", *Journal of Iberian and Latin American Research,* vol. 15, núm. 1, pp. 51-75.

LEGLER, Thomas (2012), "El populismo contra la democracia participativa y protagónica en la Venezuela revolucionaria", en Silvia GÓMEZ TAGLE y Willibald SONNLEITNER (eds.), *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos.

O'DONNELL, Guillermo (2007), *Dissonances: Democratic Critiques of Democracy,* Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.

PRZEWORSKI, Adam *et al.* (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well Being in the World: 1950-1990,* Cambridge UK, Cambridge University Press.

QUEIROLO, Rosario (2013), *The Success of the Left in Latin America: Untained Parties. Marked Reforms and Voting Behavior,* Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.

TOURAINE, Alain (1995), *¿Qué es la democracia?,* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, pp. 79-97.

WALKER, Ignacio (2013), *Democracy in Latin America: Between Hope and Despair*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.

# LAS ELECCIONES DEL 7 DE OCTUBRE DE 2012 EN VENEZUELA Y EL DEBATE SOBRE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA[1]

MARGARITA LÓPEZ MAYA[2]
LUIS E. LANDER

*Resumen*

*El 7 de octubre de 2012 Hugo Chávez Frías ganó el derecho a un tercer mandato de seis años. Con su triunfo electoral se legitimó también su propuesta de un nuevo modelo de Estado, el Estado comunal, como parte de su denominado "socialismo del siglo XXI". Fue una contienda electoral en la que el principio de la equidad no fue garantizado por las instituciones responsables de ello, ni respetado por los actores en competencia. Sin embargo, se cumplió con el derecho a la pulcritud y transparencia en los resultados y, en general, con el secreto del voto y la voluntad de los electores.*

*Este trabajo está dividido en cuatro partes. En la primera se aborda la caracterización de las fuerzas en pugna y las propuestas presentadas a los electores por los dos candidatos más votados. En la segunda se exponen los elementos principales del marco norma-*

[1] Ponencia presentada en el Seminario del Colmex/IFE "Democracia y elecciones en América Latina", así como en la reunión del grupo CLACSO "Ciudadanía, organizaciones populares y representación política", ciudad de México, 6 al 9 de noviembre de 2012.

[2] Margarita López Maya fue profesora titular del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. Luis E. Lander fue profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

*tivo del proceso electoral y las estrategias de campaña desarrolladas. La tercera parte está dedicada a mostrar y analizar los resultados electorales. En cuarto lugar, y a manera de cierre, ofrecemos algunas reflexiones acerca del siempre vigente debate sobre la democracia en América Latina.*

*Palabras clave:* Venezuela, elecciones 2012, Chávez, MUD, democracia, ciudadanía.

El 7 de octubre de 2012 el presidente-candidato Hugo Chávez ganó el derecho a un tercer mandato de seis años. Con su triunfo electoral se legitimó también la propuesta que venía desarrollando: la construcción de un nuevo modelo de Estado, el Estado comunal, como parte de su denominado "socialismo del siglo XXI". Fue una contienda electoral en la que el principio de la equidad no fue garantizado por las instituciones responsables de ello, ni respetado por los actores en competencia. Sin embargo, se cumplió con el derecho a la pulcritud y transparencia en los resultados y, en general, con el secreto del voto y la voluntad de los electores.

El proceso electoral puso de manifiesto un conjunto de rasgos que parecen ser constitutivos del modelo de democracia emergente en el país, que lo distancian del modelo clásico liberal. El uso de recursos públicos como transportes, locales, medios de comunicación, fondos, por parte del candidato-presidente fueron visibles, abundantes y frecuentes. También se exacerbaron en su campaña las relaciones paternalistas y clientelares con una parte de la población. En un contexto de bonanza fiscal por elevados precios del petróleo, esta forma de hacer campaña hizo que el desbalance entre los candidatos fuese notable, aunque su influencia en los resultados finales resulta difícil de evaluar. La notoria inequidad en el proceso electoral pareció ser aceptada por la sociedad en su conjunto, si nos atene-

mos a la masiva participación en la jornada electoral y al reconocimiento pleno de sus resultados.

La polarización política reiterada en esas elecciones, impulsada por el gobierno y sostenida por dos opciones de país, percibidas por los electores como opuestas y mutuamente excluyentes, es también un rasgo inusual en democracias estables donde consensos básicos no suelen estar en disputa. Aunque los resultados legitimaron una de las opciones al darla como triunfadora, la votación obtenida por la opuesta conforma una minoría significativa que pone obstáculos a su consolidación. Esta situación, que en sistemas democráticos convencionales convocaría al diálogo y la construcción de compromisos de gobernabilidad entre las fuerzas rivales, no se plantea en las polarizadas relaciones venezolanas.

La experiencia venezolana de los años recientes proporciona abundantes elementos para el debate sobre ciudadanía, democracia, derechos humanos y cambio social que viene desarrollándose en América Latina. Dentro de este debate existen dos dimensiones donde este proceso electoral puede aportar elementos para la reflexión: el de "democratizar la democracia" y el "derecho a tener derechos".[3] Algunas preguntas guiarán nuestro análisis, esperando aportar en sus respuestas: ¿Elecciones transparentes pero inequitativas avanzan en el camino de democratizar la democracia? ¿Niveles crecientes de reconocimiento e inclusión política donde el paternalismo y el clientelismo juegan un rol destacado garantizan siempre avances en ciudadanías plenas? ¿La satisfacción de necesidades básicas mediante misiones sociales concebidas también con propósitos electorales sedimentan el derecho a tener derechos?

[3] Recientemente el Instituto Interamericano de Derechos Humanos puso a circular y debatir dos documentos sobre los desafíos planteados a las democracias latinoamericanas (Caetano, 2011 y Mayorga, 2011). Ellos inspiraron el enfoque de nuestro análisis de estas elecciones.

Este trabajo está dividido en cuatro partes. En la primera se aborda la caracterización de las fuerzas en pugna y las propuestas presentadas a los electores por los dos candidatos más votados. En la segunda se exponen los elementos principales del marco normativo en el que se desenvolvió el proceso electoral y las estrategias de campaña desarrolladas. La tercera parte está dedicada a mostrar y analizar los resultados electorales, destacando elementos que contribuyan al debate arriba anunciado. En cuarto lugar, y a manera de cierre, ofrecemos algunas reflexiones acerca del siempre vigente debate sobre la democracia en América Latina.

## LAS FUERZAS EN PUGNA Y SUS PROPUESTAS

Como quedará mostrado cuando interpretemos los resultados electorales, la elección del 7 de octubre fue abrumadoramente polarizada. Aunque terminaron participando seis candidatos, Chávez y Capriles concentraron más del 99% de los votos válidos. Estos dos candidatos contaron con el apoyo de alianzas de varios partidos y organizaciones sociales, y presentaron a los electores propuestas de futuro percibidas como altamente diferenciadas.

### *El candidato-presidente, su Gran Polo Patriótico y la profundización del socialismo*

En todas las contiendas electorales desde 1998, la principal fuerza del expresidente Chávez fue su indiscutible liderazgo carismático y personalista (López Maya y Panzarelli, 2011). En las últimas elecciones ese liderazgo fue promovido y potenciado por una alianza política-social agrupada en el Gran Polo Patriótico (GPP), que el presidente impulsó en 2011, así como por una estructura operativa de campaña

denominada Comando Carabobo constituida en 2012. En ambas instancias el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) jugó roles dominantes.

El PSUV fue el partido de Chávez, creado al inicio de su segundo mandato (2007-2013) para congregar las fuerzas que apoyaban su proyecto socialista. Con esta última contienda presidencial sumaron cinco los procesos electorales en los cuales ha concurrido este partido. En las presidenciales desarrolladas entre 1998 y 2006, el expresidente contó con un partido llamado Movimiento Quinta República (MVR) y, antes de éste, con el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200).[4] Aunque el PSUV inicialmente fue concebido por Chávez para fusionar en un partido "único" todas las organizaciones que lo apoyaban (Chávez, 2006), pese a sus presiones e insistencia, e incluso amenazas de expulsarlas del gobierno si no se disolvían, se encontró con muchas resistencias por parte de algunas de ellas y hubo de ceder, permitiendo que continuaran existiendo (López Maya y Lander, 2007). Si bien se redujo el número de partidos oficialistas, pues para el proceso electoral de 2006 lo apoyaron más de 25 y para este último 11, entre los cuales destacaron el Partido Comunista de Venezuela (PCV), el Patria Para Todos (PPT) y Redes. Estos partidos tenían poco caudal electoral propio, pero fueron importantes para Chávez en la medida en que capturaron un voto chavista que rechazaba o no deseaba identificarse con el PSUV. Sobre eso volveremos más adelante.

El partido de Chávez siempre fue la organización política más importante de su coalición y lo manejó como un partido al servicio de su personal liderazgo. El PSUV alcanzó, en comparación con los anteriores, una mayor estructura, cobertura y cohesión nacional, gracias a un trabajo político

[4] Sobre la conformación de los partidos de Chávez previos al PSUV puede verse López Maya (2006).

ininterrumpido durante el segundo periodo presidencial, con la dedicación de algunos dirigentes y funcionarios chavistas para construir el partido. Hoy posee sus documentos fundacionales, incluidos sus estatutos, y una estructura conformada por patrullas territoriales y sectoriales, equipos políticos y una Dirección Política Nacional. El PSUV cubre todo el territorio nacional, posee cuadros en todos los niveles y una poderosa maquinaria de movilización (PSUV, 2010). Dice sostenerse de las cuotas que pagan sus miembros y según sus declaraciones oficiales tiene registrados más de 7 200 000 militantes, de los cuales unos dos millones son patrulleros (Ayala Altuve, 2011a).

Para esta contienda electoral el expresidente promovió el Gran Polo Patriótico (GPP) como plataforma de apoyo a su candidatura donde participaron todos los partidos y organizaciones sociales chavistas. Desde 1998 Chávez creó este tipo de plataformas electorales, siempre con este nombre, buscando coordinar actividades de agitación y propaganda propias del proceso electoral, pero también para proyectar y legitimar su liderazgo bajo la imagen de un diverso y plural movimiento de masas, con participación en tareas electorales y del programa de gobierno. Pero en la práctica se trató de una coordinación dirigida por él y su partido, y cuyas autoridades, pese a ciertos procedimientos formales, en última instancia eran designadas o ratificadas por él. Tampoco se decidían en el GPP las ofertas o planes del gobierno. Esta última vez se le añadió al nombre el adjetivo grandilocuente de "gran" y en octubre de 2011 se abrió un registro de partidos y organizaciones para conformarlo, creándose patrullas de punto o vanguardia para promover en las calles la presencia de militantes repartiendo propaganda (AVN, 2011).

El concepto de Polo Patriótico buscaba resolver las tensiones y contradicciones que presentaba el proceso revolucionario chavista, donde la dinámica vertical de arriba abajo, férreamente controlada por Chávez y su partido, trató de

conciliarse con dinámicas de abajo arriba que provenían de organizaciones sociales, los cuales expresaron diversidad de opiniones, críticas al partido dominante, y exigieron ser consultadas, así como participar en las decisiones. También en el GPP se exteriorizaron malestares de los demás partidos que fueron convocados a esta plataforma, pero fueron poco escuchados en sus demandas. Un ejemplo lo dio el PCV en octubre de 2011, cuando declaró que no se registraría en el GPP porque el método de conformación del Polo "tiene que ser el de reunirse y el de acordar la concepción de un plan político" (El Universal, 2011). Por su parte, el coordinador de los círculos bolivarianos declaró: "Queremos que en este espacio se debata y no que sea de altos dirigentes y sabios a los que hay que obedecer" (Ayala Altuve, 2011). A fines de año, una declaración muy similar emanaba del coordinador de la Clase Media Revolucionaria: "El Gran Polo Patriótico está aún en su fase inicial de gestación. La igualdad de condiciones es el 'deber ser'. Un Gran Polo Patriótico subordinado al PSUV, o tutelado, perdería su sentido político" (Díaz, 2011). Pese a estos reclamos, a inicios de 2012 el presidente nombró a los integrantes del Comando de Campaña Carabobo sólo con militantes del PSUV. Al frente colocó a Jorge Rodríguez, alcalde de Libertador del Distrito Capital. El Comando coordinó todas las actividades de la campaña bajo la dirección del presidente. Allí no había ni activistas sociales ni militantes de otros partidos, pero sí cuadros altos del PSUV y funcionarios del gobierno, incluyendo ministros y gobernadores (El Universal, 2012).

Aunque la campaña oficial estuvo planeada para iniciarse en julio de 2012, fue tan temprano como enero de 2011 cuando Hugo Chávez inició actividades con miras a este evento. En un discurso dado en un acto del PSUV en el estado Vargas, criticó al partido por sólo activarse en coyunturas electorales, hizo un acto de contrición, asegurando que se habían cometido muchos errores que era necesario

corregir, anunció una potenciación al cuadrado de las "tres erres":[5] revisión, rectificación y reimpulso, y presentó "cinco líneas de acción" con miras a las elecciones de 2012, un año que consideró "definitorio": "los ciudadanos podrán escoger si continúan por 'esta senda' o por una 'situación verdaderamente espantosa'", la cual, según dijo, sería la "Venezuela retrógrada" (AVN, 2011b).

En las primeras cuatro líneas de acción el exmandatario señaló la necesidad de que el partido dejara atrás la cultura capitalista y la militancia alcanzara una cultura socialista, convirtiéndose en instrumento de las luchas populares y de la solución de los problemas cotidianos. Exigió convertir al PSUV en instrumento del nuevo Poder Popular, y en un medio eficaz de agitación y propaganda. En su quinta línea de acción señaló el relanzamiento de la estrategia de "repolitizar y repolarizar": "Aquí hay dos posiciones, los que luchan por la patria, que es el socialismo, y los que luchan por subyugar a Venezuela bajo la burguesía, son los dos caminos. Repolarizar: nosotros los patriotas y ellos los vendepatria. Nosotros unidos, una unificación repolitizada repolarizante" (Notitarde, 2011).

El entonces presidente-candidato presentó en junio de 2012 su propuesta de gobierno como "candidato de la Patria". La llamó "gestión bolivariana socialista 2013-2019". Este documento, extensamente repartido durante los meses de campaña por las patrullas de vanguardia, ofreció continuar la construcción del Estado comunal del modelo del socialismo del siglo XXI, iniciado durante su segundo mandato. Se anunciaron "cinco objetivos históricos" interrelacionados, considerando como el primero, que sólo esta nueva institucionalidad podía garantizar la independencia nacional comenzada hace 200 años. Entre los otros destacó convertir

[5] Una estrategia que el presidente planteó en 2007, cuando perdió el referendo de la reforma constitucional.

a Venezuela en una "Gran Potencia Naciente de América Latina y el Caribe", contribuyendo entonces a una nueva geopolítica internacional, así como al "equilibrio del universo" (Chávez, 2012).

El Estado comunal es un nuevo Estado que se diferencia del conceptualmente diseñado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), aprobada en 1999. Parte de principios filosóficos diferentes. Su base es un poder popular, que tiene su residencia no en el individuo, sino en colectivos, como los consejos comunales y comunas, consejos de trabajadores, estudiantes, mujeres, etc. En este Estado comunal no hay sufragio universal ni representación que pueda ejercerse con libertad de conciencia. Todo se decide en asamblea. Así ha quedado establecido en las nuevas leyes "socialistas" aprobadas desde 2009. Conceptualmente hablando, sigue un modelo de democracia directa o asamblearia donde desde un nivel se nombran "voceros", que pasan a la instancia superior, pero sin ejercer representación, porque sólo han de transmitir las decisiones (López Maya, 2012c).

La propuesta de modificar la CRBV para dejar atrás el régimen de "democracia participativa y protagónica" asentada en ella para emprender el camino hacia la "democracia revolucionaria y protagónica" del socialismo, fue presentada a la Asamblea Nacional (AN) por el expresidente Chávez poco después de su segunda reelección, en diciembre de 2006. En la AN, en ese periodo conformada íntegramente por diputados de partidos oficialistas,[6] se complementó la propuesta presidencial para al final presentar a los venezolanos un total de 69 artículos —de los 350— de la CRBV para

[6] El control total del chavismo sobre la AN en este periodo se debió al retiro de los partidos de oposición de los comicios parlamentarios en 2005. Lo hicieron dentro de posturas insurreccionales que entonces compartían con el propósito de crear una desestabilización político social que obligara al presidente a renunciar o a la Fuerza Armada a deponerlo.

ser modificados. El referendo popular, realizado ese diciembre para aprobar la reforma, resultó adverso al oficialismo. De modo que la propuesta fue negada por el voto popular (Lander y López Maya, 2008). No obstante, el presidente hizo caso omiso del mandato popular y continuó desarrollando institucionalmente aspectos de la reforma que fueron negados.

El gobierno pudo seguir adelante en su propuesta haciendo uso de varios recursos de dudosa legitimidad. Por una parte, las líneas del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, mejor conocido como el Primer Proyecto Socialista (PPS), redactado para desarrollar los contenidos nuevos que tendría la CRBV, no fue corregido al negarse la reforma para reajustarlo a la institucionalidad vigente, que quedó intacta en su concepción democrática liberal. Por el contrario, se siguió implementando como si los contenidos de la reforma constitucional hubiesen sido aprobados. En segundo lugar, el gobierno interpretó los siguientes procesos electorales, en particular el referendo de enmienda constitucional, para permitir la reelección indefinida de los cargos de elección popular realizada en febrero de 2009, como un plebiscito a favor de toda su reforma socialista. Al triunfar dicha enmienda en 2009, aceleró de nuevo los cambios hacia el Estado comunal a través de decretos-leyes y leyes.

Adicionalmente, el gobierno logró una importante subordinación del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) a las directrices de Hugo Chávez. Esto fue posible por varias manipulaciones políticas y administrativas. Con ello consiguió que el Tribunal interpretara a su favor el artículo 345 de la CRBV que taxativamente dice: "La iniciativa de reforma constitucional que no sea aprobada, no podrá presentarse de nuevo en un mismo periodo constitucional a la Asamblea Nacional". El TSJ convino en que si bien no podría presentarse otra vez la reforma, sus contenidos podían aprobarse

mediante leyes y enmiendas constitucionales. Gracias a esta interpretación, desde 2008, pero especialmente entre 2009 y 2010, fueron aprobadas múltiples leyes "socialistas" por vía de facultades legislativas extraordinarias que le confirió la AN al expresidente —la llamada Ley Habilitante— o por su aprobación en la AN con o sin debate. Hoy en día el soporte jurídico-legal principal del Estado comunal está casi íntegramente aprobado.

Como ya se señaló, el Estado comunal se aparta de la CRBV. La unidad territorial primaria no es el municipio sino la "comuna" (LOC, 2010), que agrupa a los consejos comunales. Las comunas a su vez van agregándose en federaciones comunales y ciudades comunales o socialistas. Toda organización base de las comunidades, para ser reconocida por el Estado, debe articularse a los Consejos Comunales (CC), y para ello debe ajustarse al objetivo de éstos, que por ley es construir el modelo socialista (LOCC, 2009, art. 2). Así, Consejos Comunales y comunas no contemplan pluralismo político en sus espacios más allá de las corrientes que el gobierno pudiera reconocer como "socialistas". Si la asamblea de una comunidad no abrazara el socialismo, su Consejo Comunal no sería reconocido por el Estado, no pertenecería a la comuna y, por lo tanto, no sería receptora de la transferencia de servicios y recursos que contemplan las leyes socialistas. Por otra parte, en estas leyes se establece que esta nueva estructura puede desconocer el diseño territorial definido en la CRBV, en cuanto pueden asentarse consejos y comunas en territorios que no obedecen a la división político-administrativa de ésta, es decir, los linderos de municipios y entidades federales. En los territorios definidos en la CRBV, las autoridades son nombradas por sufragio universal, directo y secreto, mientras en la nueva estructura comunal las más altas autoridades dependen y son nombradas por el ex "comandante-presidente" Chávez. Los consejos y comunas, según las nuevas leyes, tienen prioridad sobre

los territorios constitucionales para recibir transferencias de servicios y recursos del gobierno central (López Maya, 2012c).

De acuerdo a la lógica política emergente del Estado comunal, una oposición que defendiera los valores de la democracia liberal no tendría aquí espacios donde desenvolverse. Como tampoco quienes resguardan los principios básicos del capitalismo, como la propiedad privada y la ganancia en el proceso productivo. Los Consejos Comunales y las comunas estarán asentadas en la propiedad social y desarrollarán unidades socioproductivas que no contemplan fines de lucro (LOCC, 2009).

### *La MUD y el "camino al progreso" de Capriles Radonski*

En el segundo mandato de Chávez, las fuerzas opositoras al presidente lograron reinventarse, fortalecerse y construir una propuesta política diferenciada del oficial socialismo del siglo XXI. Este proceso arrancó a finales del primer mandato de Chávez, después de que las actividades insurreccionales opositoras —como el golpe de Estado del 11 de abril, el paro petrolero y el retiro de sus candidatos en las elecciones parlamentarias de 2005— colocaron a esas fuerzas en una situación de extrema fragmentación, descrédito y debilidad.

Durante los primeros años del presidente Chávez la dirección de la oposición estuvo integrada principalmente por factores de poder como medios privados de comunicación, asociaciones empresariales reunidas en la patronal Fedecámaras, la jerarquía de la iglesia católica y gerentes de la estatal Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA). También en esos años participaron en esas fuerzas opositoras múltiples asociaciones civiles como las vecinales y educativas, sindi-

catos reunidos en la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y partidos de oposición. Estas fuerzas crearon una plataforma unificadora conocida como la Coordinadora Democrática, que comenzó a disolverse después de la derrota recibida en el referendo revocatorio que impulsaron contra el presidente.

Pese al fortalecimiento de Chávez y su gobierno, y la debilidad de los partidos y factores de oposición, al final del primer gobierno de Chávez siguió siendo significativa la resistencia de una porción de la sociedad a las orientaciones políticas y actitudes del gobierno. Encuestas realizadas en 2005 revelaron que cerca de 40% de los encuestados no compartía las propuestas del gobierno. Sin embargo, sólo 7% simpatizaba con algún partido político opositor (Últimas Noticias, 2005). ¿Cómo, entonces, expresar políticamente ese malestar?

El camino de la reconstrucción de una expresión política de la oposición al gobierno de Chávez se dio poco a poco. Entre 2004 y 2006 tuvieron lugar varios procesos como el retiro del activismo político de sectores empresariales, organizaciones civiles y jerarquía de la iglesia católica, la emigración de exgerentes de PDVSA, adquiriendo los políticos y sus partidos una mayor relevancia. En el seno de estas organizaciones se manifestaron a su vez importantes tensiones, produciéndose divisiones, reajustes y creación de nuevos organismos (López Maya, 2012a).

El primer esfuerzo importante para reunificar al mundo organizativo de la oposición tuvo lugar en 2006 en el contexto de las elecciones presidenciales de diciembre de ese año. Como consecuencia de los continuos reveses, retornar al camino institucional participando en las elecciones presidenciales pareció necesario, pero aun así, no había procedimientos ni estructuras que facilitaran una coordinación del mundo variopinto y díscolo de la oposición. El camino comenzó a despejarse en julio, antes de dar inicio la

campaña, cuando los candidatos más fuertes o de más prestigio suscribieron un acuerdo de unidad donde se comprometieron a apoyar a aquel que entre ellos tuviera mayor popularidad. Tomarían en cuenta encuestas de opinión complementadas por otras consideraciones políticas (Reyes, 2006). El método favoreció a Manuel Rosales, del partido Un Nuevo Tiempo (UNT), el único que alcanzó una popularidad de dos dígitos en las encuestas, quien en seguida recibió el respaldo de los candidatos Julio Borges, del partido Primero Justicia (PJ) y Teodoro Petkoff, independiente. Con tensiones y reticencias, en los días siguientes fueron declinando otras candidaturas presidenciales para sumarse a la de Rosales. Sin embargo, para esa contienda electoral se mantuvieron otros 12 candidatos, además del presidente Chávez y el gobernador Rosales.

Con Rosales la oposición comenzó un giro en su discurso, colocando lo social en el centro de su propuesta electoral. También se apoyó en ofertas populistas, aunque distintas a las oficialistas. Durante la campaña, el candidato presentó la tarjeta "Mi Negra", una tarjeta de débito bancaria que, de ganar, prometió otorgar a cada venezolano. En ella se repartiría el 20% de la renta petrolera (López Maya, 2012a).

Pese a la derrota en esas elecciones presidenciales, los resultados electorales fueron un importante avance para la oposición. Rosales obtuvo el 36% de los votos, y Chávez ganó con el 63%. Esa misma noche Rosales reconoció la derrota, a pesar de importantes presiones en su Comando de Unidad por qué denunciara un fraude (Reyes, 2006). La participación ciudadana fue alta, alcanzando casi 75% del registro electoral. Los otros candidatos no alcanzaron el 1% del total de los votos, revelando el ahorro del voto que hicieron los votantes opositores. Estos resultados fortalecieron las percepciones dentro de la oposición, de que había una minoría significativa del país que seguía apoyando una opción distinta a la del gobierno. Partidos como el Movimiento Al So-

cialismo (MAS), Solidaridad y La Causa R (LCR), además de UNT y PJ, redoblaron los esfuerzos por la reunificación de la oposición mediante alguna estructura paraguas.

Al iniciarse el segundo gobierno de Chávez, y en la medida en que radicalizaba su discurso y proceso de cambios, los desafíos se hicieron más fuertes para la oposición. Los esfuerzos por cimentar una unidad de mayor calidad que la del pasado pareció la única alternativa viable para frenar lo que se diagnosticaba como la legitimación y posible consolidación de un régimen autoritario. Luego de algunas prácticas partidistas conjuntas, en 2008 cuajó el primero de una serie de compromisos de unidad entre partidos hasta finalmente cristalizar en 2009 la estructura paraguas conocida como la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), que agrupó para esta contienda electoral presidencial a más de 30 partidos. Los acuerdos unitarios han girado en torno a llevar candidatos comunes a los diversos procesos electivos así como construir una visión compartida de país (Reyes, 2006).

El primer documento aprobado y llevado a la opinión pública por la MUD se dio en abril de 2010 y llevó el nombre de "Cien soluciones para la gente". En las elecciones parlamentarias de ese año, los esfuerzos unitarios lograron que la mayoría de los diputados que concurrieron por la oposición recibieran el respaldo de todos los partidos de la MUD. Los resultados fueron positivos. El 47% del total de los votos fue para candidatos de la MUD, 48% para la coalición chavista, y un poco más del 5% para partidos no chavistas pero tampoco incorporados a la MUD. Sin embargo, la conformación de la Asamblea Nacional quedó con una mayoría de 98 diputados para el oficialismo, 65 para los partidos de la MUD y 2 para el PPT, un partido que se separó de la coalición de gobierno y no quiso incorporarse a la MUD. El gobierno hizo que se aprobara antes de esta contienda una nueva Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre, 2009), que alteró el sistema electoral vigente y produjo un nuevo sistema cuasi-

mayoritario que favorecía al oficialismo. El sistema electoral en Venezuela debe ser de representación proporcional porque así lo exige la CRBV (art. 63). Sin embargo, estos cambios se han dado dentro de la lógica "revolucionaria" que alega el gobierno, contando con la debilidad de la sociedad civil y política para hacerle cumplir los mandatos del Estado de derecho.

La MUD a partir de sus logros continuó fortaleciéndose. Pero siendo un mundo tan diverso ideológica y políticamente, cada paso es un gran esfuerzo. A inicios de 2011 se visibilizaron tensiones con vista al método y la fecha para escoger a los candidatos para las contiendas electorales que debían celebrarse en 2012 y 2013. Las toldas partidistas, después de mucho debate, acordaron que se efectuarían elecciones primarias en febrero de 2012, donde tendría derecho a votar todo ciudadano inscrito en el Registro Electoral Permanente (REP) (Hernández, 2011). En septiembre la MUD, los precandidatos presidenciales que se medirían en las primarias, respaldados por gobernadores y jefes de partidos políticos, suscribieron un "Compromiso por la Unidad Nacional" (Gómez, 2011) y en diciembre de ese año respaldaron unos "Lineamientos del Programa de Gobierno de Unidad Nacional". Un aspecto que resalta de estos acuerdos es que se comprometieron a ajustar sus acciones y acuerdos a la CRBV, con lo cual hacían una rectificación importante con respecto a posturas asumidas en el pasado, cuando se movilizaron en 1999 contra la aprobación por referendo de esta Carta Magna. Durante el breve gobierno de facto de Pedro Carmona, en abril de 2002, la CRBV fue desconocida.

Para las primarias de febrero de 2012 compitieron cinco precandidatos para la candidatura a presidente: Henrique Capriles Radonski de PJ, Pablo Pérez de UNT, María Corina Machado, Diego Arria y Pablo Medina, sin apoyos partidistas. Capriles, gobernador del estado Miranda, alcanzó el triunfo de manera holgada, con 62.5% de los votos. La con-

currencia a las primarias fue sorprendente, 17% del REP, más de tres millones de ciudadanos. La oposición mostró su mejor cara después de muchos años.

Desde entonces, el candidato Capriles se separó de la gobernación y comenzó su campaña por la Presidencia. La MUD continuó respaldándolo, y pese a los naturales problemas que surgen de la necesidad de concertar con tantos y tan disímiles intereses políticos, los partidos de oposición en su gran mayoría se mantuvieron unidos y centrados en el objetivo de vencer un adversario formidable.

A inicios de junio, Capriles presentó su programa de gobierno llamado "Hay un camino. Progreso igual para todos". Hay una continuidad de este programa con los contenidos del Compromiso por la Unidad Nacional, firmado en septiembre de 2011, y los lineamientos de Gobierno suscritos ese diciembre.

Este programa, al igual que los documentos de la oposición, contrastó con las propuestas chavistas. Desde su inicio prevaleció el "nosotros" sobre el "yo", la idea del gobierno como esfuerzo colectivo y no personal. Marcó distancia en relación con la visión de gobernar del chavismo al incorporar dos criterios de participación necesarios en la práctica gubernamental: la de la gente, que debe ser consultada siempre, y la de los expertos, que con su conocimiento perfeccionan las políticas. En el chavismo el profesionalismo contó poco, siendo la lealtad al líder un valor muy destacado.

Otro elemento de contraste lo proporciona el enfoque con el que ofreció encarar los problemas. Se presentó una perspectiva focalizada en solucionar problemas de la persona desde su nacimiento para que fuera obteniendo calidad de vida, lo que permitiría "progresar" a todos. Se trataba de una dinámica de lo pequeño hacia lo grande. El programa se refirió a "5 etapas de progreso" que debían ser atendidas comenzando con la etapa de la infancia y culminando con la vejez: atención materno-infantil; vivienda y su entorno (re-

habilitación de barrios, servicios públicos, políticas para las ciudades); educación y desarrollo, empleo y emprendimiento; salud y seguridad social. Para hacer posible este programa se ofrecía desarrollar una estrategia de alianzas entre el sector público y el privado, y en general con todos los agentes sociales, como gremios y universidades, además de la consulta a la gente y expertos. Todo esto debía estar enmarcado en un contexto donde se garantizara la convivencia y el diálogo y que toda práctica estuviera ceñida a la CRBV.

Capriles ofreció en su programa la vuelta a una política industrialista, sin aclarar si era la misma del pasado, plagada de problemas estructurales. Evadió en el texto la problemática petrolera, al no mencionar cuál sería la política del Estado con PDVSA, ni con la "renta petrolera". Tampoco se abordó qué haría con la naciente estructura comunal, ni cómo financiaría la seguridad social. Estos temas carecen hoy de consensos en el país y en la misma oposición, y el programa optó por evadirlos.

## LAS REGLAS DEL JUEGO Y LA CAMPAÑA

Para esta contienda electoral, en junio de 2012, el Consejo Nacional Electoral (CNE) aprobó un Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (CNE, 2012a). Este nuevo reglamento unificó en uno solo todas las normas regulatorias a la Lopre, facilitando su manejo y acceso, y derogando todas las anteriores. También incorporó algunas actualizaciones producto de la experiencia acumulada de casi tres años y dos procesos electorales de vigencia de esa Lopre, así como para responder a requerimientos generados por innovaciones realizadas al sistema electoral. Sin embargo, este nuevo reglamento continuó sin corregir debilidades detectadas y señaladas en procesos electorales anteriores (Lander, 2012).

Una debilidad se refiere a la vaga definición de "propaganda electoral". Dice el artículo 202 que "propaganda electoral es todo mensaje que exprese llamados a votar por determinada candidatura o por alguna parcialidad política". Podría interpretarse, de tal definición, que de no existir un llamado explícito a votar por un determinado candidato o parcialidad política, el mensaje no sería de propaganda electoral. De hecho así parece haberse interpretado, ya que a lo largo de la campaña la propaganda de gobierno, que promovía fuertemente la figura del candidato-presidente, no fue contabilizada por el CNE como propaganda electoral, quedando fuera del ámbito regulado. Igual tratamiento del CNE tuvieron las "cadenas presidenciales", prerrogativa presidencial que le permite trasmitir mensajes simultáneamente por todas las emisoras de radio y televisión sin límites ni de tiempo ni de frecuencia. Según contabilizaciones de la MUD, en los tres meses de la campaña electoral el candidato-presidente activó 27 cadenas que totalizaron 43 horas y 17 minutos de transmisión, cuatro veces más que en la campaña presidencial de 2006. Haciendo uso de este recurso, Chávez tuvo una presencia en los medios de comunicación de aproximadamente 29 minutos diarios, superando, solamente con las cadenas, muy ampliamente los tres minutos estipulados en el reglamento. Ésta fue una fuente inequívoca de desequilibrio entre los candidatos.

El reglamento tampoco fortaleció la capacidad contralora del CNE, limitándose a imponer sanciones pecuniarias a los candidatos y partidos, luego de unos procesos administrativos que pueden muy bien terminar después de la jornada electoral, teniendo por ello nulo impacto en la campaña. Asimismo, no fue abordado el problema del financiamiento de los partidos y sus campañas. Venezuela es el único país de la región donde la política en ninguna de sus dimensiones recibe financiamiento público directo o indirecto (Zovatto, 2003). Estas debilidades contribuyeron al desarrollo de una campaña con severos desequilibrios a favor del candidato-presidente.

A lo largo de la campaña, el gobierno no tuvo reparo en utilizar todo tipo de recursos públicos sin restricción alguna. Los medios de comunicación oficial, carros y buses del transporte adscritos a entes públicos, edificios, comedores y dineros públicos, fueron algunos de los múltiples bienes usados a discreción para favorecer a Chávez. Cabalgando sobre una prosperidad petrolera prolongada, dados los altos precios internacionales del barril de hidrocarburos, el presidente inauguró durante esta campaña unas "grandes misiones" dirigidas tanto a atender a algunos de los sectores más vulnerables de la población, como a reforzar su popularidad entre esos sectores para garantizarse la reelección. La Gran Misión Vivienda fue lanzada en 2011, destinada a solucionar el agudo problema de la falta de vivienda en los sectores populares; la Gran Misión en Amor Mayor presentada ese diciembre estuvo dirigida a otorgar pensiones a personas de la tercera edad aunque no hubiesen cotizado para ello; la Misión Mi Casa Bien Equipada, cuyo propósito fue vender a precios subsidiados enseres y electrodomésticos y la Gran Misión Hijos e Hijas de Venezuela, para entregar ayudas monetarias a madres adolescentes o jefas de hogar, o con hijos discapacitados, tuvieron gran impacto político y contribuyeron a su victoria.

En esta campaña la enfermedad de Chávez, que apareció en 2011 y lo mantuvo dos veces por más de un mes fuera de la actividad política, al principio parecía que jugaría un rol significativo (López Maya, 2012b). Sin embargo, no fue este el caso, bajando su estrellato como tema de campaña, al asegurar que estaba curado y dar signos de vitalidad. No obstante, a diferencia de otras campañas, en ésta la aparición física del presidente en mítines y recorridos fue menor y su campaña estuvo centrada más en repartir recursos a través de las misiones, y su presencia en los medios y en redes sociales.

La campaña de Capriles, por su parte, se inició inmediatamente después de su victoria en las elecciones primarias, aunque gente de su equipo considera que ya había comenza-

do en octubre del año anterior con su promoción para éstas. A diferencia de la campaña del candidato-presidente, la de Capriles puso desde un inicio el acento en su presencia física en la mayor cantidad de pueblos, caseríos y ciudades del país para darse a conocer. Una campaña sintetizada en la consigna de "pueblo por pueblo" y "casa por casa", muy similar a otras realizadas en el pasado por partidos políticos y el mismo Chávez, pero menos vistas en los años recientes. Capriles le dio tres vueltas al país en estos tres meses, visitando un total de 305 poblados (Freitez Guédez, 2012). Transportándose en bus, lancha, helicóptero o avioneta, Capriles privilegió lugares distantes, alejados y pobres. En la medida que avanzó su campaña despertó grandes entusiasmos y congregó mítines multitudinarios en las grandes ciudades (ver, entre otros, reseña de Muñoz, 2012).

Continuando con la que fue una exitosa estrategia para las primarias, Capriles y su comando de campaña buscaron darle una vuelta a la lógica polarizadora impuesta por Chávez, con la articulación de un discurso que rehuía la confrontación agresiva directa, evitaba personalizar a su adversario, no respondía a descalificaciones de las que era objeto y se presentaba como alternativa válida.[7] El discurso de la oposición buscó contrastarse con el oficialista, al ofrecer un gobierno cuya gestión se focalizara en resolver los problemas concretos de la gente y no partidizar las políticas sociales o misiones. Usó como consignas principales "hay un nuevo camino", llamando a montarse en el "autobús del progreso". Con la primera proyectaba la existencia de una alternativa posible, y con la segunda caracterizaba, por contraste, al presente como una situación de atraso.

Un rasgo que estuvo presente en ambas campañas fue el uso reiterado tanto de símbolos nacionalistas como de íco-

[7] Entre los epítetos que Chávez le endilgó a su adversario estuvieron "majunche", "cerdo" y "la nada".

nos religiosos. Abundaron los afiches de ambos candidatos, que contraviniendo expresas disposiciones normativas tuvieron de trasfondo el amarillo, azul y rojo de la bandera nacional. Igualmente ambos aparecían ataviados frecuentemente con los símbolos patrios (en gorros, chaquetas). Por otra parte, la presencia de vírgenes, crucifijos y cristos fue abundante, en el caso de Chávez relacionada con la "superación" de su enfermedad; mientras que en el de Capriles estaba asociada al fortalecimiento de su religiosidad debido a su experiencia carcelaria ocurrida en el primer gobierno de Chávez. Capriles hizo mucho énfasis en su religiosidad católica, quizás buscando minimizar el impacto político que podría tener su origen hebreo. La religiosidad de Chávez era más sincrética, y en varias ocasiones se incorporaron a sus actos rituales de origen afrocaribeño e indígena. También cumplió varias promesas a diversas vírgenes y santos en plena campaña.

Pese a la extrema y agresiva polarización política del discurso oficial, y si bien hubo episodios de violencia contra actos de campaña del candidato opositor y contra periodistas y medios, éstos no fueron generalizados. Es de notar que sólo en ocasiones puntuales altos dirigentes del oficialismo, incluyendo al presidente, han rechazado explícitamente el uso de la violencia. En algunas ocasiones, en esta campaña y otros eventos, hasta la han justificado. En Caracas, grupos armados afectos al chavismo impidieron en tres oportunidades el ingreso del candidato opositor a territorios considerados por ellos como exclusivamente "chavistas": Cotiza, La Vega y Lídice. En Cotiza, parroquia San José, del municipio Libertador, un grupo armado identificado con el PSUV disparó y lanzó piedras y botellas contra el grupo que acompañaba al candidato, incluido al equipo de reporteros que cubría la actividad. Las cámaras de un canal de televisión, que capturaron el momento de los disparos, fueron incautadas por el grupo violento, obligando al camarógrafo a entre-

garlas. En el hecho resultó herido por el roce de una bala el hijo de un diputado que fue candidato a alcalde del municipio (Martínez, 2012). En la ciudad de Puerto Cabello, en el estado de Carabobo, a instigación del alcalde chavista, grupos violentos impidieron la llegada del candidato opositor por el aeropuerto de la ciudad, produciéndose un enfrentamiento con palos, piedras y botellas entre chavistas y opositores. Dos vehículos y una moto fueron incendiados y otros carros presentaron daños por el impacto de piedras. Capriles, avisado la noche anterior, logró llegar por mar, gracias al auxilio de unos pescadores, y pudo hacer su mitin (Romero, 2012). El 29 de septiembre en Barinitas, estado de Barinas, mientras grupos del candidato Capriles realizaban una caravana con pancartas y altoparlantes, grupos identificados como seguidores del candidato-presidente dispararon ocasionando la muerte a dos activistas políticos de la oposición (Primicias24.com, 2012).

La polarización política también afectó, como en otras contiendas, el derecho a la libertad de expresión e información, y al ejercicio de la profesión periodística. Durante la campaña se produjeron varios incidentes con periodistas nacionales y extranjeros; algunos fueron agredidos, y sus equipos de trabajo expropiados o su material informativo borrado. Hubo canales y periodistas a los cuales se les negó acceso a ruedas de prensa de Chávez. El canal de televisión Globovisión, conocido por su línea editorial contraria al gobierno y que apoyaba la candidatura de Capriles, en al menos dos oportunidades fue objeto de acciones intimidatorias por decenas de motorizados que, vestidos de rojo y con pancartas de Chávez, rodearon la sede y procedieron a accionar fuegos pirotécnicos. El periodista argentino Jorge Lanata, en un programa televisivo en su país, criticó semanas antes de las elecciones al gobierno de Chávez, por lo que fue detenido e interrogado en el aeropuerto de Maiquetía al llegar a Venezuela con el propósito de cubrir el acto electoral del

7 de octubre. Posteriormente, Lanata y su equipo periodístico fueron nuevamente cuestionados en Maiquetía por funcionarios del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (Sebin) cuando regresaban a su país. Se les revisaron sus pertenencias y les confiscaron y borraron el material de sus cámaras, celulares y computadoras. Uno de los miembros del equipo de Lanata logró grabar el momento en el que fueron detenidos y llevados a las oficinas del Sebin; sin embargo, perdieron esas evidencias porque los funcionarios eliminaron las tomas hechas. Luego, los funcionarios les devolvieron algunos de los equipos pero se quedaron con dos cámaras (UN, 2012b; Tal cual, 2012).

## LOS RESULTADOS ELECTORALES: POLARIZACIÓN Y PLURALISMO

El 7 de octubre tuvo lugar el acto de votación, que transcurrió sin perturbaciones relevantes. La ciudadanía se apersonó desde temprano en los centros de votación y la mayoría de éstos se instalaron temprano y funcionaron dentro de lo pautado. De acuerdo al segundo informe emitido el 8 de octubre por el Observatorio Electoral Venezolano: "los hechos de violencia ocurridos fueron escasos y de poca trascendencia" (OEV, 2012). El buen término de la jornada electoral contribuyó a que los primeros resultados fueran dados a conocer prontamente por la autoridad electoral y a que el candidato perdedor los reconociera sin dilación.

El expresidente Chávez ganó con 8 185 120 votos a Capriles Radonski, quien obtuvo 6 583 426. Estos votos, discriminados por entidades federales, aparecen en el cuadro 1.

Ambos candidatos, como en las presidenciales de 2006, sumaron más del 99% de los votos válidos emitidos, repartiéndose entre los otros cuatro candidatos sólo un restante de 0.67 por ciento.

Es de resaltar la masiva participación de los venezolanos: en esta contienda votaron el 80.52% de los electores inscritos en el REP, la cifra más alta en la era de Chávez. Esta cifra se presta a dos lecturas. Por una parte puede destacarse positivamente la valoración que le dan los ciudadanos al voto como herramienta eficaz y creíble para la selección de las más altas autoridades en el país. Ello le da un muy importante respaldo a la institución del voto como mecanismo para la selección de los cargos de elección popular. El empeño del CNE conjuntamente con representantes de los comandos de campaña en auditar prolijamente los distintos componentes de la plataforma del sistema electoral durante las semanas previas, sin duda, contribuyó a fundamentar la confianza ciudadana (OVE, 2012).

La segunda lectura es menos positiva y está relacionada con la polarización que sufre la sociedad venezolana. Mucho se ha escrito sobre la condición de sociedad fracturada que vive Venezuela en las últimas dos décadas y la incapacidad de sus ciudadanos para construir consensos básicos sobre el rumbo a seguir por el país. En su momento la CRBV pareció materializar un inicio para alcanzar acuerdos comunes, pero muchos acontecimientos posteriores frustraron esas ilusiones. La alta participación es manifestación de la percepción mayoritaria de que en cada uno de esos eventos nos estamos jugando el futuro. Las propuestas de los candidatos no son presentados como variaciones de énfasis o diversidad de tonos, sino como proyectos antagónicos excluyentes.

En términos nacionales, el vínculo de fuerzas se ha vuelto más parejo, luego de que en las presidenciales de 2006 ganara el presidente Chávez con 62.8% de los votos y Manuel Rosales sólo obtuviera 36.9%. Ahora los resultados son de 55.1 a 44.3%, es decir, la brecha se redujo de 26 a 11 puntos. Si se considera el ventajismo con que compitió Chávez, esa reducción es muy significativa. Su caudal aumentó mo-

Cuadro 1. Elecciones presidenciales, octubre 2012

| | *Hugo Chávez F.* | | *Henrique Capriles R.* | | *Otros* | | *Abstención* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Estado* | *Votos* | *%* | *Votos* | *%* | *Votos* | *%* | *Votos* | *%* |
| Amazonas | 38 715 | **53.49** | 32 990 | 45.58 | 673 | 0.93 | 19 622 | 20.82 |
| Anzoátegui | 409 118 | **51.57** | 378 210 | 47.67 | 6 038 | 0.76 | 188 423 | 18.87 |
| Apure | 155 782 | **66.09** | 78 277 | 33.21 | 1 651 | 0.70 | 67 688 | 21.96 |
| Aragua | 552 878 | **58.62** | 384 592 | 40.78 | 5 708 | 0.61 | 202 438 | 17.39 |
| Barinas | 243 394 | **59.22** | 165 082 | 40.17 | 2 525 | 0.61 | 100 798 | 19.36 |
| Bolívar | 387 186 | **53.73** | 327 720 | 45.47 | 5 766 | 0.80 | 200 623 | 21.43 |
| Carabobo | 651 726 | **54.49** | 536 952 | 44.89 | 7 417 | 0.62 | 296 111 | 19.57 |
| Cojedes | 116 578 | **65.32** | 60 584 | 33.94 | 1 323 | 0.74 | 39 437 | 17.73 |
| Delta Amacuro | 54 963 | **66.84** | 26 506 | 32.24 | 758 | 0.92 | 28 513 | 25.30 |
| Dtto. Capital | 695 162 | **54.85** | 564 312 | 44.53 | 7 813 | 0.62 | 316 452 | 19.67 |
| Falcón | 296 902 | **59.88** | 195 619 | 39.45 | 3 337 | 0.67 | 127 246 | 20.08 |
| Guárico | 249 038 | **64.31** | 135 451 | 34.98 | 2 740 | 0.71 | 101 618 | 20.47 |
| Lara | 499 274 | **51.45** | 463 538 | 47.77 | 7 637 | 0.79 | 207 053 | 17.31 |
| Mérida | 227 276 | 48.46 | 239 653 | **51.10** | 2 076 | 0.44 | 98 398 | 17.07 |
| Miranda | 769 233 | **49.97** | 762 373 | **49.52** | 7 905 | 0.51 | 37 658 | 19.17 |
| Monagas | 272 150 | **58.34** | 191 087 | 40.96 | 3 237 | 0.69 | 115 287 | 19.51 |
| Nueva Esparta | 132 452 | **51.02** | 125 792 | 48.46 | 1 349 | 0.52 | 63 687 | 19.41 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Portuguesa | 327 960 | **70.90** | 131 100 | 28.34 | 3 539 | 0.77 | 102 694 | 17.84 |
| Sucre | 280 933 | **60.23** | 182 898 | 39.22 | 2 565 | 0.55 | 150 773 | 24.12 |
| Táchira | 274 462 | 43.31 | 356 337 | **56.23** | 2 956 | 0.47 | 150 553 | 18.88 |
| Trujillo | 252 051 | **64.10** | 139 195 | 35.40 | 1 940 | 0.49 | 99 817 | 19.94 |
| Vargas | 127 246 | **61.47** | 78 382 | 37.87 | 1 374 | 0.66 | 54 205 | 20.43 |
| Yaracuy | 194 412 | **60.00** | 127 442 | 39.33 | 2 179 | 0.67 | 72 319 | 17.89 |
| Zulia | 970 825 | **53.34** | 842 145 | 46.27 | 7 034 | 0.39 | 479 518 | 20.60 |
| Exterior | 5 004 | 7.97 | 57 156 | **91.02** | 634 | 1.01 | 28 491 | 30.97 |
| Inhóspitos | 400 | 92.17 | 33 | 7.60 | 1 | 0.23 | 340 | |
| Total | **8 185 120** | **55.09** | 6 583 426 | 44.31 | 89 741 | 0.60 | 3 683 760 | 19.56 |

Fuente: Consejo Nacional Electoral, 2012b.

destamente en relación con el de la oposición (876 040 votos para Chávez; 2 290 960 para la oposición).

Si bien se constató que una mayoría apoyaba al presidente, una minoría muy significativa, del 45%, se le oponía. Esa mayoría parecía dispuesta a ir a un Estado comunal que no contemplaba pluralismo político. Había, sin embargo, una minoría bastante grande que exigía ese pluralismo, siendo éste la relación de fuerzas. El mecanismo electoral parecía no ser suficiente para imponer la propuesta comunal socialista. El gobierno seguramente esperó a ver si podía aumentar su caudal electoral en las elecciones de diciembre del año pasado para gobernadores, en cuyo caso seguramente prescindió de procesos de diálogo. Pero en ese momento reconoció, al menos de manera discursiva, que debía abrir canales para la unidad del país. La noche de las elecciones, Chávez se comunicó vía telefónica con Capriles y por primera vez lo llamó por su nombre (Noticias 24, 2012).

Los resultados del 7 de octubre reiteraron la persistente polarización política de los venezolanos, que se mantuvieron en torno a parámetros territoriales y por nivel de ingreso similares a los que la han caracterizado desde 1998. En las áreas de población más pobres ganó Chávez, en las de clase media y alta ganó la oposición. Ilustremos esto con el cuadro 2, que recoge el comportamiento electoral en el Área Metropolitana de Caracas (AMC), mismo que se repite en cualquier ciudad del país:

Como puede verse en el cuadro 2, desde el referendo revocatorio de 2004 los resultados electorales en el AMC han sido reñidos. Chávez ganó en una oportunidad y la oposición en dos. Si afinamos la mirada en los cinco municipios del AMC vemos que en varios de ellos los resultados fueron menos reñidos y han sido razonablemente estables. En el municipio Libertador, donde la población pobre es mayoritaria, Chávez siempre se alzó con la victoria; mientras que en Baruta, Chacao y El Hatillo, zona de residencia mayori-

## Cuadro 2. Área metropolitana de Caracas
## Resultados electorales 2004-2006-2012

| | *2004* | | | | *2006* | | | | *2012* | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Hugo Chávez* | | *Opositor* | | *Hugo Chávez* | | *Opositor* | | *Hugo Chávez* | | *Opositor* | |
| | *Votos* | *%* | *Votos* | *%* | *Votos* | *%* | *Votos* | *%* | *Votos* | *%* | *Votos* | *%* |
| **Área metropolitana** | 679 055 | 48.41 | 714 967 | **50.99** | 872 324 | **54.81** | 710 526 | 44.59 | 915 891 | 48.20 | 972 350 | **51.20** |
| **Libertador** | 516 840 | **56.04** | 405 360 | 43.96 | 658 487 | **62.74** | 387 446 | 36.92 | 695 162 | **54.85** | 564 312 | 44.52 |
| Antímano | 38 726 | **76.69** | 11 768 | 23.31 | 50 195 | **81.78** | 10 995 | 17.91 | 56 372 | **75.09** | 18 241 | 24.29 |
| San Pedro | 10 837 | 27.95 | 27 935 | **72.05** | 13 118 | 32.25 | 27 430 | **67.45** | 11 964 | 26.29 | 33 335 | **73.27** |
| **Barura** | 29 513 | 20.61 | 113 679 | **79.39** | 37 913 | 24.25 | 118 123 | **75.55** | 36 413 | 20.75 | 138 513 | **78.95** |
| El Cafetal | 2 880 | 9.28 | 28 148 | **91.72** | 3 452 | 10.93 | 28 069 | **88.90** | 2 504 | 7.62 | 30 262 | **92.17** |
| **Chacao** | 9 963 | 19.98 | 39 901 | **80.02** | 12 643 | 23.37 | 41 354 | **76.44** | 10 910 | 18.37 | 48 262 | **81.27** |
| **El Hatillo** | 5 298 | 17.93 | 24 246 | **82.07** | 6 805 | 20.35 | 26 580 | **79.52** | 7 329 | 18.14 | 32 950 | **81.56** |
| **Sucre** | 117 441 | 47.12 | 131 781 | **52.88** | 156 476 | **53.17** | 137 023 | 46.56 | 166 077 | 46.62 | 188 313 | **52.86** |
| Leoncio Martínez | 8 343 | 21.84 | 29 854 | **78.16** | 10 867 | 26.44 | 30 117 | **73.28** | 9 889 | 21.64 | 35 659 | **78.03** |
| Filas de Mariche | 5 889 | **75.03** | 1 960 | 24.97 | 9 253 | **79.86** | 2 299 | 18.84 | 12 149 | **72.68** | 4 463 | 26.70 |

Fuente: Consejo Nacional Electoral, 2012b.

tariamente de sectores medios y altos, siempre resultó perdedor. El municipio Sucre por su parte ha sido más variable, venciendo la oposición en dos oportunidades y el expresidente en otra. Si bajamos a nivel de parroquia la condicionante socioeconómica del comportamiento se ve con mayor nitidez. En Libertador, su parroquia más "rica", San Pedro, siempre vota por la oposición, llegando en esta oportunidad a 73.3%; a diferencia de la más "pobre", Antímano, que lo hizo siempre por Chávez, esta vez con 75.1%. Lo mismo ocurre en Sucre que, aunque tiene un comportamiento global variable, sus parroquias son consistentes. En Leoncio Martínez, la más rica del municipio, Chávez siempre fue derrotado abrumadoramente, en esta oportunidad con 78%, mientras que en Filas de Mariche los resultados siempre han sido opuestos, 72.7% para Chávez. La parroquia El Cafetal de Baruta es el ejemplo más radical de la polarización territorial, al obtener siempre la oposición porcentajes de votos superiores al 85%, llegando en esta última oportunidad a ¡92.2 por ciento!

Pero esta polarización territorial no se ha expresado únicamente en el AMC. Si miramos los resultados electorales de cualquier otra ciudad veremos que el fenómeno se repite. En Maracaibo, la votación por Chávez en Ildefonso Vásquez, parroquia pobre, alcanzó 62.2% de los votos; entretanto, en Olegario Villalobos, parroquia rica, Capriles obtuvo 77.6%. En Ciudad Guayana, municipio Caroní del estado de Bolívar, en la parroquia Della Costa, la victoria de Chávez se selló con el 62.7% de los votos, mientras que en la parroquia Universidad fue Capriles el triunfador al alcanzar 76.9%. Situación parecida se presentó en Barquisimeto, municipio Iribarren del estado de Lara. En la parroquia Unión, Chávez venció con un porcentaje de 56.5%, pero en la parroquia Santa Rosa, Capriles obtuvo el 66.9%. En Valencia, estado de Carabobo, otro tanto. En la parroquia Santa Rosa, 58.1% de los electores favorecieron a Chávez y en

la parroquia San José el apoyo a Capriles alcanzó el 87.8%. Comportamientos similares son observables prácticamente en todas las ciudades y regiones del país. Las preferencias electorales de los venezolanos parecen estar fuertemente determinadas por su condición socioeconómica. Este es quizás un ingrediente importante para entender cómo pudo haber tanta gente convencida de que los resultados del 7 de octubre serían contrarios a los que terminaron siendo. Las personas suelen relacionarse en ambientes socioeconómicos relativamente homogéneos, en los cuales la mayoría expresa preferencias electorales similares y se suele, equivocadamente, identificar el entorno como representativo del país en su conjunto.

Los resultados electorales del 7 de octubre también mostraron algunos reacomodos que se produjeron en el interior de los dos bloques dominantes. En el bloque oficialista, y a pesar de los esfuerzos hechos por el presidente Chávez, en la práctica el PSUV no logró convertirse en el partido "único" de las fuerzas chavistas, al que venía aspirando desde 2007 cuando lo fundó con ese objetivo explícito. Siguió siendo, sin duda, el partido principal que apoyó al presidente, pero sin los votos de los otros partidos —del GPP— Chávez se hubiera visto en apuros (cuadro 3).

El 22% de los votos por Chávez se hicieron a través de partidos diferentes del PSUV. Sumaron 1 803 480, que fueron indispensables para el triunfo sobre Capriles. Resultaron estos otros partidos vías para expresar descontento o rechazo hacia el partido del entonces presidente. Parecían reivindicar, dentro de las fuerzas chavistas, la necesidad de diversidad y pluralismo, por lo general ausentes en las dinámicas gubernamentales y del partido.

En el bloque opositor también se operaron llamativos reacomodos. La tarjeta más votada en apoyo a Capriles fue la de la MUD, que expresó con la mayor nitidez la demanda de unidad. Varios partidos históricos importantes (AD, CO-

Cuadro 3. Distribución votos Hugo Chávez F.
Elecciones octubre 2012

| | *Votos* | *%* |
|---|---|---|
| **Total** | **8 185 120** | **100.00** |
| PSUV | 6 381 640 | 77.97 |
| PCV | 489 613 | 5.98 |
| PPT | 219 905 | 2.69 |
| Redes | 198 041 | 2.42 |
| MEP | 185 705 | 2.27 |
| Tupamaros | 170 386 | 2.08 |
| Podemos | 156 074 | 1.91 |
| Otros | 383 756 | 4.69 |

Fuente: Consejo Nacional Electoral, 2012b.

PEI, MAS, LCR) llamaron a sus simpatizantes a votar por ella y no presentaron la propia en el tarjetón. Esta tarjeta sirvió también para que opositores a Chávez, desde posturas de la antipolítica, votasen sin apoyar a partido político alguno. El que surgió como el principal partido de oposición fue PJ, que incrementó su votación con respecto al 2006 en 537 723 votos, 41.4% de crecimiento. Quien en 2006 había resultado como principal partido de oposición, UNT, tuvo una merma en su votación de 353 767, siendo ahora sólo el tercero más votado. Puede haber influido en estos resultados el hecho de que el candidato de 2006 era dirigente de UNT, mientras el de 2012 correspondía a PJ (cuadro 4).

Cuadro 4. Distribución votos Henrique Capriles R.
Elecciones octubre 2012

| | *Votos* | *%* |
|---|---|---|
| **Total** | **6 583 426** | **100.00** |
| MUD | 2 201 685 | 33.44 |
| Primero Justicia | 1 837 272 | 27.91 |
| Un Nuevo Tiempo | 1 201 595 | 18.25 |
| Voluntad Popular | 471 392 | 7.16 |
| Avanzada Progresista | 255 937 | 3.89 |
| Unidad Visión Venezuela | 131 513 | 2.00 |
| MIN Unidad | 110 692 | 1.68 |
| Otros | 373 340 | 5.67 |

Fuente: Consejo Nacional Electoral, 2012b.

## COMENTARIOS FINALES: CIUDADANÍA, DERECHOS, DEMOCRACIA Y JUSTICIA

El desarrollo de este proceso electoral presidencial sirve para reflexionar sobre los procesos de transformación sociopolítica que vienen ocurriendo en América Latina, particularmente en países que se presentan como radicales o "refundacionales". Cabe señalar que las experiencias así conocidas, Bolivia, Ecuador y Venezuela, son bastante distintas entre sí, no obstante, comparten algunas posturas y se influencian mutuamente en estrategias políticas y en la relevancia de ciertos tópicos.

La legitimación de los nuevos modelos de gobierno y sistema político que vienen ensayando se ha asentado en el desencanto hacia las democracias del siglo XX provocado principalmente por sus dificultades para satisfacer las expectativas de mejoras de condiciones socioeconómicas de las mayorías de estas sociedades. Con una agenda centrada en

la superación de exclusiones históricas, desigualdades inaceptables, pobreza y miseria, los nuevos actores han gozado hasta ahora de una importante legitimidad. Reducir niveles de desigualdad, sin duda, constituye un requisito ineludible para alcanzar mayores condiciones de ciudadanía para las mayorías.

En esta dirección, el gobierno venezolano del expresidente Chávez desarrolló un conjunto de iniciativas políticas y acciones dirigidas a combatir estos males, siendo en su discurso uno de los elementos centrales para justificar su "revolución". Cabe resaltar que, según cifras oficiales, la pobreza y la miseria se han reducido a la mitad de lo que eran al asumir Chávez el gobierno en 1999, y que el coeficiente de Gini también ha mejorado, reconociendo a Venezuela como uno de los países más igualitarios del subcontinente (INE, 2012).

Los índices de pobreza y miseria que encontró el gobierno de Chávez al comenzar en 1999 fueron la justificación para la transformación del régimen político de una democracia representativa a otra "participativa y protagónica". Para ello se convocó a una asamblea constituyente que redactó una nueva constitución, la CRBV, aprobada en referendo popular. Allí quedó plasmado un modelo al que sobre el diseño de la democracia representativa se le añadieron mecanismos de democracia directa y participativa para "democratizar a la democracia". Ello dio origen al estímulo e impulso desde el gobierno de diversas formas de organización social, principalmente en barrios populares, para atender y solucionar los problemas acuciantes en servicios básicos como agua y electricidad, que, a su vez, eran vistos como acceso a derechos humanos fundamentales. Se partía de una concepción según la cual la participación directa de la gente en la solución de sus propios problemas generaba dinámicas que construían ciudadanía.

Durante la crisis política confrontada por el gobierno entre 2001 y 2005 (golpe de Estado, paro petrolero, referen-

dan revocatorio, guarimbas, etc.), éste tuvo que enfrentar situaciones de emergencia socioeconómica y política. Fue entonces cuando se concibieron políticas sociales pensadas para responder con rapidez a problemas urgentes (desempleo, desabastecimiento, salud), sin pasar por los lentos canales burocráticos, y que al mismo tiempo pudieran fortalecer su legitimidad. Este fue el origen de las primeras "misiones", las cuales resultaron tan exitosas que el gobierno desde entonces las convirtió en el centro de toda acción social.[8]

Las misiones fueron desarrollándose directamente relacionadas con el liderazgo del presidente, liberadas de la institucionalidad del Estado. Gracias a la bonanza petrolera —que se disparó en 2004 y que salvo en 2009 y 2010 continúa— han sido creadas más de 30 misiones, habiéndose registrado con nombre y apellido en ellas, como receptores de algún tipo de asistencia, una porción significativa de la población. Estos registros fueron usados por el presidente en los comicios de cualquier tipo, con el objeto de garantizar un caudal de votos favorables a su persona y proyecto. En la elección del 7 de octubre fue particularmente acentuada esta relación, tanto por la capacidad de movilización que fue adquiriendo el PSUV, como por el lanzamiento de las grandes misiones arriba señaladas, profusamente difundidas durante la campaña y a las cuales Hugo Chávez dotó de millonarios recursos. Los medios gubernamentales permanentemente publicitaban los repartos otorgados por el presidente. Pero, también, en virtud de leyes que otorgan privilegios a la trasmisión de información estatal, los medios privados se vieron en la obligación diaria de publicitarlas, sin olvidar las cadenas presidenciales. Esta forma de instrumentar las

[8] Para estudios sobre las misiones puede verse, entre otros, Viciano Pastor y Martínez Dalman, 2006, donde varios autores desarrollaron una evaluación de estas políticas al término del primer gobierno de Chávez.

políticas sociales —fuera de la institucionalidad del Estado y sujetas a la voluntad del presidente— fue estableciendo un vínculo de naturaleza clientelar, según el cual los beneficios obtenidos, o la expectativa de obtenerlos, debía ser correspondido con lealtad política principalmente movilizándose en épocas electorales y votando, en ese entonces, por Chávez y su partido. A este desarrollo debe añadirse la exigencia de apoyar —que también se hace a empleados públicos—, asistir a los actos proselitistas del PSUV y votar por sus candidatos, un sector que ha venido creciendo en un contexto donde el empleo formal en el sector privado está en proceso de disminución.

El clientelismo chavista guardaba algunas diferencias con el clientelismo del pasado: estuvo ligado a la persona del presidente cuando antes pasaba principalmente por los partidos, aunque también el PSUV otorgó los favores, pero siempre a nombre de Chávez. Puede observarse que ahora es más publicitado, considerándosele un mecanismo legítimo de obtención de votos. Hugo Chávez también gozó de una prosperidad petrolera histórica y el concepto de misión y los consejos comunales probaron ser más eficientes en distribuir a la población pobre recursos provenientes del ingreso fiscal petrolero que mecanismos usados por los partidos en el pasado. De esta manera, la relación Estado-sociedad, para una porción muy significativa de la población —la pobreza sigue afectando a 27% de las familias, según cifras oficiales—, se establecía de forma importante como vínculo clientelar, donde el acceso a recursos no estaba asociado al trabajo productivo sino a dádivas otorgadas a discreción por Chávez. Las características de esta relación plantearon múltiples dudas sobre la calidad de la ciudadanía que ella genera. Satisfizo, por una parte, necesidades básicas a sectores excluidos con anterioridad, siempre y cuando manifestaran lealtad política. Por otro lado, esta inclusión, que se dio principalmente por el consumo gracias a la distribución

de la renta petrolera, al no sustentarse en la generación de empleos estables y de calidad, no pareció sacar de la pobreza de manera efectiva y permanente a sectores sociales. Tampoco sugería nutrir atributos y valores ciudadanos como la corresponsabilidad, el cumplimiento de deberes, la solidaridad, entre otros. Así, nos encontramos que estas prácticas ampliaban ciudadanía al dar acceso a derechos, pero restringiendo el potencial autónomo y responsable de esa ciudadanía.

Las elecciones del 7 de octubre también plantearon la discusión sobre cuánta inequidad en el uso de recursos públicos puede tolerar una elección democrática. En Venezuela la propaganda electoral, en época de elecciones, y el uso de las cadenas presidenciales, no están sujetos a regulación alguna. Si bien el uso de recursos públicos y la actividad proselitista de funcionarios está formalmente regulada, el cumplimiento de esas disposiciones deja bastante que desear. El Comando Carabobo del expresidente Chávez estuvo integrado por autoridades y funcionarios de gobierno, empezando por el jefe de campaña, que es el alcalde del municipio Libertador. Esto no estaba permitido en el reglamento. Estos déficits democráticos, sin embargo, no parecieron deslegitimar los resultados para una porción importante de la población.

En el trasfondo de esta situación está lo que pudiera ser el meollo del problema de la teoría democrática convencional o clásica con los desarrollos refundacionales que hoy viven algunos países de la región. Estos países esgrimen una legitimidad "revolucionaria" que en el caso de Venezuela está relacionada con un postulado de la CRBV, cuyo artículo segundo señala que "Venezuela se constituye en un *Estado social de derecho y de justicia*, que propugna como valores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia

de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político" (art. 2, las cursivas son nuestras).

Este postulado de Estado de derecho y de justicia pudiera estar justificando muchas actuaciones del gobierno no ajustado a las leyes y a la Constitución, aunque esto nunca se explicita así. Cuando entra en conflicto el "derecho" con lo que el gobierno promueve —léase Chávez— éste se salta la legalidad, posiblemente asumiendo su posición como la "justa". Porque ¿cómo o quién determina lo que es justo?, ¿el presidente?

Ilustremos este comportamiento de instituciones públicas con dos ejemplos, entre muchos posibles. Como se señaló arriba, en 2007, por iniciativa directa de Chávez se sometió a referendo popular una propuesta de reforma constitucional para avanzar en lo que entonces se entendió como profundización de la revolución, mediante la adecuación de la Carta Magna a los parámetros del socialismo del siglo XXI. Ese socialismo comprendió la emergencia del Poder Popular y una nueva estructura político territorial que, comenzando con los consejos comunales, sería la base de un nuevo Estado. Esa reforma fue derrotada. Sin embargo, pese a disposiciones constitucionales taxativas que señalan que una reforma negada no puede ser presentada de nuevo en un mismo periodo constitucional (art. 345), muchos de sus contenidos se fueron implementando con leyes-decretos presidenciales y leyes aprobadas por la Asamblea Nacional. Gracias a la sujeción del Tribunal Supremo de Justicia a la revolución y su presidente, se dio una interpretación favorable a sus intereses. Para el final del periodo constitucional 2007-2013, había emergido, debido a estas leyes "socialistas", un nuevo diseño de Estado, el "Estado comunal", distinto y en muchos aspectos contradictorio con el que aparece en la CRBV. ¿Cómo interpretar esta conducta? ¿Se trató del uso de formalismos legales para justificar y continuar con el proyecto socialista simplemente porque esa era la vo-

luntad del presidente? ¿O es que el presidente encarna lo justo y por eso el gobierno se salta incluso la CRBV?

El segundo ejemplo es más reciente y puntual. Pasada la jornada electoral del 7 de octubre y preparándose para las elecciones regionales del 16 de diciembre, el CNE modificó el REP al cambiar de centros de votación a seis candidatos a gobernaciones del PSUV y personas de sus entornos cercanos. En total fueron 108 cambios. Considerando que el REP para esas elecciones debería ser idéntico al usado el 7 de octubre, esas modificaciones, de manera "extraordinaria", fueron realizadas argumentando que no alterarían los resultados electorales, afirmación que fue cierta, y que defendía el derecho al sufragio de los postulados (Carquez, 2012). En el reglamento aprobado por el mismo CNE no se establecen derechos particulares para los ciudadanos postulados a algún cargo de elección popular, mucho menos a personas de su entorno. El REP se cerró el 15 de abril y no estaban contempladas excepciones. Cabría aquí preguntarse si esa consideración "extraordinaria" se hubiera tenido para algún postulado de opción distinta a la del PSUV. Al igual que en el ejemplo anterior, ¿dónde se coloca el límite entre lo que es democrático y lo que no lo es? ¿Puede el árbitro electoral favorecer a una parcialidad política, saltándose su propia legalidad y aduciendo "derechos" no contemplados en ninguna parte, sin menoscabar la democracia misma?

Los procesos de transformaciones políticas que ocurren hoy en América Latina, sin duda, desafían postulados de la democracia clásica porque en casos como los refundacionales, se suele privilegiar el principio de igualdad sobre principios como la independencia de los poderes públicos, o la garantía de ciertas libertades civiles y políticas. Por ello, un debate serio y sistemático sobre qué es democracia hoy en la región es urgente para conceptualizar unos "filtros" mínimos que nos permitan diferenciar políticas democráticas de las que no lo son (Caetano, 2011). Y establecer cuándo las

propuestas de transformaciones apuntan hacia el desarrollo de ciudadanías no sólo más amplias que en el pasado siglo, sino más plenas. Ciertos desarrollos como el que aquí hemos presentado revelan más debilidades que aciertos en el camino hacia una democracia más vigorosa.

## ADENDA. LAS ELECCIONES REGIONALES DE DICIEMBRE DE 2012

El 16 de diciembre de 2012, apenas a diez semanas de los comicios presidenciales, se realizaron en Venezuela elecciones regionales para elegir los gobernadores de los 23 estados del país y los 233 diputados de los consejos legislativos estadales para el periodo 2013-2016. Similar a las elecciones de octubre, tampoco en esta oportunidad el principio de equidad fue garantizado por las instituciones responsables de ello, ni respetado por los actores en competencia. Sin embargo, el día de la jornada electoral, el país estuvo en razonable calma sin que ocurriesen hechos de violencia vinculados con esa jornada. La pulcritud y transparencia en los resultados y, en general, con el secreto del voto y la voluntad de los electores, nuevamente fueron debidamente garantizados. Aunque el expresidente Chávez tuvo la palabra decisiva en la selección de los candidatos a gobernadores del PSUV, por primera vez, desde 1998 y por razones de salud, estuvo físicamente ausente durante casi toda la campaña, aunque su imagen se mantuvo omnipresente.

En términos generales los resultados de estos comicios reafirmaron las tendencias marcadas en octubre, pero con algunas variaciones dignas de mencionar. Un primer asunto que llamó la atención de estas elecciones regionales fue la relativa baja participación. Mientras en las elecciones presidenciales la abstención fue de apenas 19.5% del REP, en las regionales subió a casi 47%. No son, sin embargo, en este

aspecto, elecciones directamente comparables. Dado nuestro régimen político fuertemente presidencialista, las presidenciales despiertan siempre bastante mayor interés que otro tipo de elecciones. En otras elecciones regionales la abstención siempre registra índices similares a los obtenidos en diciembre.

Habría además que destacar que la abstención afectó por igual a los distintos actores políticos. En las elecciones de octubre, Chávez obtuvo 55.1% de los votos válidos y Capriles 44.3%, mientras que en diciembre el porcentaje obtenido por los candidatos oficialistas a las gobernaciones fue de 52.3% y por los candidatos opositores 41.6%. Ambas alianzas políticas, el oficialismo y los partidos agrupados en la MUD, sufrieron una merma considerable de votos de octubre a diciembre. El oficialismo, más de 3 300 000 votos y los partidos de la MUD más de 2 700 000. Pero en términos de porcentajes sobre votos válidos, el primero perdió 2.8% y el segundo 2.7%. Es decir, mirando esos porcentajes, las dos elecciones mostraron resultados nacionales bastante similares.

Hay, sin embargo, algunas diferencias. En las elecciones presidenciales Chávez obtuvo la mayoría en 21 entidades federales, incluyendo al Distrito Capital, donde no hubo en diciembre elecciones por no haber allí ni gobernador ni consejo legislativo. Capriles, por su parte, triunfó en dos, Mérida y Táchira. Aunque el CNE registró la victoria de Chávez en Miranda con 7 091 votos de ventaja, hubo en ese estado más de 10 800 votos emitidos en cuatro tarjetas con la fotografía de Capriles que, por cambios en la postulación, fueron sumados a otra candidata o totalizados como nulos. Es legítimo suponer que, por falta de información suficiente, la mayoría de esos votantes tuvieron la intención de hacerlo por Capriles. En las elecciones de diciembre fueron electos 20 candidatos a gobernadores postulados por el oficialismo y tres por partidos de oposición en los estados de Amazonas, Lara y Miranda.

Mucho se ha debatido sobre la aguda polarización política que se vive en el país y que lo divide entre quienes apoyan el proyecto del presidente Chávez y quienes se la oponen. En toda elección, sea del tipo que sea, esa polarización es un ingrediente importante para decidir el voto, siendo para muchos el factor determinante. Argumentan, pues, que esa dinámica nacional polarizada es siempre la dominante. Pero, aunque el porcentaje nacional de votos obtenidos por ambas alianzas en las dos elecciones de 2012 fue similar, si se ven los resultados con más detenimiento, hay algunas diferencias notables.

En los dos estados donde el candidato Chávez perdió en octubre, los candidatos a gobernador por él respaldados resultaron vencedores en diciembre. Particularmente llamativos fueron los resultados de Táchira. Capriles obtuvo allí el 56.2% de los votos, mientras que César Vivas Pérez, candidato de oposición a la reelección, perdió al sumar 45.5% de los votos, una caída de más de 10 puntos. Por su parte, el candidato chavista, José Vielma Mora, aventajó porcentualmente a Chávez por más de 10 puntos. Si bien hubo en ese estado un incremento sustancial de la abstención, ella se mantuvo por debajo del porcentaje nacional. Claramente la dinámica regional y la evaluación de los candidatos jugaron allí un papel decisivo. Situación similar, aunque menos drástica en cuanto a las variaciones porcentuales de votos, ocurrió en Mérida.

Lo contrario sucedió en Amazonas y Lara. Los dos candidatos a la reelección, Liborio Guarulla y Henry Falcón, electos en 2008 por la alianza oficialista pero postulados ahora por partidos de oposición, resultaron vencedores contraviniendo los resultados de las elecciones de octubre, cuando Chávez triunfó en ambas entidades. En otros estados, si bien se mantuvo el chavismo como ganador en ambas elecciones, incluyendo tres estados donde candidatos opositores optaban por la reelección, la diferencia en los porcen-

tajes de votos entre una elección y otra llegó en algunos casos a ser de más del 15%. Muestran estos ejemplos que, a pesar de la aguda polarización, los candidatos y propuestas tienen algún peso. Queda espacio para la política, y las dinámicas regionales algo importan.

## BIBLIOGRAFÍA


CAETANO, Gerardo (2011), "Pobreza y derechos humanos. Cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina", *Documento circulado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica*, Montevideo, 1 de noviembre.

CHÁVEZ, Hugo Rafael (2006), *Discurso del 15 de diciembre*, en http://www.analitica.com/bitblio/hchavez/partido_unico.asp.

——— (2012), *Propuesta del candidato de la patria comandante Hugo Chávez para la gestión bolivariana socialista 2013-2019*, en http://www.chavez.org.ve/programa-patria-venezuela-2013-2019/.

CNE (Consejo Nacional Electoral) (2012a), "Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales", texto completo, URL: file:///C:/Documents%20and%20Settings/ASPIRE/Mis%20documentos/Downloads/Reglamento-General-LOPRE.pdf.

——— (2012b), "Divulgación presidenciales 2012", URL: http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2012/r/1/reg_000000.html.

INE (Instituto Nacional Electoral) (2012), "Estadísticas", texto completo, URL: http://www.ine.gov.ve/documentos/Productos_y_Servicios/Productos/pdf/EstadisticasINE2011.pdf.

LANDER, Luis E. (2012), "Debilidades no superadas", *Revista SIC*, núm. 748, año LXXV, septiembre-octubre, pp. 346-249.

LANDER, Luis E. y Margarita LÓPEZ MAYA (2008), "Referendo sobre la propuesta de reforma constitucional: ¿Punto de inflexión en el proceso bolivariano?, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, núm. 2, vol. 14, mayo-agosto, pp. 195-215.

LOC (Ley Orgánica de las Comunas) (2010), *Gaceta Oficial*, núm. 6.011 Extraordinario, 21 de diciembre.

LOCC (Ley Orgánica de los Consejos Comunales) (2009), *Gaceta Oficial,* núm. 39.335, 28 de diciembre.

LÓPEZ MAYA, Margarita (2006), *Del viernes negro al referendo revocatorio,* Caracas, Grupo Alfa.

——— (2011c), "Venezuela entre incertidumbres y sorpresas", *Nueva Sociedad,* núm. 235, septiembre-octubre, pp. 4-12.

——— (2012c), "El Estado comunal", Provea (Programa Venezolano en Educación- Acción en Derechos Humanos), texto completo, URL: http://www.derechos.org.ve/2012/10/24/margarita-lopez-maya-el-estado-comunal/, última consulta septiembre 2012.

——— (2012a), "La relación gobierno-oposición en Venezuela. Notas sobre unas relaciones negadas", *Jornadas de Análisis Político Internacional (OEP-IDEA-PNUD),* octubre 1-3, 2012, Cochabamba y Santa Cruz, Bolivia.

——— (2012b), "Venezuela entre incertidumbres y sorpresas", en http://www.nuso.org/upload/articulos/3793_1.pdf.

LÓPEZ MAYA, Margarita y Luis E. LANDER (2007), "Venezuela: las elecciones presidenciales de 2006, ¿Hacia el socialismo del siglo XXI?, *Cuadernos del Cendes,* núm. 64, año 24, enero-abril, pp. 1-22.

LÓPEZ MAYA, Margarita y Alexandra PANZARELLI (2011), "Populismo, rentismo y socialismo del siglo XXI: el caso venezolano", *Recso_02 Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay,* vol. 2, año 2, pp. 39-62.

LOPRE (Ley Orgánica de Procesos Electorales) (2009). Extraordinario núm. 5.928, 12 de agosto.

MAYORGA, Fernando (2011), "Democracia, ciudadanía y exclusión en la región andina", *Documento circulado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica,* Montevideo, 1 de noviembre.

MUÑOZ, Boris (2012), "La suerte de Capriles Radonski", *Revista Gatopardo,* núm. 135, 17 de septiembre, Bogotá, pp. 17-19.

OEV (Observatorio Electoral Venezolano) (2012), "Resultados reflejan la voluntad de los venezolanos", Venezuela, OEV, 27 de octubre, URL: http://oevenezolano.org/2-uncategorised/31-reporte-n-2-oev-resultados-reflejan-la-voluntad-de-los-venezolanos, última consulta 27 de octubre de 2012

PSUV (Partido Socialista Unido de Venezuela) (2010), "Libro rojo – Documentos fundamentales del PSUV", texto completo, URL: http://www.psuv.org.ve/temas/biblioteca/libro-rojo/.

VICIANO Pastor, Roberto y Rubén MARTÍNEZ DALMAU (2007), "Venezuela en transición: la experiencia Bolivariana de Gobierno II", *Ágora, Revista de Ciencias Sociales*, España, núm. 4.

ZOVATTO, Daniel (2003), "Dinero y política en América Latina: una visión comparada", *Biblioteca de Reforma Política*, núm. 2, Lima, IDEA International y Asociación Civil Transparencia.

## *Hemerografía*

AYALA Altuve, Dayimar (2011a), "Registro de militantes llega a 7 millones, pero los patrulleros apenas suman 2 millones", Venezuela, *Tal Cual,* 4 de octubre. URL: http://www.talcualdigital.com/Buscador.aspx?SearchValue=Registro%20de%20militantes%20llega%20a%207%20millones,%20pero%20los%20patrulleros%20apenas%20suman%202%20m.

——— (2011b), "Sólo Chávez sabe los siguientes pasos luego del registro", Venezuela, *Tal Cual,* 20 de octubre, URL: http://www.talcualdigital.com/.

Agencia Venezolana de Noticias AVN (2011), "Movimientos sociales celebran su incorporación en el Gran Polo Patriótico", Venezuela, *AVN*, 9 de octubre. URL: http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/331556/movimiento-sociales-celebran-con-alegria-su-incorporacion-en-el-gran-polo-patriotico/.

——— (2011b), "Reunificar y repolitizar fuerzas del PSUV es fundamental para librar batalla socialista", Venezuela, *AVN*, 21 de enero, URL: http://www.avn.info.ve/contenido/reunificar-y-repolitizar-fuerzas-del-psuv-es-fundamental-para-librar-batalla-socialista.

CARQUEZ, Celina (2012), "Las migraciones de los gobernadores y sus equipos son insignificantes", Venezuela, "Política", *El Nacional*, 27 de octubre.

DÍAZ, Sara (2011), "Un Polo tutelado por PSUV perdería sentido político", Venezuela, *El Universal,* "Nacional y Política", 27 de diciembre.

El Universal (2011), "PCV decidió acompañar al Polo sin registrarse", Venezuela, *El Universal,* "Nacional y Política", 18 de octubre.

——— (2012), "Chávez juramenta a miembros de su comando de campaña", Venezuela, *El Universal,* "Nacional y Política", 23 de octubre.

FREITÉZ Guédez, Jesenia (2012), "Se acabó la campaña. Lo que se hizo sin el candidato", Venezuela, *Tal Cual,* 5 de octubre.

GÓMEZ, Elvia (2011), "Mesa: Gobernaremos juntos pero no gobernaremos solos", Venezuela, *El Universal,* "Nacional y Política", 27 de septiembre.

HERNÁNDEZ, Alejandra (2011), "Unidad realizará primarias el 12 de febrero de 2012", Venezuela, *El Universal,* "Nacional y Política", 14 de abril.

MARTÍNEZ, Mariana (2012), "Violencia e impunidad dificultan campaña en Caracas", *Venezuela, Titulares, Yahoo Venezuela Noticias,* 17 de septiembre. URL: http://ve.noticias.yahoo.com/blogs/hora-h/violencia-e-impunidad-dificultan-campa%C3%B1a-en-caracas-184137530.html, última consulta 19 de septiembre 2012.

Notitarde (2011), "La trampa de la polarización", Venezuela, *Notitarde,* 29 de enero. URL: http://www.notitarde.com/VersionImpresa/Seccion/La-trampa-de-la-polarizacion/2011/01/29/26952.

Primicias24.com (2012), "Observatorio electoral venezolano condena hechos ocurridos en barinas", *Nacionales, Primicias24.com,* 29 de septiembre, URL: http://primicias24.com/nacionales/observatorioelectoralvenezolanocondenahechosocurridos-en-barinas/.

REYES, Ascensión (2006), "Borges, Petkoff y Rosales ratificaron compromiso con candidatura unitaria", Venezuela, "Política", *El Nacional,* 1 de agosto.

REYES, Ascensión (2006), "El carómetro funcionó", Venezuela, "Política", *El Nacional,* 4 de diciembre.

ROMERO, Tibisay (2012), "El candidato llegó en un peñero a Puerto Cabello", Venezuela, *Contexto TMT,* 13 de septiembre. URL: http://www.contextotmt.net/base/unilever/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=34972.

Tal Cual (2012), "Informe IPYS Venezuela. Obstáculos para informar", Venezuela, *Tal Cual*, 13 de octubre, URL: www.talcualdigital.com.

——— (2005), "Jesús Torrealba los acusa de dividir a la oposición", Venezuela, *Últimas Noticias*, 9 de mayo. URL: www.ultimasnoticias.ve.

Últimas Noticias (2012b), "Comando Venezuela dice estar abierto al diálogo 'respetuoso y serio' con el Gobierno", Venezuela, *Últimas Noticias,* 8 de octubre. URL: http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/130269/comando-venezuela-ofrece-balance-de-la-jornada-electoral-de-ayer/.

——— (2012a), "Jorge Lanata muestra video del Sebin", Venezuela, *Últimas Noticias*, 14 de octubre, URL: http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/sucesos/jorge-lanata-muestra-video-del-sebin.aspx.

# EL SEGUNDO GOBIERNO DE EVO: DILEMAS DEL PROYECTO ESTATAL DEL MAS

FERNANDO MAYORGA[1]

*Resumen*

*En 2013, Evo Morales inició su octavo año al mando del gobierno dirigido por el Movimiento al Socialismo (MAS). Se constituye como el presidente con mayor presencia en dicho cargo en tres décadas de vigencia del régimen democrático, el ciclo más largo de estabilidad política en la historia de Bolivia. En su segunda gestión gubernamental (2010-2014) se definieron las orientaciones del modelo estatal esbozado en la nueva Constitución política. Este modelo se sintetiza en el Estado plurinacional. Esta transformación estatal está acompañada de una profunda renovación en las élites políticas con la incursión y el protagonismo de campesinos e indígenas en el ejercicio del poder.*

*Palabras clave:* MAS, sistema de partidos, régimen presidencialista, Estado plurinacional.

En 2013, Evo Morales inició su octavo año al mando del gobierno dirigido por el Movimiento Al Socialismo (MAS). Elegido por primera vez a fines de 2005 y reelecto en diciembre de 2009 —en ambos casos con mayoría absoluta de

[1] Investigador del Centro de Estudios Superiores Universitarios-Universidad Mayor de San Simón.

votos—, Evo Morales se constituye como el presidente con mayor presencia en dicho cargo en tres décadas de vigencia del régimen democrático, el ciclo más largo de estabilidad política en la historia de Bolivia. En su segunda gestión gubernamental (2010-2014) se definieron las orientaciones del modelo estatal esbozado en la nueva Constitución política puesta en vigencia desde enero de 2009. Este modelo se sintetiza en el Estado plurinacional, que reconoce el pluralismo jurídico, económico, lingüístico, político y cultural, y se sustenta en el reconocimiento de derechos colectivos a las "naciones y pueblos indígena originario campesinos" [sic]. Esta transformación estatal está acompañada de una profunda renovación en las élites políticas con la incursión y protagonismo de campesinos e indígenas en el ejercicio del poder. Una renovación precedida de la debacle de los partidos tradicionales que dominaron la escena política desde los años ochenta hasta mediados de la década pasada dando paso a nuevas organizaciones políticas que todavía no se han cristalizado como alternativas electorales al MAS.

La conducta gubernamental en los últimos años pone en evidencia que el MAS ha optado por una acción moderada en relación con los ejes discursivos que sustentan su proyecto político: nacionalismo en la política económica e indigenismo en la configuración del Estado plurinacional. La orientación económica está matizada por el retorno del protagonismo del Estado y combina —de manera contradictoria— el impulso a un patrón de desarrollo asentado en una lógica primaria-exportadora y una visión de desarrollo que se sintetiza en la noción de Vivir Bien, basada en el respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de la naturaleza. En cuanto a la dinámica política se ha producido una leve recomposición de la coalición de actores sociales que apoyan al gobierno a partir de una ruptura entre algunas organizaciones indígenas y el MAS, así como por la apertura gubernamental a nuevos grupos sociales, como empre-

sarios y trabajadores urbanos. Asimismo, el campo político presenta mayores matices debido a la presencia de fuerzas de oposición de diverso signo ideológico que cuestionan el proyecto oficialista y enriquecen el debate político.

Una evaluación general del proceso de transformaciones socioeconómicas y políticas en curso desde mediados de la década pasada pone en evidencia que el Estado plurinacional es un modelo sustentado en una matriz "Estado-céntrica" (Cavarozzi, 1996 y Garretón, 1995). El Estado es la entidad que representa el interés común al que se subordinan los intereses de las "naciones y pueblos indígena originario campesinos", a la manera en que el Estado republicano de antaño encarnaba el interés nacional. El Estado juega un rol central en la solución de los rezagos y desigualdades económicas, políticas, territoriales y socioculturales mediante la aplicación de políticas distributivas y redistributivas.[2]

En ese sentido, los objetivos del Estado plurinacional son convencionales y se refieren a fortalecer la soberanía y el mercado interno, a promover la inclusión política y la cohesión social, a resolver desafíos de integración territorial y de inserción en la globalización. La política económica promueve una lógica productivista basada en la economía estatal y en los pequeños y medianos productores a partir de invertir los excedentes económicos generados por la exportación de recursos naturales, principalmente gas natural y minerales. La política de nacionalización no ha eliminado la inversión extranjera; ha replanteado los términos de la relación entre las empresas transnacionales y el Estado con criterios de soberanía nacional. La expansión del rol del Es-

[2] "...primero está el Estado, luego el mediano y pequeño productor rural y urbano, luego la inversión privada, la agroindustria y la banca" (García Linera, 2008: 5). "Al final quien lleve el liderazgo de todo proceso será evidentemente el Estado, sin obstruir la actividad económica sino despertando sus potencialidades internas" (García Linera, 2009: 6).

tado en la economía también responde a la aplicación de políticas sociales de tipo distributivo que son dirigidas a sectores populares y cuya continuidad y ampliación exige el incremento de los ingresos del Estado mediante la promoción de inversión extranjera. Estas políticas distributivas benefician a los pobres, sobre todo a las mujeres, y son mecanismos de integración social, no son solamente estrategias clientelares para conseguir apoyo electoral al partido de gobierno. Finalmente, las necesidades de integración territorial son respondidas mediante la reproducción y exacerbación del centralismo gubernamental, pese a que la nueva Constitución política reconoce un régimen de gobiernos autónomos en el nivel subnacional.

En este marco general analizamos el proceso político durante la segunda gestión gubernamental de Evo Morales prestando atención a las características que presenta: *a)* el sistema de partidos, *b)* el régimen presidencialista y *c)* el estilo de gobierno del MAS.

## PARTIDO PREDOMINANTE Y CONCENTRACIÓN DE PODER

La segunda gestión gubernamental de Evo Morales se caracteriza por el control mayoritario de los recursos de poder institucionales por parte del partido de gobierno, puesto que el MAS dispone de mayoría absoluta de escaños parlamentarios y, por ende, controla la gestión legislativa y el proceso político decisional; a diferencia de la primera gestión de gobierno, cuando se dio una figura de gobierno dividido porque la oposición era mayoría en el Senado. En la actualidad el oficialismo tiene supremacía en las dos cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional (véanse los cuadros 1 y 2). El sistema de partidos es un sistema de partido predominante (Sartori, 1987) porque existe competen-

Cuadro 1. Elecciones generales 2005
Asamblea Legislativa Plurinacional 2005-2010

| *Agrupación política* | *Votos* | *%* | *Representación ALP* | |
|---|---|---|---|---|
| | | | *Diputados* | *Senadores* |
| MAS | 1 544 374 | 53.74 | 72 | 12 |
| Podemos | 821 745 | 28.59 | 43 | 13 |
| UN | 224 090 | 7.79 | 8 | 1 |
| MNR | 185 859 | 6.47 | 7 | 1 |
| Otras agrupaciones | 97 733 | 3.40 | – | – |
| Total votos válidos | 2.873.801 | 99.99 | | |
| Total escaños | | | 130 | 27 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Tribunal Supremo Electoral et al.*, 2010.

Cuadro 2. Elecciones generales 2009
Asamblea Legislativa Plurinacional 2010-2015

| *Agrupación política* | *Votos* | *%* | *Representación ALP* | |
|---|---|---|---|---|
| | | | *Diputados* | *Senadores* |
| MAS | 2 943 209 | 64.22 | 88* | 26 |
| PPB-CN | 1 212 795 | 26.46 | 37 | 10 |
| UN | 258 971 | 5.65 | 3 | – |
| Alianza Social | 106 027 | 2.31 | 2 | – |
| Otras agrupaciones | 97 733 | 1.35 | – | – |
| Total votos válidos | 4 582 786 | 94.31 | | |
| Total escaños | | | 130 | 36 |

* Desde abril de 2010, cuatro diputados del movimiento sin miedo se deslindaron de la bancada oficialista debido a una ruptura con el mas.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Tribunal Supremo Electoral et al.*, 2010.

cia pero no competitividad, puesto que el MAS ha sido vencedor con mayoría absoluta en dos elecciones generales y tiende a reproducir esa supremacía en los comicios presidenciales previstos para fines de 2014. Es un sistema de partidos en ciernes porque el MAS es la única fuerza política con presencia constante en las elecciones desde 2002. En cambio, la oposición presentó distintos partidos o coaliciones en las elecciones de 2005 y 2009, y algo similar ocurrirá en los comicios de 2014 (véanse los cuadros 1 y 2). La reconfiguración del sistema de partidos es un proceso que abarca casi 10 años y acaece de manera coetánea a la transición hacia un nuevo orden estatal.

El predominio del MAS se consolidó con los resultados electorales obtenidos en el nivel subnacional cuando, en abril de 2010, se realizaron comicios para elegir autoridades departamentales (provinciales) y municipales. El MAS venció en siete de los nueve gobiernos departamentales (provinciales) y es una fuerza política relevante en todas las Asambleas Legislativas Departamentales (véase el cuadro 3). Adicionalmente, logró el control de casi dos tercios de los 335 gobiernos municipales, no obstante, la mayoría de las capitales de departamento (provincia) fueron ganadas por fuerzas políticas de signo contrario al MAS (véase el cuadro 4). Un dato relevante de esos comicios subnacionales es que las principales fuerzas electorales fueron partidos políticos de carácter nacional, aunque solamente el MAS tiene presencia en todos los distritos electorales del país.

El campo de la oposición sufrió modificaciones evidentes después de las elecciones departamentales y municipales de abril de 2010. El frente electoral Convergencia Nacional (PPB-CN), principal fuerza opositora en el parlamento, no presentó candidatos en los comicios subnacionales. Ante la debacle de esta coalición surgieron algunas *fuerzas* políticas regionales, como la agrupación ciudadana Verdad y Democracia Social (Verdes), que venció en las elecciones para go-

Cuadro 3. Elecciones departamentales 2010

| *Departamento* | *Agrupación política* | *Votos* | *%* | *Gobernador electo* |
|---|---|---|---|---|
| Chuquisaca | MAS | 109 270 | 53.6 | Esteban Urquizu (MAS) |
| | Chuquisaca Somos Todos | 72 314 | 35.5 | |
| | Libertad y Democracia Renovadora | 8 752 | 4.3 | |
| | Movimiento Sin Miedo | 8 044 | 3.9 | |
| | Falange F-19 | 5 476 | 2.7 | |
| La Paz | MAS | 534 563 | 50.0 | César Hugo Cocarico (MAS) |
| | Movimiento Sin Miedo | 247 796 | 23.2 | |
| | Frente de Unidad Nacional | 159 499 | 14.9 | |
| | Movimiento por la Soberanía | 67 863 | 6.3 | |
| | Alianza Social Patriótica | 30 361 | 2.8 | |
| | Movimiento Nacionalista Revolucionario | 29 152 | 2.7 | |
| Cochabamba | MAS | 415 245 | 61.9 | Edmundo Novillo (MAS) |
| | Unidad Nacional-Convergencia Patriótica | 174 175 | 26.0 | |
| | Movimiento Sin Miedo | 52 516 | 7.8 | |
| | Movimiento Nacionalista Revolucionario | 29 250 | 4.4 | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Oruro | MAS | 107 576 | 59.6 | Santos Javier Tito (MAS) |
| | Movimiento Sin Miedo | 53 111 | 29.4 | |
| | Frente de Unidad Nacional | 13 933 | 7.7 | |
| | Movimiento Nacionalista Revolucionario | 5 800 | 3.2 | |
| Potosí | MAS | 163 989 | 66.8 | Félix Gonzales Bernal (MAS) |
| | Alianza Social Patriótica | 31 564 | 12.9 | |
| | Agrupación Ciudadana Uqharikuna | 27 873 | 11.4 | |
| | Frente Cívico Regional Potosinista | 15 960 | 6.5 | |
| | Movimiento Nacionalista Revolucionario | 6 066 | 2.5 | |
| Pando | MAS | 17 192 | 49.7 | Luis Adolfo Flores (MAS) |
| | Consenso Popular | 16 744 | 48.4 | |
| | Movimiento Sin Miedo | 657 | 1.9 | |
| Santa Cruz | Verdes | 515 370 | 52.6 | Rubén Costas (Verdes) |
| | MAS | 374 326 | 38.2 | |

*(continúa)*

Cuadro 3. *(concluye)*

| *Departamento* | *Agrupación política* | *Votos* | *%* | *Gobernador electo* |
|---|---|---|---|---|
| | Todos por Santa Cruz | 43 929 | 4.5 | |
| | Frente Amplio | 25 031 | 2.6 | |
| | Movimiento Sin Miedo | 11 530 | 1.2 | |
| | Fuerza Ciudadana Nacionalista | 8 937 | 0.9 | |
| Tarija | Camino al Cambio Alianza Nacional | 97 726 | 48.9 | Mario Cossío (CC) |
| | MAS-IPSP | 88 014 | 44.1 | |
| | Poder Autonómico Nacional | 13 909 | 7.0 | |
| Beni | Primero el Beni | 64 055 | 42.5 | Ernesto Suárez (Primero el Beni) |
| | MAS | 60 477 | 40.1 | |
| | MNR-Pueblo | 18 269 | 12.1 | |
| | Convergencia Amazónica | 5 949 | 3.9 | |
| | Cambio y Empoderamiento Revolucionario | 1 894 | 1.3 | |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Tribunal Supremo Electoral et al.*, 2010.

## Cuadro 4. Elecciones municipales 2010

| *Agrupación política* | *Número de municipios* | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Beni* | *Chuquisaca* | *Cochabamba* | *La Paz* | *Oruro* | *Pando* | *Potosí* | *Santa Cruz* | *Tarija* | *Total* |
| MAS-IPSP | 8 | 23 | 40 | 58 | 32 | 6 | 34 | 23 | 5 | 229 |
| MSM | | 3 | 3 | 8 | 2 | | 4 | 1 | | 21 |
| Verdes | | | | | | | | 15 | | 15 |
| CP | | | | | | 9 | | | | 9 |
| Primero | 8 | | | | | | | | | 8 |
| MPS | | | | 6 | | | | | | 6 |
| Otras agrupaciones* | 3 | 3 | 4 | 13 | 1 | | 3 | 16 | 6 | 49 |
| Total | 19 | 29 | 47 | 85 | 35 | 15 | 41 | 55 | 11 | 337 |

*Organizaciones que obtuvieron menos de 5 municipios

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Tribunal Supremo Electoral et al.*, 2010.

bernador del departamento de Santa Cruz y en varios municipios de esa región, caracterizada por una votación contraria al MAS.

Por su parte, Unidad Nacional (UN), que en las elecciones generales obtuvo 5% de la votación nacional y apenas tres diputados, no tuvo buen desempeño en los comicios de abril de 2010 pero se consolidó como una organización nacional. Su discurso de centro-derecha se radicalizó ante la aparición del Movimiento Sin Miedo (MSM) como un contendiente con posiciones de izquierda en el espectro político. Precisamente, la novedad de esos comicios subnacionales fue el surgimiento del MSM como partido opositor con una votación que lo situó como segunda fuerza a nivel nacional y con victorias municipales en seis departamentos, incluso en distritos electorales proclives al MAS, como La Paz, sede del gobierno. Su participación electoral estuvo precedida de la ruptura de su alianza con el MAS y, desde entonces, adoptó posturas críticas cada vez más intensas respecto al gobierno con la intención de diferenciarse de otras fuerzas de oposición, en particular de UN. La emergencia del MSM tuvo una consecuencia importante en la reconfiguración del campo opositor porque surgió una postura contraria al oficialismo desde posiciones de izquierda, inexistentes durante el primer gobierno de Evo Morales.

Aparte de esa recomposición en el campo opositor, también se produjo un incremento de la conflictividad social que provocó algunos desplazamientos en el espacio de la discursividad política. Al inicio de la segunda gestión gubernamental de Evo Morales, el centro de la escena política era ocupado de manera exclusiva por el MAS. Ese panorama de hegemonía oficialista empezó a modificarse desde fines de diciembre de 2010 por el rechazo generalizado a una medida gubernamental dirigida a elevar los precios de los carburantes, decisión que tuvo que ser derogada. El descontento social contra el oficialismo se agudizó en el segundo semes-

tre de 2011 debido a un conflicto provocado por una protesta del movimiento indígena que, con apoyo de sectores urbanos, logró suspender un plan gubernamental para construir una carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS). Este conflicto coincidió con la realización de elecciones generales para conformar el órgano judicial y cuyos resultados constituyeron un revés para el oficialismo porque los votos válidos no excedieron la mitad del electorado (véase el cuadro 5). El resultado político de estos acontecimientos fue la mengua de hegemonía del proyecto político del MAS, el debilitamiento de la capacidad decisoria del gobierno y la manifestación de autonomía de acción ciudadana en varios segmentos de la población. En el transcurso de 2012, el conflicto con el movimiento indígena fue encaminado a una solución institucional mediante la realización de una consulta previa a los pueblos indígenas del TIPNIS. Los resultados de esa consulta fueron favorables a la iniciativa gubernamental; no obstante, el costo político fue negativo para el gobierno por la ruptura entre el MAS y varias organizaciones del movimiento indígena.

Otro aspecto destacable es la manifestación de autonomía de acción de la ciudadanía de diversas maneras y en distintos escenarios. Por ejemplo, el comportamiento electoral en las elecciones judiciales de octubre de 2011 permite

Cuadro 5. Elecciones judiciales 2011

| | *Total* | *Urbano* | *Rural* |
|---|---|---|---|
| Válidos | 42% | 36% | 51% |
| Blancos | 15% | 12% | 19% |
| Nulos | 43% | 53% | 30% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Tribunal Supremo Electoral et al.*, 2010.

caracterizar la *conducta ciudadana como un ejercicio de autonomía de acción ciudadana* porque las cifras de esa elección no reproducen la distribución de preferencias electorales de los comicios de 2009 y 2010, que fueron ampliamente favorables al MAS. La ciudadanía no concentró su apoyo en favor de las posturas oficialistas pese a la convocatoria presidencial para votar por los candidatos, en contraposición al llamado opositor por el voto nulo o blanco. Es decir, el voto a favor de Evo Morales no se reproduce en otros ámbitos o situaciones de competencia electoral. Existe una importante franja poblacional que emite su voto de acuerdo a las circunstancias políticas, los temas de agenda pública en juego y los escenarios de la contienda electoral. Por ejemplo, tomando en cuenta el ausentismo para realizar la lectura de los porcentajes de distribución de votos, el MAS tiene un descenso en su votación si se comparan las elecciones generales de 2009 (que definieron la reelección de Evo Morales con mayoría absoluta), las elecciones departamentales y municipales de abril de 2010 (cuando los candidatos del MAS apenas superaron un tercio de la votación) y las elecciones judiciales de octubre de 2011, que muestran un menor porcentaje de votos válidos respecto a los nulos (véase el cuadro 6).

Cuadro 6. Desempeño electoral MAS y "oposición" 2009-2011

| *Elecciones* | *MAS* | *Oposición* | *Blanco /nulo* | *Ausentismo* |
|---|---|---|---|---|
| Generales 2009 | 55% | 31% | 5% | 8% |
| Departamentales/ municipales 2010 | 37% | 37% | 13% | 13% |
| Judiciales 2011 | 34% | 34% | 12% | 20% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Tribunal Supremo Electoral et al.*, 2010.

Existe una conducta autónoma en el ejercicio del voto ciudadano que oscila entre el apoyo y el cuestionamiento al MAS o prefiere otras opciones políticas en determinados escenarios electorales. Por su parte, la oposición en conjunto consiguió "empatar" con el MAS en los eventos electorales de 2010 y 2011 pero se trata de un electorado disperso y también proclive a modificar su conducta electoral porque los lazos de afinidad política o ideológica son más débiles en comparación con los seguidores del MAS. Dejando de lado las peculiaridades obvias de cada evento electoral y el descenso circunstancial del apoyo al MAS, un aspecto que resalta en esta fase del proceso político es que el comportamiento ciudadano denota un interesante grado de autonomía en el ejercicio del voto.

A esos rasgos de la conducta electoral se suma la importancia de la opinión pública que pone límites a la conducta gubernamental mediante la reprobación de la figura presidencial en las encuestas y en las protestas callejeras. Este nuevo contexto político ha provocado que Evo Morales ponga en escrutinio sus actos gubernamentales porque la legitimidad de origen de su poder (mayoría absoluta de votos obtenida en 2005 y 2009) no es suficiente para garantizar la legitimidad en su desempeño como gobernante.[3] El incremento de los conflictos sociales entre 2011 y 2012 puso en evidencia de manera nítida que la legitimidad depende del desempeño del gobernante y de los rasgos de su gestión.[4]

[3] La importante distinción entre legitimidad de origen y de desempeño es abordada por Rosanvallon Pierre (2009).

[4] Los conflictos sociales se incrementaron de 268 en 2009 a 1 338 en 2011, según el Informe sobre Conflictividad de la Fundación unir, diciembre de 2011. No obstante, al margen de los datos, es preciso discernir la importancia cualitativa de los conflictos a partir de evaluar sus efectos en la implementación de políticas gubernamentales o en el apoyo popular al gobierno.

La escalada de conflictos provocó una reorientación en la conducta del MAS que optó por convocar a "cumbres sociales" con la participación de diversas organizaciones para debatir las políticas públicas, ampliando su radio de interpelación antes circunscrito a los sindicatos campesinos y organizaciones indígenas. Finalmente, Evo Morales formuló, a fines del 2012, una agenda estratégica de desarrollo con un horizonte marcado por la celebración del bicentenario de la creación de la República. La denominada Agenda Patriótica 2025 establece varios objetivos, entre los que destacan: erradicación de la extrema pobreza, universalización de los servicios básicos y soberanía alimentaria,[5] y constituye un intento de definición programática que oriente las po-

[5] En su informe de gobierno de la gestión 2012, Evo Morales planteó, formalmente, una propuesta de "13 pilares de la Agenda Patriótica":

1. Erradicación de la extrema pobreza
2. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien.
3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integro.
4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.
5. Soberanía comunitaria financiera, sin servilismo al capitalismo financiero.
6. Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista.
7. Soberanía sobre los recursos naturales, con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para el Vivir Bien.
9. Soberanía ambiental con desarrollo integral respetando los derechos de la Madre Tierra.
10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía.
11. Soberanía de la transparencia en la gestión pública bajo los principios de no mentir, no robar y no ser flojo.
12. Disfrute y felicidad plena de fiestas y el medio ambiente.
13. Reencuentro soberano con el mar (Erbol, 2012).

líticas públicas e impulse la construcción institucional del nuevo Estado.

La reconfiguración del sistema de partidos predominante hacia un formato más competitivo depende, en buena medida, de la aptitud de las fuerzas de oposición para ingresar a la disputa hegemónica en torno a esta agenda programática que definirá el debate político-electoral de los próximos años.

## PRESIDENCIALISMO Y DEMOCRACIA INTERCULTURAL: CONVIVENCIA DIFÍCIL

La democratización propiciada con las transformaciones sociopolíticas convive con la persistencia de la antigua institucionalidad democrática. Para evaluar este aserto se analizan los rasgos novedosos (democracia intercultural) y los elementos conservadores (presidencialismo) de la democracia boliviana.

El modelo de democracia afín al Estado es la democracia intercultural e implica la combinación de instituciones de democracia representativa, participativa y directa, y comunitaria, es decir, existen elementos posliberales porque la democracia —como representación y participación— no se circunscribe al ejercicio del voto universal e individual.

La democracia intercultural es un dispositivo jurídico e ideológico que pretende establecer, organizar y legitimar las nuevas características formales de la democracia boliviana. La democracia representativa se ha afianzado porque se ha dotado de mayor eficacia al voto ciudadano con la elección directa de las autoridades políticas en todos los niveles de gobierno y, en el caso del presidente, con la incorporación de la segunda vuelta en las urnas. La democracia participativa y directa contempla el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana y la revocatoria de mandato, y se ha diversificado con el reconocimiento de la asamblea, el cabil-

do y la consulta previa como mecanismos de participación aunque sus decisiones no son vinculantes para las autoridades. El rasgo novedoso es el reconocimiento formal de la democracia comunitaria como parte del entramado institucional de la democracia intercultural, mediante la aceptación de diversas modalidades de elección de representantes y autoridades distintas a las de la democracia representativa, una manifestación de la vigencia de derechos colectivos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.

La implementación de la democracia comunitaria en el sistema de representación política se inició en los comicios de 2009. Se definió la presencia de diputados indígenas en la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante escaños asignados a los pueblos indígenas minoritarios que eligieron a sus representantes en circunscripciones especiales, sin embargo, fueron votados de manera similar a los otros diputados uninominales, esto es, mediante voto universal, libre y directo, siendo postulados tanto por las organizaciones indígenas como por partidos políticos. Es decir, las circunscripciones especiales se definieron por criterios identitarios culturales pero el procedimiento de elección fue homogéneo y asentado en el mecanismo convencional de la democracia representativa. Esta implementación continuó en 2010 en las elecciones subnacionales. A nivel departamental (provincial), la elección de asambleístas presentó otras modalidades porque se combinaron procedimientos de democracia representativa (voto universal) y de democracia comunitaria (usos y costumbres) de acuerdo al peso demográfico y a las características de los pueblos indígenas en cada distrito electoral.

Así, si en las elecciones generales de 2009 se eligieron siete diputados indígenas (5% de la Cámara baja), en los comicios subnacionales se eligieron asambleístas departamentales en una cantidad variable, de acuerdo a la composición étnica de los distritos electorales, no obstante la cifra

común no superó el 10%. Es decir, no existen riesgos para que la incorporación de democracia provoque una situación de dualismo en la representación política. Precisamente ese es el dato relevante de las transformaciones estatales en lo concerniente al régimen político. Pese a la retórica de mayor participación y a la apelación a lo comunitario en el discurso oficial, la democracia representativa sigue ocupando el centro de la escena política. Más aún, como vimos, se amplió y reforzó la eficacia del voto ciudadano, aparte de propiciarse otros avances en términos de representación, como acontece con la paridad y alternancia de género en las listas de candidatos y la postulación a algunos cargos electivos a partir de los 18 años.

Ahora bien, este modelo de democracia intercultural no ha eliminado los rasgos convencionales del régimen político, entre los que sobresale el modo de gobierno presidencialista. Al contrario, el presidencialismo se ha exacerbado desde 2005 porque el gobierno es de mayoría, no de coalición, puesto que el MAS concentra los recursos de poder institucionales; el pluralismo político es débil, por la ausencia de fuerzas de oposición relevantes; y el sistema de partidos no incide en el proceso político decisional. Prevalece un decisionismo presidencial con sello personal.

Es decir, el presidencialismo es una herencia institucional del anterior régimen que se ha exacerbado debido a la concentración del poder en un partido político articulado en torno a un líder carismático que encarna procesos de refundación estatal que han ampliado la democracia en sus dos facetas: representación y participación, con la inclusión de nuevas identidades y nuevas demandas. El estilo de gobierno de Evo Morales tiene este sello como rasgo principal, cuyas características intentamos esbozar a continuación.

## ESTILO DE GOBIERNO: DECISIONISMO Y RESTRICCIONES

Como vimos, la segunda gestión de Evo Morales enfrenta una combinación de concentración de poder político en el partido de gobierno y proliferación de conflictos sociales en la aplicación de políticas públicas. Estas condiciones inciden en el estilo de gobierno del MAS, que busca encontrar un punto de equilibrio entre eficacia y legitimidad en el proceso político decisional comandado por el órgano ejecutivo. Este equilibrio es una condición para producir resultados satisfactorios en la aplicación de las medidas gubernamentales y, también, para resolver los conflictos sin costos negativos para el gobierno y los actores sociales demandantes.

La segunda gestión gubernamental del MAS se caracteriza por el incremento de la conflictividad social y por las dificultades del gobierno para hacer prevalecer sus decisiones en la implementación de políticas públicas. La indagación sobre este hecho debe considerar las condiciones políticas e institucionales para explicar la configuración de un estilo de ejercicio del gobierno que tiene como una de sus principales características la centralidad de la figura presidencial. Es posible definir el estilo de gobierno como *decisionismo presidencial*[6] por la centralidad de la figura de Evo Morales en el proceso político decisional; no obstante, es

[6] No utilizamos la noción convencional de "decisionismo", a lo que Carl Schmitt define como un estilo que contradice a la democracia como intercambio político basado en el pluralismo y en la vigencia de reglas formales. El decisionismo es un modo de actuación personalista que prescinde de —y atenta contra— la institucionalidad. En general, está asociado a un estilo político que responde a situaciones de crisis en las cuales el líder encarna al Estado y sus decisiones personales se sobreponen a la deliberación o al debate público. En esa veta, el decisionismo implica el predominio de la voluntad de un caudillo y la inexistencia de un orden político basado en la vigencia de normas y leyes (Bosoer, 2003).

preciso señalar que este rasgo no es una novedad, puesto que el régimen presidencialista no sufrió modificaciones sustantivas en el nuevo texto constitucional; se mantuvieron los rasgos convencionales del pasado excepto en la legitimidad de origen del gobernante. De acuerdo al nuevo texto constitucional, la elección presidencial es directa, mediante voto ciudadano, en primera o segunda vuelta, y sin posibilidades de mediación congresal.[7] La transformación sustantiva en la democracia boliviana es el tránsito de un presidencialismo de coalición (vigente entre 1985 y 2005) a un presidencialismo de partido predominante (vigente desde enero de 2006 y exacerbado desde 2009)[8] como resultado de la distribución de las preferencias electorales que otorgaron al MAS el control mayoritario del parlamento. Es decir, el incremento del poder presidencial es fruto de la distribución de la votación y no un efecto del diseño constitucional, puesto que los cambios en el ámbito legislativo y en las reglas electorales fueron mínimos y escasamente relevantes; por ejemplo, se mantuvo el modelo bicameral y se revalidó el sistema electoral mixto.[9]

[7] La elección congresal del presidente de la República en las dos primeras décadas, desde la transición a la democracia en 1982, fue resultado de la inexistencia de un vencedor con mayoría absoluta de votos. En esas circunstancias, de acuerdo a la Constitución política en vigencia, la elección del presidente se definía en una "segunda vuelta congresal", lo que llevó a caracterizar al modelo boliviano como "presidencialismo parlamentarizado o híbrido".

[8] La primera gestión de Evo Morales sufrió las consecuencias de una situación de gobierno dividido por el control opositor del Senado entre 2007 y 2009, con capacidad de veto para limitar o encauzar las decisiones gubernamentales. Esta figura desapareció en la segunda gestión del MAS debido al control oficialista de las dos cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

[9] Las atribuciones del Presidente de la (antigua) república y del (flamante) Estado plurinacional son similares. Paradójicamente, algunos leves cambios van en detrimento del presidencialismo puesto que el

La concentración de poder tiene consecuencias obvias para la capacidad decisoria de un gobierno; en esa medida, es importante analizar cuáles son los elementos de regulación, control y restricción que impiden al partido de gobierno hacer un uso discrecional de su mayoría política. Entre los mecanismos convencionales de la democracia representativa se destacan los dispositivos de la arena político-institucional conocidos como frenos y contrapesos y que se definen como control multipartidario y control contramayoritario (Przeworski, 2004). Ahora bien, entre los elementos peculiares de la actual democracia boliviana resalta la compleja relación entre el partido de gobierno y las organizaciones sociales. Este lazo adoptó diversos mecanismos o instancias de colaboración: el Pacto de Unidad que aglutinó a cinco organizaciones de carácter nacional del movimiento campesino e indígena durante la realización de la Asamblea Constituyente, y la Coordinadora Nacional por el Cambio (Conalcam), que agrupó al Pacto de Unidad y otras organizaciones sindicales, laborales, vecinales durante la primera gestión gubernamental para respaldar al gobierno en momentos de polarización política. Como vimos, en este segundo periodo, el gobierno promueve la realización de "cumbres sociales" para definir la agenda gubernamental y establecer programas sectoriales.

Esta diversidad de mecanismos muestra la existencia de distintas maneras de responder a las dificultades de coordinación gubernamental para ejecutar políticas públicas con legitimidad y eficacia. Las dificultades de coordinación gubernamental tienen que ver con las características

---

artículo 18 de la actual Constitución política establece que la censura congresal —por dos tercios— a los ministros interpelados —individual o colectivamente— implica su destitución, una medida que ya no depende de la aceptación o rechazo presidencial, como se establecía en el anterior texto constitucional.

de la coalición oficialista comandada por el MAS que presenta rasgos de inestabilidad y flexibilidad, puesto que las organizaciones sociales ingresan o se alejan de la coalición oficialista de acuerdo al grado en que sus demandas son canalizadas, excepto en el caso de los sindicatos campesinos que constituyen la base social de apoyo permanente a Evo Morales. El carácter flexible e inestable de esta coalición tiene que ver con las fases del proceso político puesto que las convergencias programáticas durante la Asamblea Constituyente dieron paso a la divergencia de intereses entre actores sociales a partir de la implementación de la nueva Constitución política mediante la aprobación de leyes y la ejecución de políticas públicas.

La complejidad de los vínculos entre el gobierno y las organizaciones sociales provocaron el surgimiento de un tipo de control o regulación extrainstitucional a la capacidad decisoria de la mayoría política oficialista. Este control se empezó a manifestar desde fines de 2010 mediante protestas contra algunas medidas o decisiones gubernamentales, tales como la elevación del precio de la gasolina, o el tema de la carretera por el TIPNIS. Este tipo de control afincado en la movilización social se puede definir como restricción episódica al decisionismo mayoritario. Las medidas gubernamentales fueron canceladas, congeladas, revertidas o modificadas por efecto de una acción de protesta colectiva que discurrió por canales extrainstitucionales, cuestionó la capacidad persuasiva del presidente del Estado y puso en evidencia las limitaciones fácticas de la concentración del poder político en manos del partido de gobierno.

A continuación se analizan algunos tipos convencionales de control o regulación para evaluar las características del estilo decisional del gobierno del MAS privilegiando las condiciones institucionales —formales e informales— y sin considerar el voluntarismo de los actores, ni su habilidad o incapacidad negociadora, tampoco sus estrategias discursi-

vas, aunque son temas susceptibles de ser tomados en cuenta para realizar una lectura más completa y compleja del proceso político.

Entre los mecanismos convencionales de regulación de la política institucional se encuentra el control multipartidario, que se refiere a la relación entre poderes ejecutivo y legislativo y tiene que ver con la composición del sistema de partidos y la formación de gobiernos de coalición mediante el establecimiento de mayorías parlamentarias de respaldo al (partido del) presidente. En algunos casos, se trata de pactos partidistas que otorgan capacidad de veto a algunos de sus miembros e implican la distribución de cargos públicos y espacios de decisión ejecutiva y legislativa a los socios de la coalición gobernante. En otros casos, existen actores opositores con capacidad de veto que ocupan espacios decisorios y restringen el margen de acción del partido de gobierno.

Los gobiernos de la "democracia pactada", vigentes entre 1985 y 2003, corresponden al primer esquema, siendo su manifestación extrema una coalición formada entre cinco partidos que acompañó la gestión de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga (1997-2002); en cambio, el primer gobierno de Evo Morales expresa la segunda faceta debido a la existencia de una figura de gobierno dividido por el control opositor del Senado que le permitió vetar o modificar varias decisiones del partido de gobierno. De todas maneras, estas restricciones son limitadas porque el poder ejecutivo dispone de otros mecanismos para gobernar sin depender del órgano legislativo, tal como acontece con la emisión de decretos presidenciales.

Las posibilidades y límites del control multipartidario dependen de la calidad de las interacciones partidistas y, en consecuencia, del grado de pluralismo político y la existencia de actores relevantes, aparte de la coalición dominante. En la segunda gestión de gobierno de Evo Morales, debido al predominio oficialista en las dos cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional, este tipo de control multipartida-

rio se ha reducido al mínimo. Más aún, durante 2010, en la etapa de la transición para la implementación de la nueva Constitución política, la mayoría parlamentaria otorgó prerrogativas al presidente del Estado, por ejemplo, para la designación de autoridades judiciales. Asimismo, la aprobación de las leyes orgánicas no dependió de la aquiescencia de las fuerzas de oposición. Es decir, no existe ningún actor con capacidad de veto en el parlamento para influir en las decisiones adoptadas por el partido de gobierno. Ahora bien, en esa fase inicial de implementación de la Constitución política los temas de la agenda política eran de carácter jurídico y normativo, no entraban en juego intereses específicos de grupos sociales excepto en temas puntuales. En la medida en que el gobierno dispone del apoyo de una mayoría calificada en las dos cámaras legislativas no existen actores opositores con capacidad de veto, tampoco existen tendencias o fracciones en la bancada oficialista, por ende, el *control multipartidario* es irrelevante, o a lo sumo adquiere un rasgo testimonial para los opositores.

Otro mecanismo convencional es el control contramayoritario que se refiere al accionar de las autoridades estatales encargadas de velar por la aplicación de la ley y el respeto a la norma constitucional sin someterse a los dictámenes del órgano ejecutivo. En el pasado, en algunas circunstancias, el organismo electoral jugó un papel de rectificación de las decisiones de mayorías parlamentarias oficialistas. Asimismo, aconteció con la Corte Suprema de Justicia durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997), antes del enjuiciamiento de sus miembros por parte del órgano legislativo bajo control oficialista. Precisamente, las críticas a la designación de magistrados mediante acuerdos partidistas para repartir cargos llevaron a que en la nueva Constitución política se adoptara la elección directa de magistrados mediante voto ciudadano; un intento de otorgar mayor legitimidad al control contramayoritario mediante el

incremento de la autonomía del órgano judicial respecto al poder político.

Las vicisitudes de las elecciones judiciales de octubre de 2011 provocaron una serie de sospechas sobre la filiación política de las autoridades elegidas y sobre la legitimidad de su elección sin apoyo mayoritario en las urnas, aspectos que son secundarios puesto que la pertinencia de esas acusaciones depende del desempeño de las autoridades electas. Por lo pronto, algunas decisiones muestran una orientación autónoma en la conducta de las autoridades judiciales respecto a los intereses del órgano ejecutivo. Por ejemplo, en el caso del Tribunal Constitucional Plurinacional se puso de manifiesto su independencia institucional con la aprobación de diversos fallos que suspendieron la aplicación de normas que afectaron a opositores al gobierno. Por ejemplo, abolió la figura del "desacato", declaró la inconstitucionalidad de artículos de una ley de descentralización política que permitía la suspensión de autoridades electas a través de la mera acusación de un fiscal y puso límites a la aplicación de retroactividad de una norma legal contra la corrupción. Existen motivos para suponer que, más adelante, las decisiones del órgano judicial pondrán restricciones a los intentos de arbitrariedad de la mayoría política oficialista porque, entre otras razones, las críticas a la legitimidad de la elección de los magistrados solamente serán superadas con un adecuado desempeño de las autoridades judiciales.

Otro tipo de frenos y regulaciones a la voluntad del gobierno proviene de espacios ajenos a la institucionalidad política y se expresó en acciones que provocaron lo que, líneas arriba, definimos como restricción episódica al decisionismo mayoritario. Se trata de un control informal por medio de la acción directa y la protesta ejercida por grupos organizados en torno a intereses sectoriales que vetan las decisiones gubernamentales o impiden la aplicación de de-

terminadas políticas. Este tipo de regulaciones contingentes adquieren cada vez mayor importancia y tienden a convertirse en uno de los rasgos principales de la segunda gestión gubernamental de Evo Morales puesto que limitan la eficacia decisional del poder político; más aún, ponen en entredicho su legitimidad a pesar de que el gobierno representa a la mayoría y sus decisiones intentan responder a necesidades e intereses generales.

Este tema conduce a abordar el asunto de la representación de intereses y la canalización de demandas a la hora de definir la orientación de las políticas públicas o de las decisiones gubernamentales. Para eso es necesario distinguir entre metas generales, particulares y personales (Przeworski, 2004). Las metas generales tienen que ver con intereses "universales" o "nacionales" que son compartidos por la generalidad de los actores sociales y se traducen en demandas de alta agregación que son, supuestamente, articuladas, representadas y canalizadas por el (partido de) gobierno —en nombre de estado— y por el líder que conduce al gobierno. Las metas particulares corresponden a intereses grupales; en primer lugar a los intereses del partido de gobierno y de sus militantes, puesto que el desempeño gubernamental en la atención de demandas sociales implica reproducir y fortalecer los lazos entre el gobierno y sus seguidores con base en un horizonte programático común cuyo cumplimiento y materialización exige la permanencia del partido en el poder. La definición y ejecución de políticas públicas implica una (re)distribución de recursos —materiales y, también, simbólicos— y este hecho no debe evaluarse solamente a partir de criterios convencionales de clientelismo o corporativismo, sino como parte de la estrategia gubernamental para crear o reforzar condiciones favorables para su permanencia en el manejo del Estado.

A las metas generales —nacionales— y particulares —partidistas o corporativas— se suman fines personales del líder;

en este caso se trata de la reelección presidencial de Evo Morales en 2014. Este objetivo político es un incentivo específico para tomar decisiones gubernamentales con una intención adicional a la agenda de gobierno. Esta estrategia influye, sin duda, en la definición de políticas públicas puesto que las acciones gubernamentales no solamente están dirigidas a cumplir una oferta programática y a reproducir su base de apoyo electoral, también implica ampliar su interpelación política hacia el votante medio, aquel que no comparte las metas particulares del partido pero puede alinearse con las metas nacionales o generales impulsadas desde el Estado o con la convocatoria de Evo Morales. Como veremos más adelante, el gobierno tropezó con dificultades para encontrar puntos de equilibrio entre intereses generales, corporativos y personales en el momento de definir la orientación —o tomar decisiones— de políticas públicas.

Con estos elementos de análisis profundizamos en la complejidad del proceso decisional en el segundo gobierno del MAS, cuyas características esbozamos analizando los rasgos del contexto político y las vicisitudes de algunos conflictos sociales.

Como señalamos, el estilo decisional de Evo Morales se sustenta en el grado de concentración de recursos de poder institucionales en el MAS. La persistencia del presidencialismo como régimen de gobierno, a pesar de la profunda reforma constitucional, marcó la continuidad de una lógica personalista en el manejo gubernamental que se exacerbó con el control oficialista del órgano legislativo que, como vimos, impide el control multipartidista y relativiza el control contramayoritario.

Esto provoca que el proceso político decisional esté centrado en un actor relevante que es presidente del Estado, del partido de gobierno y de las organizaciones sindicales campesinas que conforman su base más leal de apoyo. Esta combinación de roles muestra la complejidad de su estilo de

conducción gubernamental puesto que en los tres casos ejerce su condición de jefe y no delega funciones.

En el primer caso, no se ha constituido un "círculo palaciego" en torno a la figura presidencial puesto que los principales colaboradores de Evo Morales han rotado en sus funciones ministeriales o tuvieron una presencia temporal —excepto el vicepresidente del Estado, que tiene candados institucionales al respecto—. Además, Evo Morales tiene una relación de tipo radial con los miembros de su entorno político que se caracteriza por qué el presidente es el actor que dispone de mayor información para tomar decisiones sin depender de influencias externas ni de su círculo de ministros. En el segundo caso, en la medida en que el MAS es ante todo una maquinaria electoral y un aparato de movilización política en apoyo a Evo Morales, las directrices para el accionar gubernamental no provienen de los congresos partidistas ni de sus definiciones programáticas sino de las necesidades coyunturales del ejercicio de gobierno. El MAS es una fuerza partidista cuya consistencia orgánica es precaria, las fronteras entre lo político y sindical son difusas y, por ello, a mediados de 2012, sus dirigentes se plantearon el desafío de una reestructuración estatutaria mediante un congreso orgánico con el objetivo de institucionalizar su dinámica organizativa. Finalmente, el lazo presidencial con las organizaciones sociales se sustenta en un contacto personal con su electorado en una lógica asambleísta que desacraliza la figura presidencial pero potencia el liderazgo carismático de Evo Morales; por lo tanto, tampoco las organizaciones sociales influyen de manera decisiva en las decisiones del jefe de Estado. Durante la primera gestión gubernamental, la relación de Evo Morales con las organizaciones sociales estuvo mediada por la existencia del Pacto de Unidad y de la Conalcam, empero eran relaciones con escasas divergencias debido a la existencia de una demanda de alta agregación (aprobación de un nuevo texto constitucional) y

de un actor opositor fuerte que disipaba las diferencias internas. Las diferencias afloraron en la segunda gestión gubernamental ante la inexistencia de un enemigo común y porque la implementación de la Constitución política implicó la distribución de recursos de poder —materiales y simbólicos— mediante leyes y políticas públicas que fueron evaluadas como contrarias a sus intereses por parte de algunos grupos sociales que apoyaban al gobierno.

Precisamente, la creciente conflictividad es resultado de la contradicción entre intereses generales —representados por el Estado— e intereses particulares de los grupos sociales —sustentados en sus derechos constitucionales— que rechazan las decisiones gubernamentales. Esta contradicción se puso de manifiesto en el caso del TIPNIS, que constituye la punta de una compleja madeja de conflictos provocados por la pugna entre la afirmación gubernamental de soberanía estatal y la demanda de respeto de derechos colectivos de los pueblos indígenas. El discurso de Evo Morales enfatiza que la construcción de la carretera por medio del TIPNIS no es solamente la realización de un interés general/nacional de integración territorial sino que beneficiará a los habitantes de la zona con mejores servicios públicos, es decir, también responderá a sus intereses particulares. En cambio, las organizaciones indígenas que se oponen a la obra arguyen que defienden un interés general, "universal", como la defensa de la naturaleza en beneficio de la humanidad y, lógicamente, de los pueblos indígenas de la zona que no sufrirán las consecuencias perniciosas del desarrollo capitalista. Estas modalidades de combinación entre intereses generales e intereses particulares impiden que se encuentre un punto de equilibrio que permita que este conflicto se resuelva sin ganadores ni perdedores absolutos. Este es el caso más interesante de restricción episódica al decisionismo mayoritario puesto que la movilización de un grupo social no solamente impidió la ejecución de una deci-

sión gubernamental enarbolada por el presidente del Estado sino que la revirtió preliminarmente cuando, en octubre de 2011, una marcha indígena provocó la anulación de la obra caminera y el TIPNIS fue declarado "intangible" mediante una ley. Es decir, una acción colectiva que transcurrió al margen de la política institucional terminó modificando, así sea circunstancialmente, una decisión gubernamental mediante la elaboración y aprobación de una ley por parte de la bancada oficialista. El gobierno tuvo que adaptarse al contexto político y, a mediados de 2012, optó por una solución institucional mediante la realización de una consulta previa a los pueblos indígenas de la zona. En el transcurso del conflicto el Tribunal Constitucional emitió un fallo que reforzó esa solución. Se trata, pues, de una combinación entre restricción episódica —que incide en el comportamiento del órgano legislativo bajo dominio oficialista— y control contramayoritario —que incide en el accionar del órgano ejecutivo— que denota las complejas aristas que presenta el proceso decisional.

Otro conflicto mostró facetas distintas a la controversia entre organizaciones indígenas y gobierno. En rechazo a un decreto gubernamental que establecía ocho horas de jornada laboral para los médicos, se desataron movilizaciones gremiales y universitarias apoyando a los profesionales que reclamaban el mantenimiento de seis horas de trabajo como un "derecho adquirido". Este interés corporativo se enfrentaba a una decisión gubernamental que esgrimía la defensa del interés general, puesto que su medida pretendía ampliar el acceso a servicios de salud. El conflicto se resolvió inicialmente a favor de los médicos porque puso freno a la decisión gubernamental que derivó su tratamiento a una "cumbre social" de carácter sectorial. La regulación o *restricción episódica* provocada por la protesta universitaria y médica —a diferencia del TIPNIS— derivó en el tratamiento del tema en un espacio extrainstitucional —una "cumbre

social"— cuyas conclusiones deberán adoptar un camino formal para traducirse en decretos y leyes que definirán el tema.

Este breve recorrido muestra que no es posible afirmar la existencia de un estilo recurrente en la toma de decisiones por parte del gobierno, excepto la presencia dominante de la figura presidencial. Un aspecto sobresaliente es la levedad coyuntural de la concentración de poder en manos del partido de gobierno, ya que las restricciones al decisionismo presidencial provienen de acciones colectivas que no discurren por cauces formales y se manifiestan de manera contingente. Por eso, tampoco se puede percibir un modelo estable de gestión de conflictos en la conducta gubernamental.

Los conflictos provocan incertidumbre en el proceso decisional y ponen en entredicho la capacidad del gobierno para tomar medidas con eficacia y legitimidad. Adicionalmente, este acontecer tiene consecuencias políticas. Entre las repercusiones políticas de la conflictividad social y de un estilo de toma de decisiones sometido a restricciones episódicas, destaca una merma en la popularidad de Evo Morales pese a que, paradójicamente, las decisiones presidenciales están orientadas al "interés general" y al "bien común". Es decir, los costos negativos de las decisiones gubernamentales muestran que sus determinaciones no responden a un cálculo convencional basado en una racionalidad instrumental o en un mero pragmatismo dirigido a mantener o acrecentar la popularidad de la imagen presidencial. En tal sentido, la conclusión es paradójica puesto que el estilo de gobierno del MAS necesitaría una mayor dosis de populismo para incrementar su legitimidad, es decir, que las decisiones gubernamentales se subordinen a las demandas corporativas y a los intereses grupales para mantener o reforzar la popularidad de Evo Morales y, así, viabilizar su reelección en 2014.

## BIBLIOGRAFÍA

BOSOER, Fabián (2003), *Maquiavelo, Schmitt, Gramsci y el 'decisionismo' de los años '90: viejos y nuevos príncipes*, Buenos Aires, CLACSO.

CAVAROZZI, Marcelo (1996), *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Buenos Aires, Homo Sapiens.

ERBOL (2012), "Evo Morales propone 13 pilares para agenda patriótica 2025", Noticias Boliviaentusmanos.com, URL: http://www.boliviaentusmanos.com/noticias/bolivia/articulo61167.php.

Fundación UNIR (2011), "Análisis de la conflictividad del TIPNIS y potenciales de paz", *Cuadernos de Investigación sobre la Conflictividad*, año 1, núm. 1, La Paz.

GARCÍA LINERA, Álvaro (2008), *El nuevo modelo económico nacional productivo*, La Paz, Vicepresidencia del Estado.

——— (2009), *El papel del Estado en el modelo nacional productivo*, La Paz, Vicepresidencia del Estado.

GARRETÓN, Manuel Antonio (1995), *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

PRZEWORSKI, Adam (2004), "Política y administración", en varios autores, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, CLAD/Fondo de Cultura Económica.

ROSANBALLON, Pierre (2009), *La legitimidad democrática*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.

SARTORI, Giovanni (1987), *Partidos y sistemas de partidos,* Madrid, Alianza Editorial.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, PNUD-Bolivia, IDEA Internacional (2010), *Atlas Electoral de Bolivia*, tomos I, II y III, La Paz, SPC Impresores.

# EL LIDERAZGO POPULISTA DE RAFAEL CORREA Y LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

Carlos de la Torre[1]

*Resumen*

*Este capítulo analiza el liderazgo populista de Rafael Correa, que emergió en un contexto de crisis de las instituciones democráticas y prometió devolver el poder a los ciudadanos y dar fin a las políticas neoliberales. Su propuesta de democratización privilegió visiones sustantivas de la democracia entendida como justicia social pero sin respetar las instituciones liberales que garantizan el pluralismo. El gobierno de Correa se legitima con criterios tecnocráticos y no ha promovido la participación popular más allá de las elecciones. Correa está en conflicto con los movimientos sociales y está colonizando la esfera pública y la sociedad civil minando la posibilidad de construir ciudadanías autónomas.*

*Palabras clave:* democratización, populismo, carisma, tecnocracia.

El resurgimiento del populismo con los regímenes de Hugo Chávez, Nicolás Maduro, Evo Morales y Rafael Correa trae de nuevo al tapete la discusión sobre las relaciones entre el populismo y la democracia. ¿Son estos regímenes, como ar-

[1] Profesor de Sociología y director del Programa de Estudios Internacionales, Universidad de Kentucky.

gumentan sus defensores, una mejora a los déficits de la democracia liberal representativa? O al contrario, ¿son un riesgo para la democracia? Para quienes se enfocan en el lado liberal de la democracia que garantiza los derechos de la oposición, el pluralismo y las libertades civiles, la respuesta es simple. Estos gobiernos son cada vez más autoritarios pues concentran el poder en el ejecutivo; los opositores son construidos como enemigos malignos que atentan en contra de los intereses del proceso revolucionario. Estos regímenes están en guerra con los medios privados y las elecciones se dan en condiciones que favorecen a quienes están en el poder sin dar las mismas garantías a la oposición. Varios académicos caracterizan estos regímenes híbridos como competitivos autoritarios (Corrales y Penfold, 2011).

Pero la democratización, como lo señala Dahl, no sólo garantiza los derechos de la oposición para que compitan en condiciones de igualdad, puedan criticar al gobierno y ofrezcan puntos de vista alternativos. La democratización también promueve la participación y la inclusión (Rovira, 2011: 1-25). Si se evalúa a los gobiernos populistas con estos parámetros, sus credenciales democráticas mejoran. Después de todo basan su legitimidad en ganar elecciones, y sus políticas sociales a favor de los pobres han reducido la desigualdad. Chávez, Maduro y Morales, además, están creando instituciones para promover la participación especialmente a nivel local. El Ecuador de Correa es la excepción. A diferencia de Bolivia, donde el gobierno consulta sus políticas con los movimientos sociales y la participación viene en gran medida desde abajo, el gobierno de Correa está en conflicto con los movimientos sociales. Contrario a Venezuela, no se han creado instituciones participativas como los Consejos Comunales. La participación en el mandato de Correa se reduce a votar en elecciones. Una vez que se ha votado, el líder diseña políticas públicas en beneficio de los pobres pero sin contar con su participación activa. Una élite de ex-

pertos y el presidente, que además de líder carismático es un tecnócrata, conocen las respuestas que llevarán a la nación a un modelo diferente de desarrollo, construirán una nueva democracia y cambiarán las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Las reacciones de los movimientos sociales en defensa de sus derechos son leídas como pruebas de que su proyecto universalista de construcción de un Estado es resistido por una serie de grupos que protegen sus privilegios particulares y no el bien de toda la nación.

Para analizar cómo el gobierno populista de Rafael Correa atenta contra los derechos de la oposición sin promover la participación, divido este capítulo en cinco secciones. La primera analiza cómo la construcción populista del pueblo puede derivar en autoritarismos. La segunda se enfoca en su liderazgo populista y cómo pretende hablar en nombre del pueblo encarnando su voluntad unitaria. Se analiza la manera en que concentró el poder y minó los derechos de la oposición, a la vez que incrementó el gasto social. La tercera estudia el proyecto tecnocrático de fortalecimiento del Estado de su gobierno. La cuarta detalla los conflictos que ha enfrentado con los movimientos sociales y la insurrección policial de septiembre de 2010. Y en la última parte, se comparan los liderazgos populistas de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa.

## ¿QUIÉN HABLA EN NOMBRE DEL PUEBLO?

Habermas (1996: 469) escribió: "el pueblo no es un sujeto con voluntad y conciencia. Sólo aparece de manera plural y como pueblo, no es capaz de decidir ni actuar como un conjunto". Pero el pueblo está en la raíz del populismo y de la democracia. En ocasiones es invocado como un "ser mítico que no es únicamente la fuente de legitimidad política sino la promesa de redención de la opresión, la corrupción y la banalidad" (Canovan, 2005: 123).

Cuando se invoca al pueblo hay que preguntar quién dice estar hablando en su nombre. Parafraseando a François Furet (1981: 48), la política se basa en establecer quién habla a nombre del pueblo. Éste puede hablar a través de insurrecciones, delegando el poder a representantes o a través de la identificación entre el líder y sus seguidores. Las insurrecciones son actos dramáticos de soberanía, son "la madre de la utopía democrática, de la democracia liberada de cualquier arreglo institucional" (Rosanvallon, 2008: 165). El pueblo habla destrozando los símbolos y las instituciones que lo oprimían reemplazándolas con un nuevo orden. Pero una vez que habló el pueblo en la insurrección se tiene que preguntar: ¿quién tiene la legitimidad y el poder para hablar en su nombre? El problema de la representación política aparece inmediatamente. Históricamente se han dado dos respuestas al problema de la representación: las formas liberales y las populistas.

La representación liberal se basa en la no identidad entre representante y representados. La colectividad autoriza a un individuo para hablar en su nombre y eventualmente para acatar las decisiones del representante (O'Donnell, 1994: 61). Este a su vez es responsable y tiene que rendir cuentas por sus actos. La representación populista se basa en la identificación entre representante y representados (Plotke, 1997: 28). El líder es igual que el pueblo, conoce cuáles son sus intereses y por esto dice encarnar su voluntad. En el populismo el pueblo es visto como una colectividad que es capaz de expresar su voluntad y tomar decisiones (Abts y Rummens, 2007: 409).

El populismo es una retórica maniquea que contrapone de manera antagónica al pueblo con la oligarquía. Las opresiones de clase, étnicas y culturales se agrupan en dos campos irreconciliables: el pueblo que comprende a la nación y a lo popular en contra de la oligarquía maligna y corrupta. La noción de lo popular incorpora la idea de conflicto antagonista entre dos grupos con la visión romántica de la pure-

za y bondad natural del pueblo. Como resultado, lo popular es imaginado como una entidad homogénea, fija e indiferenciada (Avritzer, 2002: 72). La imagen populista del pueblo está fijada en el tiempo, la voluntad popular es concebida como transparente especialmente cuando resiste y cuestiona a la dominación oligárquica. Pero como lo señala Paulina Ochoa (2012: 16), el pueblo es un proceso en construcción, es una serie de eventos que se desarrollan en el tiempo, por lo que su voluntad es siempre inconclusa.

A diferencia de las visiones del pueblo como un proceso en construcción, los populistas actúan como si conocieran quién es el pueblo y cuál es su voluntad. Construyen a quienes no están de acuerdo con lo que ellos consideran como el pueblo virtuoso como sus enemigos. Éstos representan una amenaza moral que debe ser erradicada. Los populistas no aceptan las reglas de juego y buscan destrozar el orden institucional existente y reemplazarlo con un régimen que no excluya al pueblo. A diferencia de los políticos que actúan con la premisa de que no siempre estarán en el poder, la fantasía de la unidad del pueblo "abre la puerta a la percepción del ejercicio del poder como una posesión y no una ocupación temporal" (Arditi, 2007: 83). Los populistas, por lo general, concentran el poder y reducen los espacios para que se exprese la oposición pues consideran que hay enemigos que están conspirando permanentemente. Su objetivo es estar en el poder hasta transformar el Estado y la sociedad. Debido a que el pueblo es entendido como la plebe, los más pobres y excluidos, ejecutan políticas en beneficio de estos sectores. Los populistas incorporan a los excluidos redistribuyendo recursos materiales, confrontando los valores de la cultura popular con la dominación de las élites, y dando voz a quienes están desmotivados o excluidos de la política.

Los movimientos sociales que dicen hablar en nombre del pueblo limitan la tentación populista de construir al pueblo como un sujeto homogéneo y el empeño del líder de

autoproclamarse como la encarnación de la voluntad popular. En Bolivia, por ejemplo, el gobierno de Morales está sometido a negociaciones con movimientos sociales que han logrado frenar iniciativas estatales. En Ecuador, Correa ha actuado como si fuese la vox *populi,* debido a que llegó al poder cuando el movimiento indígena estaba en crisis. Ganar elecciones y tener altos índices de popularidad lo certifican no sólo como el único representante legítimo sino como la voz y la encarnación del pueblo.

## DEMOCRATIZACIÓN Y AUTORITARISMO EN EL RÉGIMEN DE CORREA

Durante la campaña electoral del 2006 —que lo llevó al poder— Rafael Correa utilizó la estrategia neopopulista de confrontar a la ciudadanía contra la partidocracia. Este término se había popularizado en los medios y en el discurso político para presentar a los partidos como mafias corruptas que habían usurpado el poder a los ciudadanos. Las instituciones de la democracia, como el Congreso, habían perdido legitimidad pues destituyeron con artimañas legales a tres presidentes electos: Abdalá Bucaram, 1997; Jamil Mahuad, 2000; Lucio Gutiérrez, 2005. Los sentimientos de la clase media radicalizada de Quito se resumió en el grito en contra del presidente Lucio Gutiérrez y de los políticos: *¡que se vayan todos!*

La campaña de Correa recogió estos sentimientos antipartidistas y antineoliberales. No organizaron un partido político sino el movimiento PAIS (Patria Altiva i Soberana) que agrupó a intelectuales y académicos de izquierda, militantes de la vieja y nueva izquierda, y a caciques políticos que mueven el voto y no tienen ideología.[2] Correa ostentó su

[2] Ejemplos de políticos que trabajaron en varios partidos y que hicieron campaña por Correa son Nicolás Iza en Guayas y Trajano Andrade en Manabí.

calidad de *outsider* que venía a limpiar el Congreso de la corrupción con su lema "ahí se viene el correazo". No presentó candidatos al Congreso y en la primera vuelta, en octubre del 2006, alcanzó el segundo lugar con 26.8% de los votos y en noviembre del mismo año derrotó al multimillonario Álvaro Noboa ganando el 56.7% de los votos.

Prometió una revolución ciudadana cuyos ejes fundamentales fueron terminar con la "larga noche neoliberal" y llamar a una asamblea constituyente que redactara un nuevo pacto social. En el programa de gobierno de Alianza País (AP) se anotó que la Asamblea ayudará a construir una "democracia activa, radical y deliberativa" y que propiciará "un modelo participativo a través del cual todos los ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer el poder, formar parte de las decisiones públicas y controlar la actuación de sus representantes políticos" (PAIS, 2006). La Asamblea Constituyente no fue vista solamente como un mecanismo para hacer reformas políticas. Propusieron crear "un proyecto de vida común, un acuerdo social amplio" en que la "sociedad movilizada tendrá que participar no sólo en la elección de asambleístas" sino en "adueñarse de la Constitución y luego presionar para que se cumpla lo acordado". Se vio a la Asamblea "como una oportunidad para construir ciudadanía, para que la gente participe... Lo que queremos es que este nuevo trato, este nuevo proyecto de vida en común, ese pacto social que se vea reflejado en una Carta Fundamental, sea nuestro, de la ciudadanía" (Expreso, 2006).

Si bien el proyecto de revolución ciudadana podría haber llevado a la construcción de espacios deliberativos y a que Correa fuera sea un ciudadano más, se apostó por seguir la tradición caudillista y populista ecuatoriana. Correa fue erigido en la encarnación de la revolución ciudadana. La estrategia del candidato de AP fue proyectar a un líder fuerte que durante sus recorridos "golpeaba con el cinturón el techo del vehículo, mientras gritaba a los diputados, ¡dale Correa!" (Borja, 2006). Pero a su vez sus actos proselitistas dieron la

sensación de ser parte de un proyecto político elaborado en común en contra del neoliberalismo y de los abusos y corrupción de la partidocracia. Fueron eventos que se parecían más a una verbena que a un acto proselitista. Para demostrar que todos pertenecían al mismo proyecto cantaron junto con Correa las canciones de la campaña y música protesta de los años setenta. Correa innovó el discurso político proselitista. Luego de que manifestaba una idea simple y movilizadora sus palabras eran interrumpidas con música que era coreada por el candidato y el público. Mientras descansaba su garganta y tomaba agua, Correa no perdía la oportunidad para sonreír a las damas, abrazar a los niños, bailar y divertirse. Luego paraba la música y el candidato continuaba con su disertación que a los pocos minutos era interrumpida con la música, los gritos y el baile. Su *performance* fue efectiva. Fue difícil aburrirse en sus eventos y los que asistieron se sumaron a la euforia, juventud y alegría del candidato (De la Torre, 2006: 37-50).

Una vez en el poder el presidente no se embarcó en un proyecto de simples reformas sino en la refundación de la patria. Rafael Correa que se define como "un cristiano de izquierda en un mundo secular", está liderando la segunda independencia de Ecuador. El proceso de liberación y el despertar del pueblo se asientan en la gesta de los héroes patrios. Correa dice que la patria está viviendo "el segundo nacimiento libertario... para liderar el cambio de la historia" (Correa, 2009a). Al igual que otros líderes populistas, destaca a figuras históricas como la esencia de la nación. Estas son los próceres de la primera independencia, el general Eloy Alfaro que lideró la lucha en contra de los conservadores y logró la separación de la iglesia y el Estado, y figuras de la resistencia indígena y popular. Esta reconstrucción de la historia por un lado reconoce los aportes de los sectores populares en la resistencia pero, a su vez, destaca la necesidad de próceres que lideren los cambios.

Su discurso presenta el momento actual como clave en la historia pues podría llevar a la segunda y definitiva liberación, ya que el pueblo ha despertado de la larga noche neoliberal: "los próceres recuperan el don de la palabra, recobran el mando, la calidad fecunda de capitanes libertarios" (Correa, 2009b). Es así que Correa se ve a sí mismo como el prócer de la segunda independencia. Sus luchas por la patria y los pobres han sido sobrehumanas y demuestran su superioridad: "hemos derrotado a los representantes de los sectores más retardatarios de la oligarquía, de la banca corrupta, de la prensa comprometida con el pasado" (Correa, 2009a). Es por esto que "nos enfrentamos a una reacción virulenta que utiliza todos los mecanismos a su alcance" (Correa, 2009c). "Pocos gobiernos en la historia se han enfrentado a una oposición tan recia y visceral como la que hemos tenido que enfrentar nosotros... vendrán días muy duros" (Correa, 2009d).

Pese a las dificultades "el pueblo ha despertado" y se ha identificado en su líder, cuya razón de lucha es la "Patria". Al explicar el significado de su triunfo electoral en abril del 2009, manifestó: "El Ecuador votó por sí mismo" (Correa, 2009e). Él encarna a la patria. Al igual que los próceres "aquí estamos dispuestos a jugarnos la vida por el cambio". Correa cita el Evangelio y dice: "tengan la seguridad que mi tesoro no es el poder, sino el servicio, servir a mi pueblo, sobre todo a los más pobres, servir a mi Patria". En su afán desinteresado de servicio el líder ha hecho sacrificios personales inmensos que afectan a su vida personal y familiar. Al asumir por segunda vez la presidencia pidió disculpas a su mujer y a sus hijos por no estar suficiente tiempo junto a ellos, "sé que estos años han sido injustamente duros para ustedes y no tengo derecho a hacer esto".

La gesta revolucionaria de la patria es parte del proceso continental por la liberación. Con frecuencia cita al Che y a Sandino y termina todos sus discursos con la consigna gue-

varista: "¡Hasta la victoria siempre!". Ante una audiencia de policías dijo: "¡Aquí nadie da un paso atrás! ¡Esta revolución ni se vende ni se rinde!" De esta manera legitima sus actos con nociones marxistas sobre la necesidad de un cambio profundo y radical. La política no se basa en reformas graduales, ni en consensos, sino en una revolución entendida como "cambio radical, profundo y rápido de las estructuras políticas, sociales y económicas" (Correa, 2009f). Ya que la revolución es por la segunda y definitiva independencia de la patria "es irreversible, y nada ni nadie la podrá detener" (Correa, 2009e).

Los enemigos de esta gesta heroica no pueden ser sino los enemigos de la patria y de la historia. Luego de derrotar electoralmente a la partidocracia y de luchar permanentemente contra el poder fáctico de la prensa, que en sus palabras es "mediocre y corrupta", ha tenido también que sufrir la arremetida de la izquierda infantil y de los movimientos indígena y ecologista. "Siempre dijimos que el mayor peligro para nuestro proyecto político, una vez derrotada sucesivamente en las urnas la derecha política, era el izquierdismo, ecologismo e indianismo infantil. ¡Qué lástima que no nos equivocamos en aquello!" (Correa, 2009d). En esa misma intervención dijo: "hermanos indígenas, no caigan en la trampa de dirigentes irresponsables".

Correa, que nunca fue militante de la izquierda ortodoxa, comparte la distinción de ésta entre democracia formal y democracia real. En su charla en Oxford diferenció "la democracia formal de derechos políticos, básicamente el derecho al voto", de una "verdadera democracia real, es decir, el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda". El presidente Correa no valora los principios de la democracia formal-burguesa como el pluralismo, los derechos civiles, la división de poderes y la alternancia en el poder. Luego de triunfar avasalladoramente en las elecciones presidenciales del 2013 con el 57% de los votos y en vista de que asegura

que la derecha está conspirando para dar fin a los logros de su revolución, la constitución será modificada para permitir su reelección indefinida en 2017.

Para alcanzar una sociedad más equitativa Correa ha incrementado el gasto social del 5.3% del producto interno bruto (PIB) en el 2006 al 7.4% en el 2008 y al 9.95% en 2011. El salario mínimo se incrementó de $170 a $240 al mes y se eliminó el trabajo subcontratado y precarizado. Se han mantenido los subsidios a la gasolina, gas y electricidad para los más pobres. La pobreza disminuyó, antes de que Correa asumiera el poder, de 49% en 2003 a 37% en 2006. Durante su gobierno se redujo al 29% en el 2011 (Ray y Kozameh, 2012: 15). Es difícil que este nivel de gasto público se pueda mantener si caen los precios del petróleo. Su administración se benefició de un boom petrolero que el país no había vivido desde los años setenta. Las rentas del Estado se incrementaron en más de 200% (Conaghan, 2011: 275). El éxito del gobierno de Correa se explica por el *boom* petrolero que el país no había vivido desde los años setenta. Las exportaciones de petróleo representan el 53% del total exportado (Martín, 2012: 250). Los precios del petróleo pasaron de 52 dólares el barril en 2006 a 98 dólares el barril en 2013. Los ingresos de exportaciones de petróleo en 2011 cuadriplicaron los de 2006, de 3 200 a 13 000 millones de dólares (*ibid.,* 239). Este incremento también se debe a la renegociación de los ingresos extraordinarios del petróleo de 50 a 99% (Conaghan, 2008: 209).

La política económica de Correa no ha afectado la concentración de la riqueza, ni el modelo extractivista. Se ha distribuido la renta petrolera

> mas no habido una distribución de los ingresos no petroleros y menos aún de los activos [...] Las utilidades de los cien grupos económicos más grandes en el período 2007-2011 crecieron en un 50% más que en los cinco años anteriores Las utilidades de la

> banca en relación a su patrimonio neto llegaron a superar el 17% en 2011 y habrían bordeado el 13% en el 2012; mientras que las empresas de telecomunicación obtuvieron beneficios superiores al 38% con relación a su patrimonio neto (Acosta 2013: 16).

El economista Fernando Martín (2012: 247) señala que "los principales grupos económicos del país (75 grupos y aproximadamente 3 080 empresas) tenían en 2003 ingresos que representaban al 32.5% del PIB; en 2010 sus ingresos habían accedido a casi el 44%". Las ventas están concentradas en un 10% de empresas que facturan el 86% de las ventas nacionales. La bonanza correísta —afirma este analista— ha beneficiado sobre todo a un grupo muy pequeño de empresas (el 0.2% del total nacional).

## TECNOCRACIA POSTNEOLIBERAL

La tecnocracia se asienta en una mentalidad y estructura cognitiva basada en paradigmas científicos. Los expertos se legitiman apelando al discurso científico y considerando que representan los intereses de toda la población y no de individuos o intereses particulares. Si bien los expertos no tienen una ideología definida y han prestado sus servicios a sistemas neoliberales y estatistas, autoritarios y democráticos, basan su autoridad en la "adherencia a los dictados de un 'libro'. Sin que importe que este documento contenga la teoría de la historia, o las funciones econométricas que describen el equilibrio" (Centeno, 1993: 312).

Los expertos se adhieren a ideologías hipermodernistas concebidas como visiones de "cómo los beneficios del progreso científico y técnico se pueden aplicar por lo general desde el Estado a todos los campos de la actividad humana" (Scott, 1998: 90). El hipermodernismo, como lo anota Scott, es la ideología modernizadora de la inteligencia burocrática, de

los técnicos, planificadores e ingenieros que se ven a sí mismos con la misión histórica de transformar la sociedad y de construir el Estado nación.

Los tecnócratas tienen misiones de proporciones gigantescas: la construcción del Estado nación, el desarrollo, o llevar a su país "al socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano" (Ramírez, 2010). Sergio de Castro, el gurú de los Chicago Boys chilenos, manifestó que su objetivo no fue revertir tres años de políticas socialistas sino "medio siglo de errores" (Constable y Valenzuela, 1991: 186). Domingo Felipe Cavallo "se vio a sí mismo como un mesías destinado a resolver de una vez por todas las calamidades económicas" argentinas (Corrales, 1997: 50). Es por esto que muchos tecnócratas se embarcan en proyectos de redención moral de sus naciones y en la construcción de un nuevo mundo que empiece desde cero borrando todas las huellas del pasado.

Para que se pueda denominar a un régimen como tecnocrático, los expertos deben ocupar los lugares más importantes de la administración estatal a los que llegan por sus méritos y sus conocimientos. Los tecnócratas también deben estar a cargo de las políticas públicas más importantes del régimen (Centeno, 1993: 314). La mayoría de los altos funcionarios del gobierno de Correa tienen posgrados. De los 37 funcionarios que ocupan las posiciones más altas, de acuerdo al organigrama del gobierno nacional y a sus páginas web, 29 han realizado estudios de posgrado, 12 han hecho cursos de doctorado y 8 —incluido el presidente— terminaron su doctorado. Este gabinete, dominado por personas con méritos académicos, se da en un país en el que en 2010 había 358 profesores universitarios con título de Ph.D. En Venezuela, de acuerdo a información recogida en las páginas web sobre el organigrama del Estado, de 29 autoridades, 20 tienen estudios de grado y sólo 7 de posgrado.

La Secretaría Nacional de la Administración Pública, encargada del seguimiento de la gestión, está bajo la direc-

ción de Vinicio Alvarado, quien diseña la política comunicacional del régimen y tiene un doctorado de la Universidad de Loja. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), responsable de la planificación estratégica y la evaluación de su impacto, está encabezada por expertos posneoliberales jóvenes.

A diferencia de los técnicos neoliberales que estaban relacionados con la empresa privada y con organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), los expertos posneoliberales vienen principalmente de la Academia. Son interdisciplinarios y no basan su legitimidad en los modelos econométricos de los tecnócratas neoliberales. Los textos de la Senplades se legitiman incorporando ideas neokeynesianas, la ecología económica, modelos de democracia participativa y la crítica poscolonial a la epistemología occidental. La Senplades (2009: 49) caracteriza el Plan de Desarrollo como posneoliberal. Definen este término como "el relanzamiento de la acción pública en el marco de un intenso protagonismo del Estado... y un fuerte acento en la redistribución de la riqueza y reconstrucción de las bases institucionales y de las capacidades estatales para activar una vía heterodoxa de desarrollo".

Los expertos posneoliberales combinan la técnica con la política. Según la Senplades, la planificación debe superar "los aspectos puramente técnicos para que las prioridades de la política pública respondan a la agenda nacional". Esta secretaría tiene a su cargo la planificación de políticas públicas, la reforma democrática del Estado, la inversión pública, la cooperación técnica y una serie de instituciones a cargo de la generación de información para el desarrollo nacional, incluida la asignación de becas y la formación de funcionarios públicos.

La Senplades considera que el país está viviendo "un ciclo de cambios radicales". El objetivo del Plan de Desarrollo no es nada menos que alcanzar el *sumak kawsay,* la vida

plena, que consiste en "llegar a un grado de armonía total con la comunidad y con el cosmos" (2009: 18). Este propósito, basado, según la Senplades, en la filosofía de la cosmovisión y cosmología de los pueblos indígenas, apunta a la construcción de visiones alternativas y no occidentales de desarrollo.

Cuando los planes utópicos de largo alcance aterrizan en el mediano y largo plazo se propone llegar a una sociedad hipermoderna asentada en "industrias propias relativas a la bio y nano tecnología". Se espera que para el año 2030 se construya una "sociedad del bioconocimiento y de servicios ecoturísticos comunitarios" (Senplades, 2009: 56). La primera fase de esta estrategia es la sustitución selectiva de importaciones para generar industrias petroquímicas, bioenergía, biocombustibles, biomedicina, bioquímica, hardware, software y servicios ambientales. Así como dar prioridad a actividades generadoras de valor agregado como la vivienda, alimentos, pesca artesanal, artesanías, turismo comunitario, textiles y calzados. Los críticos poscoloniales, que se sienten identificados con la propuesta de construir el *sumak kawsay,* cuestionan este énfasis en las políticas de sustitución de importaciones como el abandono de visiones alternativas de desarrollo por planteamientos economicistas y tecnocráticos (Walsh, 2010: 15-21).

Ya que el objetivo es la construcción de un nuevo orden y la refundación de la nación para alcanzar "la vida plena" la Senplades está reorganizando la sociedad y el Estado. Incluso las tres regiones naturales del país —Costa, Sierra y Amazonía— han sido reconstituidas en siete regiones elaboradas por los expertos con criterios geológicos, geográficos y culturales. Forjarán un Estado pluricultural que sea "radicalmente democrático y postcolonial" (Senplades, 2009: 20). El director de la Senplades señaló que el objetivo es construir un nuevo pacto social "pospatriarcal, poseurocéntrico y posidentitario" (Ramírez, 2010).

Para construir esta utopía se busca aplicar políticas universales. El Estado es visto como un actor político que representa el interés general. Los intentos de forjar un Estado con "visión universal, racional y coherente" y la búsqueda de una "arquitectura institucional sin arbitrariedades funcionales, ni agencias estatales con origen y estatus excepcional o discrecional" (Senplades, 2009: 41), han provocado conflictos con los sectores organizados de la sociedad como son los funcionarios públicos, maestros, estudiantes, indígenas y policías.

## ESTATISMO TECNOCRÁTICO, MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA REBELIÓN POLICIAL

Si bien el gobierno de Correa recogió demandas de los movimientos sociales y de la izquierda —terminar con las políticas neoliberales, impulsar una política exterior independiente de los Estados Unidos que de fin a la concesión de la base militar de Manta y a los Tratados de Libre Comercio y convocar una nueva asamblea nacional constituyente—, el gobierno ha entrado en confrontaciones con estos sectores. Los partidos de izquierda Pachakutik y Movimiento Popular Democrático (MPD), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), sectores del ecologismo, sindicatos de profesores, los sindicatos públicos y algunos movimientos estudiantiles están en contra del gobierno.

Según el gobierno estos conflictos se deben a que los movimientos sociales y la izquierda son sectores corporativistas que representan intereses particulares y no el interés nacional. Los académicos Rafael Quintero (subsecretario de Relaciones Exteriores) y Erika Silva (ministra de Cultura) anotan que el corporativismo ha debilitado a los partidos políticos "constituyéndolos en apéndices de los gremios". El corporativismo —argumentan— "hace prevalecer la esfera

de los intereses privados por encima de los intereses públicos" (Quintero y Silva, 2010: 76).

El gobierno sostiene que para que el Estado represente los intereses nacionales debe ser rescatado de la injerencia de diferentes grupos corporativos como los gremios empresariales, los maestros, los empleados públicos y los liderazgos de los movimientos indígenas. Estos grupos, al ser incorporados al Estado como funcionarios y como rectores de las políticas públicas para su sector, viciaron y corrompieron, según dice el gobierno, el carácter universalista de las políticas estatales con criterios particularistas. Debido a que diferentes grupos negociaron de manera particular con el Estado se dieron una serie de disparidades de privilegios en formas de salarios y bonos entre diferentes funcionarios. Además algunos grupos como los indígenas negociaron ser los administradores de políticas públicas para su sector, como la educación intercultural bilingüe. Para dar fin al corporativismo se transfirió el control de la educación intercultural bilingüe del movimiento indígena al Estado y se han quitado fondos a las instituciones estatales que estaban controladas por movimientos sociales como el Consejo de la Mujer y el Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas. También se ha pedido a todas las organizaciones no gubernamentales (ONG) que se registren y se sometan a la tutela estatal.

Los conflictos entre los movimientos sociales y el régimen también se explican porque el gobierno busca cooptar y dividir a los movimientos sociales, que son descalificados como corporativistas y por lo tanto inauténticos. Por ejemplo, el gobierno ha utilizado a organizaciones indígenas más pequeñas como la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocin), ligada al Partido Socialista, y a la vieja organización del Partido Comunista, la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) para fragmentar a la organización más grande que es la Conaie.

Doris Solís, cuando fue ministro coordinador de Política, explicó que el gobierno busca la renovación de liderazgos de las élites indígenas por sectores más abiertos al diálogo (Solís, 2010).

Las políticas públicas del gobierno, como son los bonos de la dignidad que otorgan 35 dólares al mes a las familias más pobres, los bonos de vivienda, los programas como Socio Páramo y Socio Bosque, además, promueven la imagen del presidente Correa como quien directamente distribuye recursos a los más necesitados. Por ejemplo, comuneros de Pachagsí, en la provincia de Chimborazo, manifestaron: "agradezco a Dios y al presidente Correa"; "gracias al bono puedo comprar comida, pagar la electricidad y comprar algo para mis hijos"; "el gobierno nos cuida, debemos corresponderle" (Tuaza, 2010). Estas políticas, que son bien recibidas por la gente común y corriente, de paso debilitan a la Conaie.

Cuando se debatió la Ley de Servicio Público varios movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil estaban buscando una coyuntura para expresar su descontento en las calles. El proceso de discusión de esta ley fue percibido por los afectados como poco democrático y se argumentó que las razones técnicas de racionalización de salarios y eliminación de prebendas no fueron suficientemente explicadas. Es por esto que la tropa de la policía y algunos militares de la fuerza aérea decidieron salir a las calles a protestar el 30 de septiembre del 2010.

Los policías emplearon el repertorio de protesta que utilizan quienes ellos normalmente reprimen. Quemaron llantas, hicieron barricadas y lanzaron consignas en contra del gobierno. La acción policial fue apoyada en varias ciudades por estudiantes y profesores agrupados en el MPD. La gobernación de la ciudad de Latacunga en la sierra central fue tomada por miembros de ese partido. El Partido Sociedad Patriótica, de Lucio Gutiérrez, aprovechó la rebelión para exigir la destitución de Correa.

Desconociendo los canales institucionales y sintiéndose como el llamado a resolver cualquier tipo de conflicto, el presidente decidió ir en persona al cuartel de policía para explicar los beneficios de la nueva ley a la tropa. Acostumbrado a la aclamación plebiscitaria confió en que su carisma los calmaría pero el cálculo le salió mal. Los ánimos estaban caldeados y cuando trató de ingresar se peleó a gritos con los familiares de los policías que protestaban en contra de que se eliminen los bonos navideños. Desde un balcón del edificio de la policía intentó dar un discurso con argumentos técnicos sobre las virtudes de la ley pero fue abucheado. Perdió la paciencia y abriéndose la camisa para demostrar que no llevaba chaleco antibalas los retó, "si quieren matar al presidente, aquí está. Mátenlo si tienen valor". Su cuestionamiento a la masculinidad de la policía los indignó aún más y cuando salió fue atacado. Le lanzaron gases, le quitaron la máscara antigás y lo golpearon en la rodilla de la que había sido recientemente operado. Fue llevado al hospital de la policía que queda en el mismo complejo. Pese que el presidente siguió gobernando desde el hospital, sostuvo, junto con el gobierno, que estuvo secuestrado.

Los opositores salieron a apoyar a la policía, las calles estaban sin resguardo policial y hubo saqueos en Guayaquil, donde la gente gritaba "el pueblo tiene hambre". Por la tarde, manifestantes encabezados por el ministro de Relaciones Exteriores, Ricardo Patiño, trataron de llegar al hospital y liberar al presidente pero fueron reprimidos. Por la noche se hizo un operativo conjunto entre militares y las fuerzas élites de la policía, entonces se le pudo rescatar del hospital.

Los policías justificaron su protesta como la defensa de sus derechos laborales a bonos navideños, a promociones automáticas por años de servicio y a medallas que van junto con incrementos salariales (De la Torre, 2011). Mientras que los policías vieron estos beneficios como reconocimiento

por un trabajo bien hecho, para el gobierno eran legados de la irracionalidad de un Estado privatizado por intereses corporativos. La falta de diálogo del gobierno con los sectores calificados como corporativistas y la imposición del criterio de los expertos que tienen la receta para racionalizar la administración del Estado terminaron de manera trágica. El gobierno argumentó que se trató de un intento de golpe de Estado en que la derecha y sectores del imperialismo se aliaron a la ultraizquierda y a los liderazgos del movimiento indígena.

En su discurso desde el Palacio Presidencial, luego de ser liberado, y que fue retransmitido por radio y televisión, Rafael Correa se refirió a los insurrectos como "esa horda de salvajes, que querían matarme, que querían sangre". Narró los episodios de tortura a los que fue sometido y concluyó diciendo; "pese a toda la presión a la que nos sometieron el día de hoy, estar prácticamente todo un día secuestrado, con 22 puntos en mi rodilla derecha, tremendamente hinchada, bombardeados por gases lacrimógenos, cercados, jamás claudicamos un mínimo, y salimos como entramos, con la frente muy digna y con el orgullo de ser el Presidente de una inmensa y maravillosa República, que es la República del Ecuador. ¡Que viva la patria y hasta la victoria siempre!" (Correa, 2010: 68).

Weber (1977: 850) anotó que la "autoridad carismática es por su misma naturaleza, específicamente inestable. El portador puede perder el carisma, sentirse 'abandonado de su Dios', como Jesús en la cruz, mostrarse a sus adeptos como 'privado de su fuerza'. Su misión queda entonces extinguida". Acostumbrado a ser aclamado, cuando le fallaron los argumentos técnicos y fue abucheado, Correa perdió su carisma. Las imágenes de la agresión de los policías a Correa, cuando caminaba con muletas, evocaron al Cristo sufriente. Luego del rescate espectacular del presidente del hospital policial y de su discurso en la Plaza de la Indepen-

dencia su liderazgo adquirió proporciones verdaderamente carismáticas. El líder valiente y altruista que lucha por el bien común fue injustamente atacado por una horda de policías manipulados por las fuerzas siniestras de la ultraderecha y de la ultraizquierda. En lugar de leerse este episodio como causado por el mal juicio del presidente se le calificó como un intento de la reacción de frenar la revolución. La popularidad de Correa subió al 75 por ciento.

## RAFAEL CORREA EN EL CONTEXTO DEL SOCIALISMO DEL SIGLO XXI

Los regímenes populistas de Chávez, Maduro, Morales y Correa surgieron cuando colapsaron los partidos políticos. Estos gobiernos han seguido la consigna populista clásica de devolver el poder al pueblo. Esta consigna potencialmente democratizadora ha ido de la mano con la construcción de liderazgos carismáticos cimentados en la encarnación de las promesas de cambio. Para explorar las tensiones entre la apropiación populista y autoritaria de la voluntad popular y la promesa de que el pueblo se autogobierne se analizan los liderazgos y discursos de estos tres presidentes señalando las similitudes y diferencias de sus estilos y retóricas.

El líder carismático es "la proyección simbólica de un ideal. Representa algo que se sale de lo corriente" (Arranz, 1987: 84). Los líderes son percibidos como excepcionales por haber realizado actos extraordinarios. Chávez lideró un fallido golpe de Estado el 4 de febrero de 1992 y reconoció su responsabilidad declarando que "por ahora" los objetivos habían fracasado. Cuando el diputado Evo Morales fue expulsado del parlamento en 2002 por incitar al terrorismo utilizó las palabras de Tupac Katari "pueden matarme pero regresaré y seremos millones". En la campaña electoral de 2002 el embajador de los Estados Unidos exhortó a que no

se votara por Morales por ser un narcotraficante. Es así que Evo "el 'narcotraficante' era ahora el 'cocalero perseguido por los gringos' y el indígena expulsado del Congreso por las 'oligarquías de siempre'" (Stefanoni y Do Alto, 2006: 56). Rafael Correa arrancó su carrera política como ministro de Economía y Finanzas. Mantuvo una política de independencia ante los organismos internacionales y se llevó la atención de los medios y de los sectores progresistas por su estilo confrontacional con el FMI y el Banco Mundial.

Estos tres políticos han consolidado su calidad de líderes extraordinarios desde el poder. Han ganado una serie de contiendas electorales en las que a su juicio se jugaron los destinos de la nación. En marzo de 2009 Correa manifestó: "pueden decidir continuar con el cambio o volver al pasado". Morales aseveró que en la lucha por el referendo revocatorio a su mandato se enfrentaban el pueblo y los colonizadores e invasores, ahora llamados neoliberales. Ofreció su triunfo "a los revolucionarios de América Latina y del mundo". Estos líderes han enfrentado a enemigos todopoderosos y omnipresentes, como el imperialismo yanqui y sus aliados nacionales, y siempre los han derrotado.

El líder es una persona de origen popular que se ha superado desde abajo hasta convertirse en un ser que es igual que el pueblo pero, a su vez, superior. Durante los primeros meses de 2006 se desplegaron gigantografías en Bolivia que decían "Evo soy yo". El "líder puede ser 'nosotros', puesto que todos somos (yo soy —con minúsculas—) el espejo donde él se refleja. Él es el Caudillo, somos la Masa. Pero ninguno de nosotros puede ser Evo... porque se diluiría la excepcionalidad de su figura: sólo él fue y es el primer Presidente indígena o el primer indígena Presidente" (Mayorga, 2009:114). Morales, cuya niñez en la pobreza es igual a la de la mayoría de los indígenas, relata: "siempre recuerdo a las grandes flotas que transitaban por la carretera, repletas de gente que arrojaban cáscaras de naranja o pláta-

no. Yo recogía esas cáscaras para comer. Desde entonces una de mis aspiraciones mayores era viajar en alguno de esos buses" (Stefanoni y Do Alto, 2006: 94). Evo Morales no se imaginó que llegaría a ser jefe de Estado. Morales es superior pero es igual a todos, pues además de ser el presidente de la República preside el Movimiento Al Socialismo (MAS) y sigue siendo el presidente del sindicato de cocaleros. Su historia política está ligada al sindicalismo. Su liderazgo se ha construido desde abajo y se basa en diálogos y negociaciones entre diferentes organizaciones sindicales.

Chávez es hijo de maestros de escuela de provincia y se formó en los cuarteles desde los que, según destacan sus biografías, siempre estuvo conspirando para protagonizar una revuelta armada en alianza con civiles (Marcano y Barrera Tyszka, 2004). Además Chávez fue formado en la universidad y siempre se distinguió por sus habilidades como profesor. Es una persona acostumbrada a dar órdenes y a dictar cátedra a sus alumnos. Estas cualidades se evidencian en la mezcla de militarismo y cátedra con la que se comunica con su pueblo. Rafael Correa viene de una familia de clase media alta empobrecida de Guayaquil. Su padre antes de suicidarse fue apresado por transportar cocaína a los Estados Unidos. Su madre contó con el trabajo de sus hijos para solventar las necesidades del hogar. Correa estudió con becas en colegios de las élites y en universidades. Su estilo, que combina los apelativos populistas y los razonamientos tecnocráticos, se explica por su formación como profesor universitario. Al igual que Chávez, es un líder que da cátedra. Por ejemplo, en sus enlaces ciudadanos que se transmiten todos los sábados del año diserta desde un podio alto desde donde utilizando *power point* explica sus políticas de gobierno al pueblo ecuatoriano que escucha pero no debate sus propuestas.

Para demostrar que son como el pueblo, Chávez y Correa utilizan el lenguaje popular coloquial, hacen bromas y

cantan en el "Aló Presidente" y en los "enlaces ciudadanos". Parecería que Morales no tiene necesidad de demostrar que viene desde abajo. Estos líderes no tienen intereses personales. Se han sacrificado por la patria y su pueblo. Chávez siempre habla de la posibilidad de que le asesinen. Correa y Morales se bajaron sus sueldos presidenciales.

Los líderes populistas están ligados a los mitos de sus naciones. Tal vez el caso más dramático es la apropiación del mito bolivariano nacionalista y militarista por parte de Chávez, quien es percibido por gran parte de los sectores populares como una figura redentora y "como la encarnación actual del libertador" (Arenas y Gómez, 2006: 97). Correa se representa como el líder de la segunda y definitiva independencia. Morales y sus seguidores ligan su llegada al poder con el mito del Pachakuti, el momento fundacional o de ruptura en que un mundo injusto es destrozado y nace uno nuevo, renovado y redimido. Evo Morales sigue las narrativas cristianas de presentar el paraíso perdido como una época comunitaria. Inspirándose en construcciones antropológicas y en el discurso de los intelectuales aymaras, presenta una imagen mítica de un glorioso pasado indígena basado en la igualdad, la solidaridad y el consenso. Este paraíso originario igualitario y democrático fue desvirtuado y corrompido por el colonialismo, el capitalismo y el neoliberalismo. La redención fundacional ha llegado con el ascenso del primer presidente indígena al poder.

Debido a que estos líderes equiparan el neoliberalismo con el reinado de la partidocracia desconocen los avances democratizadores que se dieron en sus países durante la cuarta república venezolana, la democracia pactada boliviana y la "larga noche neoliberal" ecuatoriana. Chávez refundó todos los símbolos que podían asociarse con el reinado de la partidocracia neoliberal, incluido el escudo, el nombre del país y la narrativa oficial de la historia. Morales, como se ha señalado, liga su gobierno con la llegada del Pachakuti que

redimirá a su país del colonialismo, del imperialismo y de la falsa democracia pactada. Correa asocia los avances de descentralización y los espacios de poder conseguidos por los movimientos sociales en los años noventa, como fueron el control de las organizaciones indígenas de la educación bilingüe y los espacios estatales desde donde los movimientos de mujeres, indígenas y afroecuatorianos diseñaron proyectos para estas poblaciones como legados del neoliberalismo. Para terminar con la globalización neoliberal el Estado ecuatoriano ha regresado para controlar la economía, la explotación de los recursos naturales y para regular los movimientos sociales.

Ya que el objetivo es redimir al pueblo de los vicios y sufrimientos del neoliberalismo, de la globalización y de la partidocracia, estos presidentes no ven sus mandatos como uno más en la historia. Más bien los presentan como momentos refundacionales de sus repúblicas, como el nacimiento de la segunda independencia o como el fin del colonialismo. Sus presidencias marcan la disyuntiva entre un pasado opresivo y de sufrimiento y un renacer que se enmarca en las luchas de los héroes patrios. Morales empezó su discurso de posesión de 2006 pidiendo un minuto de silencio para honrar a "Manco Inca, Túpac Katari, Túpac Amaru, Bartolina Sisa, Zárate Willca, Atihuaiqui Tumpa, Andrés Ibáñez, Che Guevara, Marcelo Quiroga Santa Cruz, Luis Espinal" (Stefanoni y Do Alto, 2006: 131). Chávez no se cansa de mencionar las tres raíces de la revolución bolivariana. Correa desenterró las reliquias del líder liberal Eloy Alfaro, llamó a su movimiento "alfarista y bolivariano" y en sus discursos menciona a los mártires de la primera independencia.

El discurso misional, redentor y mesiánico necesariamente construye a los rivales como enemigos. José Álvarez Junco (1987: 239) señala que la demonización de los enemigos cumple las siguientes funciones: "une al grupo... legiti-

ma a la élite gobernante... y canaliza las emociones y las estructuras de la mente, en situaciones de tensión, proporcionando una explicación causal, ordenada y sencilla, para la complejidad de los fenómenos". Estas construcciones conspirativas ayudan a que se mantengan las pasiones en los momentos de polarización pues, como dice Chávez, la lucha es "entre los patriotas y los antipatriotas".

El discurso polarizador e intransigente legitima y transforma a los líderes en la encarnación del pueblo. Durante la huelga general convocada por la oposición, Chávez dijo: "esto no es entre los que están a favor y en contra de Chávez sino entre los patriotas y los enemigos de la patria" (Zúquete, 2008: 115). En un mensaje a la Asamblea nacional, Chávez manifestó: "no soy yo, soy el pueblo" (Zúquete, 2008: 100). Rafael Correa explicó el significado de su triunfo electoral en abril de 2009, en que ganó con el 55% de los votos en la primera vuelta, manifestando "el Ecuador votó por sí mismo". Estos presidentes "no se percibe[n] a sí mismo[s] como político[s] ordinario[s], sino como la encarnación del mismo pueblo" (Peruzzotti, 2008: 110).

Maduro, Morales, Correa y Chávez dicen encabezar procesos revolucionarios. La revolución acelera el tiempo histórico y obliga a tomar partido. En los momentos de ruptura la complejidad de lo social se reduce a dos campos nítidos: el del líder que encarna al pueblo y las promesas de redención y el de los enemigos del líder, del pueblo y de la historia. El mito de la revolución hace esperar que el paraíso se construya en la tierra y que dé fin a la opresión y a los sufrimientos del pueblo considerado como un sujeto liberador (Álvarez Junco, 1987: 252-253). El pueblo ha sufrido, es puro y no ha sido corrompido por los vicios importados por la globalización, el individualismo y el mercado. La historia no termina sino que recién empieza pues estos líderes recogen las luchas del pueblo y sus próceres y por fin llevarán al pueblo a la redención y al reinado de Dios en la tierra.

Pese a las similitudes en sus discursos estos líderes se diferencian en sus relaciones con los movimientos sociales. Morales llegó al poder en el pico de protestas sociales. Su liderazgo no sólo se debe a los movimientos sociales que le llevaron al poder sino que tiene que negociar con éstos sus políticas públicas. Los movimientos sociales tienen la capacidad para revertir políticas como el incremento de los precios de la gasolina. Los liderazgos de Hugo Chávez y Rafael Correa no se basan en los movimientos sociales y estos líderes han creado movimientos afines al gobierno. El éxito de Correa en su lucha en contra de los liderazgos de la Conaie se explican porque esta organización estaba en crisis cuando él asumió el poder. La Conaie ya no contaba con la capacidad para organizar movilizaciones nacionales. Chávez, por su parte, se enfrentó a las organizaciones de la clase media y trabajadora y organizó a los sectores informales. Su gobierno ha creado una serie de mecanismos de democracia participativa. Chávez fue influenciado por las demandas de diversas organizaciones venezolanas de crear espacios de democracia participativa para corregir las deficiencias de la democracia del punto fijo.

El caso de Correa es diferente pues no promueve la participación a nivel local. En su régimen conviven el populismo con el dominio de los tecnócratas. El líder y los expertos hablan en nombre de todo el pueblo y no de intereses particulares. El líder actúa como si encarnara la voluntad popular. Los tecnócratas consideran que están más allá de los particularismos de la sociedad y que pueden diseñar políticas que beneficien a toda la nación. El líder y los técnicos ven a la sociedad como un espacio vacío donde pueden diseñar instituciones y prácticas nuevas. Todas las instituciones existentes son consideradas como corruptas y que deben ser renovadas. Las reacciones defensivas de los movimientos sociales a la penetración del Estado refuerza su visión de que su proyecto de redención universalista es

resistido por una serie de enemigos egoístas, particularista y corporativistas. Asumiendo que poseen la verdad que viene del saber de los expertos y de la voz unitaria del pueblo encarnada en el líder, desdeñan el diálogo. El disenso es interpretado como traición a su misión de reestructuración del Estado, la cultura, la economía y la sociedad. Como resultado, el gobierno de Correa, que prometió una revolución ciudadana, está minando las bases que garantizan ciudadanías autónomas pues al igual que en otros populismos la distribución material desde el poder promueve la formación de masas agradecidas en lugar de ciudadanos autónomos. En resumen, al igual que otros populismos el gobierno de Correa redujo los espacios de la oposición, pero sin promover la participación reemplazándola por el dominio de los expertos.

## CONCLUSIONES

Combinando apelativos tecnocráticos con la personalización carismática y maniquea de la política, Correa innovó el discurso populista combinándolo con la retórica tecnocrática. En su gobierno expertos posneoliberales están en la cúspide del aparato estatal. Comparten la visión del presidente de que el país está embarcado en un proceso de cambio de proporciones históricas y están comprometidos en la construcción de una sociedad utópica cuyo objetivo es el *sumak kawsay*, entendido como la armonía entre la colectividad y la naturaleza. Cuando se implementan estos proyectos refundacionales, al igual que en Venezuela y Bolivia, se privilegian estrategias de desarrollo basadas en el retorno de la sustitución de importaciones y en la extracción de recursos naturales (Corrales, 2010: 27-59).

Los expertos posneoliberales ecuatorianos desconfían de los modelos econométricos que buscan el equilibrio, son interdisciplinarios y eclécticos. Al igual que otros tecnócratas

se consideran los representantes de los intereses de la sociedad y no de grupos particulares. Se sienten llamados a redimir y refundar la nación para llegar a una sociedad hipermoderna y a la utopía del buen vivir. Esta fe en su misión la comparten con Rafael Correa, que es a la vez un líder carismático y un experto. Al sentirse como la encarnación de los intereses de la nación y como quienes conocen la ruta a la liberación, los expertos y el líder carismático no buscan el diálogo con los diferentes sectores "corporativistas" de la sociedad. El gobierno de Correa ha sido cuestionado por los sectores organizados de la sociedad civil y el gobierno ha usado la lógica populista de la movilización desde arriba para debilitar a los movimientos sociales fortaleciendo organizaciones paralelas.

El liderazgo carismático de Correa contribuyó a destrozar las instituciones políticas que estaban en crisis, impulsando la creación de un nuevo orden personalista y sin mecanismos institucionales que garanticen la rendición de cuentas. La Constitución de 2008 amplió los derechos de los ciudadanos, profundizó los derechos colectivos de los indígenas y afrodescendientes y dio derechos a la naturaleza. Pero simultáneamente concentró el poder en el ejecutivo. Los organismos de control fueron copados por personalidades afines al régimen. Además, Correa no organizó un partido político. Alianza País, que se autodefine como un movimiento, es una maquinaria electoral. Las diferentes facciones del correísmo y las diferentes personalidades cercanas al presidente están unidas y subordinadas a su liderazgo personal.

La personalización del régimen de Correa se evidenció de manera dramática cuando en un momento de crisis el presidente desconoció los canales institucionales y trató de resolver personalmente una huelga de los policías. El liderazgo de Correa no está atado a los movimientos sociales ni a las mediaciones de los partidos políticos. En el caso ecuatoriano el presidente populista actúa y habla como si

fuese la encarnación de la voluntad homogénea del pueblo imaginado como uno. Esta personalización del poder vuelve a su régimen vulnerable pues el proyecto de la revolución ciudadana se centra en el nombre de su líder: Rafael Correa.

En febrero de 2013 Rafael Correa ganó su tercera elección presidencial con el 57% de los votos, incrementando en 5 puntos su victoria de 2009. Triunfó en las ciudades más importantes, ganó en la Sierra y en la Costa, dando fin temporal a la fragmentación regional de la política ecuatoriana, y atrajo votos de todos los sectores sociales. Correa presentó las elecciones como un plebiscito sobre su mandato y logró que el 52% de los votos para la asamblea fueran para su movimiento Alianza País. Gracias a la ingeniería electoral del gobierno, obtuvo una mayoría absoluta de 100 asambleístas de las 130 curules.

Las elecciones fueron y son el mecanismo privilegiado por la revolución ciudadana para conquistar el poder y transformar la sociedad. No hizo falta el fraude, pero tampoco se respetaron las formalidades y las limitaciones institucionales de la democracia liberal. Más bien el presidente se siente con la obligación de ganar elecciones y con ese fin utiliza la maquinaria estatal que se confunde con la partidista. Además cada acto de gobierno es presentado como un acto electoral en el que están en juego la redención o el oprobio del pasado.

La extrema personalización del poder impulsó a que Correa busque la reelección indefinida. En un contexto de *boom* económico, con los mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas en manos del ejecutivo y sin incentivos para la unidad de sus adversarios probablemente Correa triunfe de nuevo en 2017. Es una pregunta abierta: ¿qué ocurrirá si es que bajan los precios del petróleo y provocan una crisis del correísmo? ¿Se podrá resolver la crisis democráticamente o primarán las tentaciones autoritarias del gobierno o

de sus rivales? Por lo pronto lo que queda claro es que la democracia ha sido reducida a su visión más reducida como elecciones libres, pero sin garantías para que se expresen puntos de vista alternativos en un contexto en que la esfera pública y la sociedad civil han sido colonizadas por el Estado.

## BIBLIOGRAFÍA


ABTS, Koen y Stefan RUMMENS (2007), "Populism versus Democracy", *Political Studies,* 55, p. 409.

ACOSTA, Alberto (2013), "A modo de prólogo. El correísmo: un nuevo modelo de dominación burguesa", en Alberto ACOSTA (ed.), *El correísmo al desnudo,* Quito, Montecristi Vive, pp. 9-22.

ÁLVAREZ JUNCO, José (1987), "Magia y ética en la retórica política", en José ÁLVAREZ JUNCO (ed.), *Populismo, caudillaje y discurso demagógico*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 239, 252, 253.

ARDITI, Benjamín (2007), *Politics at the Edge of Liberalism*, Edimburgo, Edinburgh University Press, p. 83.

ARENAS, Nelly y Luis GÓMEZ CALCAÑO (2006), *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005,* Caracas, Cendes, p. 97.

ARRANZ, Raúl Martín (1987), "El liderazgo carismático en el contexto del estudio del liderazgo", en José ÁLVAREZ JUNCO (ed.), *Populismo, caudillaje y discurso demagógico*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 84.

AVRITZER, Leonardo (2002), *Democracy and the Public Sphere in Latin America,* Princeton, Princeton University Press, p. 72.

CANOVAN, Margaret (2005), *The People*, Cambridge, Polity Press, p. 123.

CENTENO, Miguel Angel (1993), "The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy", *Theory and Society,* vol. 22, núm 3, pp. 312-314.

CONAGHAN, Catherine (2008), "Ecuador: Correa's Plebiscitary Democracy", en Larry DIAMOND, Marc PLATTNER y Diego ABENTE (eds.), *Latin America's Struggle for Democracy,* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 199-217.

——— (2011), "Ecuador: Rafael Correa and the Citizen's Revolution", en Steve LEVITSKY y Kenneth ROBERTS (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, p. 275.

CONSTABLE, Pamela y Arturo VALENZUELA (1991), *A Nation of Enemies. Chile Under Pinochet*, Nueva York, Norton, p. 186.

CORRALES, Javier (1997), "Why Argentines Followed Cavallo. A Technopol between Democracy and Economic Reform", en Jorge DOMÍNGUEZ (ed.), *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990*, University Park, Pa., The Pennsylvania State University Press, p. 50.

——— (2010), "The Repeating Revolution: Chávez New Politics and Old Economics", en Kurt WEYLAND, Raúl MADRID y Wendy HUNTER (eds.), *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 28-57.

CORRALES, Javier y Michael PENFOLD (2011), *Dragon in the Tropics. Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, (2002), Washington DC, Brookings Institution Press.

CORREA, Rafael (2009a), "Intervención Presidencial en el Centésimo Octogésimo Séptimo Aniversario de la Batalla del Pichincha", Quito, Ecuador, 24 de mayo.

——— (2009b), "Discurso de Posesión del Presidente de la República", Quito, Ecuador, 24 de mayo.

——— (2009c), "Intervención Presidencial en el Acto de Entrega de Armas en el Comando Provincial de Manabí", Portoviejo, Ecuador, 12 de marzo.

——— (2009d), "Informe a la Nación en el Inicio del Tercer Año de Revolución Ciudadana", Quito, Ecuador, 19 de enero.

——— (2009e), "Discurso de Posesión del presidente de la República", Quito, Ecuador, 10 de agosto.

——— (2009f), "Experiencia de un Cristiano de Izquierda en un Mundo secular" Oxford, Oxford Union Society.

——— (2010), "Un intento de conspiración perfectamente coordinado," en *Ecuador: El Fracaso de un Golpe de Estado*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, p. 68.

TORRE, Carlos de la (2006), "Escenificaciones, redes y discursos en la segunda vuelta electoral", *Ecuador Debate,* núm. 69, Quito, Ecuador, pp. 37-50.

——— (2011), "Corporatism, Charisma, and Chaos: Ecuador's Police Rebellion in Context", NACLA *Report on the Americas,* vol. 44, núm. 1 (enero-febrero), pp. 27-28.

FURET, FranVois (1981), *Interpreting the French Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 48.

HABERMAS, Jürgen (1996), "Popular Sovereignty as Procedure", *Between Facts and Norms*, Cambridge, MIT Press, p. 469.

LASERNA Roberto, "Mire, la democracia en los hechos...", *Latin American Research Review,* vol. 45, núm. especial, pp. 27-59.

LEVITSKY Steven y Lucan A. WAY (2002), Elections without Democracy, "The Rise of Competitive Authoritarianism", *Journal of Democracy*, 13(2).

MARCANO, Cristina y Alberto BARRERA TYSZKA (2004), *Hugo Chávez sin uniforme*, Caracas, Random House.

MAYORGA, Fernando (2009), *Antinomias. El azaroso camino de las reformas políticas*, Cochabamba, Universidad Mayor de San Simón, p. 114.

MARTÍN, Fernando (2012), "El desempeño de la economía ecuatoriana durante el gobierno del economista Rafael Correa", en Sebastián MANTILLA y Santiago MEJÍA (eds.), *Rafael Correa: balance de la revolución ciudadana,* Quito, Planeta, pp. 237-267.

OCHOA, Paulina (2012), "Power to Whom? The People between Populism and Democracy", documento no publicado presentado en la conferencia Power to the People?, Lexington, University of Kentucky, p. 16.

O'DONNELL, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy,* 5(1) p. 61.

PAIS (Patria Alternativa I Soberana) (2006), "Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011", texto completo, URL: http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf.

PERUZZOTTI, Enrique (2008), "Populismo y representación democrática", en Carlos DE LA TORRE y Enrique PERUZZOTTI (eds.), *El retorno del pueblo: Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito, Flacso, p. 110.

PLOTKE, David (1997), "Representation is Democracy", *Constellations*, 4:1, abril, 1997, p. 28.

QUINTERO, Rafael y Erika SILVA (2010), "Ecuador: la alianza de la derecha y el corporativismo en el 'putch' del 30 de septiembre del 2010", en Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Decentralizados, *30 S La Contrarrevolución,* Quito, Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Decentralizados, p. 76.

RAMÍREZ, René (2010), "Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano", Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Documento de trabajo, núm. 2.

RAY, Rebecca y Sara KOZAMEH (2012), "Ecuador's Economy since 2007", Washington D.C, Center for Economic and Policy Research, p. 15.

ROSANVALLON, Pierre (2008), *Counter Democracy. Politics in the Age of Distrust,* Cambridge, Cambridge University Press, p. 165.

ROVIRA KALTWASSER, Cristóbal (2011), "The Ambivalence of Populism: Threat or Corrective for Democracy", *Democratization,* pp. 1-25.

SCOTT, James (1998), *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed,* New Haven y Londres, Yale University Press, p. 90.

SENPLADES (2009), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Quito, Senplades, pp. 18, 20, 49, 56.

SOLÍS, Doris (2010), "Discurso de inauguración de la nueva casa del ministerio coordinador de la política y de informe de los seis meses de gestión", http://www.mcpolitica.gob.ec.

STEFANONI, Pablo y Herve DO ALTO (2006), *La revolución de Evo Morales: de la coca al palacio,* Buenos Aires, Capital Intelectual, pp. 56, 131.

TUAZA, Luis Alberto (2010), "La relación del gobierno de Rafael Correa y las bases indígenas: políticas públicas en el medio rural", manuscrito.

WALSH, Catherine (2010), "Development as Buen Vivir: Institutional arrangements and (de) colonial entanglements", *Development,* vol. 53 núm. 1, pp. 15-21.

WEBER, Max (1977), *Economía y sociedad,* Bogotá, Fondo de Cultura Económica, p. 850.

ZÚQUETE, José Pedro (2008), "The Missionary Politics of Hugo Chavez", *Latin American Politics and Society,* 50 (1), pp. 100, 105.

## *Hemerografía*

BORJA, Darwin (2006), "A punta de correazos", Ecuador, hoy.com.ec, 6 de octubre. URL: http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/a-punta-de-correazos-247590.html.

Expreso (2006), "Alberto Acosta: será indispensable la movilización social", *Expreso*, Guayaquil, Ecuador, 4 de diciembre. URL: http://www.expreso.ec/htlm/politica1.asp.

# LA ALTERNATIVA COLOMBIANA EN AÑOS RECIENTES

RODRIGO LOSADA[1]

*Resumen*

*Previa una introducción sobre el agitado contexto dentro del cual ha llegado la democracia colombiana a la época actual, el artículo se centra en la campaña presidencial de 2010 que concluyó con el triunfo del uribista Juan Manuel Santos, y en los primeros años de su gobierno. Éstos se han caracterizado por una amplia coalición partidista en torno a Santos, un progresivo y agrio distanciamiento entre Santos y su benefactor, el expresidente Álvaro Uribe, y un clima de opinión pública con altibajos frente a los ambiciosos proyectos del presidente.*

*Palabras clave:* Colombia, elecciones, presidencia, Juan Manuel Santos.

Entre los países de América Latina, Colombia ha seguido una trayectoria política singular. Aun cuando la violencia política la ha azotado repetidas veces a lo largo de su historia republicana, la nación se casó muy pronto con la idea de que las máximas autoridades políticas son elegidas median-

[1] Rodrigo Losada es Ph. D. en Ciencia Política y actualmente se desempeña como profesor investigador en la Universidad Sergio Arboleda (Bogotá).

te elecciones. En la práctica, a lo largo del siglo XIX ese matrimonio significó comicios con participación ciudadana muy restringida, pero en la primera mitad del siglo XX el derecho a participar progresivamente se amplió hasta el sufragio universal. De ahí que la vida política de los colombianos haya transitado a través de una de las secuencias más largas de elecciones legislativas y presidenciales que se conoce.

Un hito importante del país en las últimas décadas yace en la Asamblea Constituyente de 1991, convocada para enfrentar el brutal desafío de los narcotraficantes que pretendían a toda costa impedir su extradición a los Estados Unidos, desafío que se tornaba más apremiante por estar acompañado de una inusitada acción bélica de las así llamadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y de otros grupos guerrilleros. Aparte de fortalecer el aparato estatal para enfrentar a los violentos, la Asamblea sancionó normas constitucionales generosas y de avanzada en materia de derechos humanos. Asimismo, bajo el supuesto de que la acción de la insurgencia en gran parte se debía a un sistema político cerrado, la Asamblea aprobó varias medidas destinadas, unas a facilitar el surgimiento de nuevas fuerzas políticas (nuevos partidos), y otras a debilitar el predominio de los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal (Buenahora, 1991). En 2014 empiezan a apreciarse más claramente los resultados de estos cambios constitucionales.

Este capítulo, sobre las elecciones presidenciales de 2010 y 2014 en Colombia y los cuatro años de gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014), se desarrolla en el siguiente orden: el contexto socioeconómico y cultural del país en los últimos años, la estructura básica del sistema político, los partidos y el sistema de partidos, las elecciones presidenciales de 2010, el gobierno del presidente Santos y, finalmente, las recientes elecciones presidenciales de 2014. Una breve reflexión cierra el capítulo.

## EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DEL PAÍS

En realidad, se trata de unos brochazos rápidos sobre temas económicos y sociales, útiles para entender la alternativa que hoy presenta Colombia dentro de América Latina. Como regla general, en Colombia a nivel tanto de los sectores dirigentes como de la misma población predomina ampliamente la creencia de que conviene apoyarse ante todo en la libre empresa, pero con intervención estatal en ciertos aspectos estratégicos, y en aquellos que afectan a los más necesitados.

A lo largo del siglo XX la economía colombiana siguió igualmente un camino singular: un moderado crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita, con pocas y breves interrupciones. En términos de exportaciones, el café constituyó el producto principal en la primera mitad de ese siglo, pero luego empezó a declinar a favor de las exportaciones de hidrocarburos, carbón, ferroníquel, metales preciosos, banano y flores. Por su parte, la inflación en los últimos años ha permanecido en niveles cercanos al 3% y el desempleo ha venido descendiendo desde el año 2000 hasta el 8.4% registrado en 2013.

A diferencia de algunos países de América Latina, Colombia cuenta con un número importante y dinámico de ciudades de tamaño intermedio: Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga, entre ellas. Importa señalar que dichas ciudades representan grandes poderes políticos regionales que las convierten en un contrapeso a la preeminencia de Bogotá.

La concentración del ingreso, de la riqueza y de la propiedad rural, es según estándares internacionales, considerablemente alta en Colombia, una de las más elevadas en América Latina, y así ha permanecido a lo largo de los años. Sin embargo, se ha registrado una ampliación progresiva de las clases medias (Montenegro y Rivas, 2005).

Por su posición estratégica dentro del comercio internacional de las drogas ilícitas, por la calidad de su suelo, por la debilidad del aparato estatal para perseguir a los narcotraficantes, y por la abundancia de selva para esconder los cultivos y los laboratorios, Colombia se convirtió progresivamente —desde la década de los setenta— en uno de los principales productores, en algunos años el principal, de cocaína, aun cuando también se ha estado produciendo marihuana en menor escala. A pesar de que se han dado fuertes golpes a las cabezas del narcotráfico, y las autoridades reclaman continuas victorias contra este flagelo en varios frentes, el negocio de la droga ilícita continúa pujante. Por supuesto, el costo en que ha incurrido el país en términos de vidas, de corrupción en los más diversos niveles, de fortalecimiento de las guerrillas, y de distorsiones de la economía, ha sido enorme (Duncan, 2005, y Melo, 2012).

Conviene destacar ahora dos o tres rasgos de la cultura política colombiana. Primero, se trata de una cultura poco participativa: en comparación con otros países del mundo, Colombia ha registrado a través de los años, y registra hoy, uno de los niveles más bajos de participación electoral, sea en comicios nacionales, sea en los subnacionales. Concomitante con este hecho, pero asociado con el mismo, la vida asociativa en el país es débil. Entre otras razones porque según encuestas internacionales, como la Encuesta Mundial de Valores, el colombiano revela uno de los índices más bajos de confianza en sus compatriotas. Segundo, a juzgar por repetidas encuestas, la orientación ideológica predominante en Colombia es de centro-derecha, pero se observan, por una parte, un grupo claramente de izquierda que llega al 10-15% del electorado, y un grupo de extrema derecha del orden del 15-20%. Tercero, el clientelismo político ha sido tradicionalmente fuerte y, si bien se ha debilitado en las últimas dos décadas, continúa vigoroso (Herrera, 2006).

## LA ESTRUCTURA BÁSICA DEL SISTEMA POLÍTICO

Se sabe que el sistema político colombiano es unitario, presidencial y que se apoya en un congreso bicameral. Las elecciones presidenciales se celebran cada cuatro años, dos meses y medio después de las legislativas. La figura presidencial sobresale notablemente dentro del sistema, pero su poder es más de iniciativa y de manejo de la opinión pública que un poder para lograr lo que el presidente de turno quiere. Cada presidente enfrenta numerosos actores con poder de veto, a quienes hay que persuadir y con los cuales se debe negociar.

En la década de los ochenta, Colombia, al igual que otros países latinoamericanos, entró en la onda de la descentralización política y administrativa, pero este proceso ha estado entorpecido, sobre todo en zonas rurales, por graves interferencias provenientes de los alzados en armas, ya guerrilleros, ya paramilitares, además de los narcotraficantes. Las interferencias se han concentrado ante todo en la captura de los dineros públicos que manejan los municipios y en las amenazas y medidas de fuerza que se despliegan contra los candidatos a cargos locales que son mal vistos por dichos actores.

Tradicionalmente, la capacidad del gobierno para mantener el orden público, preservar la vida y bienes de sus ciudadanos, y hacer justicia, ha sido precaria. Es cierto que, en años recientes, las fuerzas armadas se han fortalecido, el aparato judicial se ha tecnificado un poco, y se han extraditado a los Estados Unidos varios cientos de narcotraficantes, pero eso no ha bastado para someter a los grupos criminales ni a la guerrilla. Precisamente por esta debilidad, surgieron en Colombia grupos armados, conocidos en el lenguaje cotidiano como "paramilitares", muchos de ellos aliados con las mafias del narcotráfico (Romero, 2007). Estos grupos se extendieron por todo el país en la década de los noventa y comienzos del nuevo siglo, y contribuyeron a frenar la acción

guerrillera en varios puntos importantes del amplio territorio colombiano. Además, decidieron intervenir en política, sea directamente en el proceso electoral, sea mediante la financiación de candidatos. Además, tanto los paramilitares (y los grupos criminales descendientes de éstos) como los grupos guerrilleros despojaron de sus propiedades a muchos terratenientes al igual que a no pocos pequeños propietarios rurales (Reyes, 2009).

Por los vínculos de cooperación y aun de complicidad en crímenes atroces, que se desarrollaron entre algunos legisladores y los grupos paramilitares, a lo largo de los últimos diez años la Corte Suprema de Justicia ha condenado a la cárcel a más de 60 congresistas o excongresistas, y otras decenas se encuentran todavía bajo escrutinio judicial. (Feldman, 2012)

Es bajo el porcentaje de colombianos que tienen una imagen positiva de los congresistas o de los partidos políticos, lo cual es interpretado por muchos como una crisis de la representación política. Pero importa llamar la atención sobre nuevas versiones de esta representación, según las cuales en toda democracia contemporánea surgen agentes no elegidos quienes toman a su cargo la defensa de los intereses de diversos sectores sociales (niños, mujeres, discapacitados, entre otros muchos) ante los centros de decisión política o administrativa, y aun judicial (Urbinati y Warren, 2008). Tal es el caso de los dirigentes de organizaciones comunales, sindicatos, gremios empresariales, gremios profesionales, organismos no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil. Lo que se quiere destacar aquí es que existen otros canales, todavía insuficientes, para representar a los ciudadanos, los cuales complementan y, en no pocos casos, superan la eficacia representativa de los canales tradicionales. En ese contexto se deben evaluar las deficiencias de los legisladores y de los propios partidos políticos.

## LOS PARTIDOS Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

Aun cuando los partidos y el sistema de partidos forman parte de la estructura básica del sistema político colombiano, conviene tratarlos por aparte dado el fuerte proceso de cambio que han estado experimentando en los últimos años.

No hay duda de que en Colombia, al igual que en numerosos países del mundo, los partidos políticos están viviendo una transformación significativa. Por un lado, la intensidad de las viejas lealtades partidistas se ha debilitado, la disposición de las nuevas generaciones para formar parte estable de un partido es más escasa, y esas mismas generaciones se han vuelto particularmente críticas y escépticas frente a los directivos de los partidos. Por otro, en la medida en que las campañas electorales se han tecnificado y se han vuelto extremadamente costosas, los candidatos, particularmente los presidenciales, tienden a independizarse de sus partidos y a manejar las campañas con plena autonomía. Eso exactamente ha sucedido en Colombia. Más aún, han surgido partidos de una persona, el candidato, y su equipo de campaña. Por otro lado, cerca de una tercera parte de los ciudadanos se confiesa como independiente o sin partido (Gutiérrez, 2007 y Londoño, 2010).

Más allá de lo que le sucede a cada partido en cuanto tal, bajo deliberados estímulos institucionales el sistema colombiano de partidos ha experimentado una serie de mutaciones que, desde la Asamblea Constituyente de 1991, lo han hecho evolucionar a partir de un aparente bipartidismo hacia un pluripartidismo de enormes proporciones, y luego lo han contraído bruscamente a un pluripartidismo moderado. Hasta antes de dicha asamblea, el sistema colombiano de partidos aparecía como claramente bipartidista. En realidad, dado el régimen electoral vigente con su multiplicidad ilimitada de listas por parte de cada partido, y además

sometido a la fórmula electoral de Hare (cociente y mayores residuos), la cual favorece a los partidos más pequeños, y dado el casi nulo control por parte de las directivas nacionales de los partidos sobre la selección de los candidatos, detrás de cada una de las etiquetas conservadora y liberal lo que existía era una multiplicidad de organizaciones partidarias autónomas, es decir, otros tantos partidos. Al propiciar la Asamblea la creación de nuevos partidos mediante legislación que financiaba parcialmente las campañas, proveía de cuantiosos recursos para las actividades partidistas entre una elección y la siguiente, y proporcionaba otras ventajas, los nuevos partidos se multiplicaron en forma excesiva. Si para las elecciones del Senado de 1990 se presentaron 10 partidos, para las de 1998 de la misma corporación lo hicieron más de 70, casi todos centrados en una sola persona y en sus propuestas personales.

En el año 2003 se aprobó una reforma constitucional encaminada expresamente a reducir el número de partidos. Para este fin, se determinó que, para las elecciones de corporaciones públicas, cada partido no podía presentar sino una lista de candidatos. Se cambió la fórmula Hare por la fórmula D'Hondt, que baraja las cartas a favor de los partidos con mayor votación, y por primera vez se estableció un umbral mínimo de votos para que un partido tuviera el derecho a entrar en la repartición de escaños. Ese umbral variaba de una corporación a otra, y en el caso del Senado quedó en 2%. En contradicción parcial con lo anterior pero como reflejo de las estrategias personalistas de la gran mayoría de los legisladores, se creó la opción para que cada partido decidiera si su lista se presentaba como abierta (con la posibilidad de que el votante señale su candidato preferido en la lista) o cerrada, también llamada bloqueada. De hecho, desde entonces la amplia mayoría de los partidos se ha inclinado en pro del uso de las listas abiertas, fomentando así el personalismo (Wills, 2009).

Como consecuencia del freno impuesto a la proliferación desbordada de partidos, recién mencionado, en las elecciones de 2006 para el Senado el número de partidos se redujo a 12, en 2010 a 10 y en 2014 se conservó esta misma cifra. A propósito de este último caso, conviene decir que en 2009 se generó un nuevo estímulo institucional a favor de una reducción en el número de partidos. En este año, mediante una reforma constitucional se subió el umbral a 3% (pero se aceptó que en 2010 continuara el umbral anterior de 2%), se creó una serie de obstáculos para que el elegido a una corporación pública pudiera cambiar de partido, y se impusieron a los líderes nacionales de cada partido onerosas responsabilidades en relación con el proceso de selección de sus candidatos. Con esta última medida se buscó controlar aún más la presencia de candidatos financiados por las mafias o promovidos por otros grupos fuera de la ley. En realidad, tanto en 2010 como en 2014 se redujo sustancialmente el número de candidatos al Congreso, de quienes se sospecha que estaban siendo financiados por recursos de origen oscuro (Rodríguez, 2013).

Entre los partidos políticos que hoy (agosto de 2014) tienen presencia en la Cámara alta, constituida por 102 senadores, figuran los dos partidos tradicionales, el Partido Conservador Colombiano (PCC) y el Partido Liberal Colombiano (PLC), el primero con 18 escaños y el segundo con 17. Es por tanto claro que no han desaparecido. Aun cuando sus fuerzas se han debilitado, todavía poseen recursos importantes para influir en las decisiones legislativas y gubernamentales del país. El partido mayoritario en dicha corporación es el Partido Social de Unidad Nacional (constituido en 2005), conocido como el Partido de la U, seguido por el Centro Democrático (CD), un partido de derecha de reciente creación (del cual se hablará más en páginas posteriores). El primero ocupa 21 escaños y el segundo 20. La izquierda se encuentra representada por el Polo Democrático Alternativo (PDA,

conformado en 2005), el cual ocupa 5 escaños en la corporación mencionada, pero se encuentra profundamente dividido por rivalidades internas. Otros partidos que componen el Senado son Cambio Radical 9 senadores, Partido Verde con 5, Opción Ciudadana con 5 y dos partidos indígenas, cada uno con un senador.

Por todo lo anterior, se habrá podido intuir que, durante los años 1990-2014, el sistema colombiano de partidos se ha caracterizado por una alta volatilidad, tanto electoral como legislativa.

## LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2010

A pesar de la incertidumbre existente a finales del año 2009 y comienzos del 2010 sobre si el presidente Álvaro Uribe Vélez entraría una vez más en la competencia por la presidencia o no, varios políticos manifestaron su intención de ser candidatos presidenciales y empezaron a recorrer el país en ese plan. Así sucedió con todos aquellos que finalmente se inscribieron como candidatos, excepto quien al fin y al cabo ganaría las elecciones, Juan Manuel Santos, un economista que nunca había ocupado cargo electivo alguno. Desde mediados de 2009 éste había dado a conocer su interés en llegar a la presidencia y por eso renunció al Ministerio de Defensa Nacional, que dirigía desde mediados de 2006, pero declaró sin ambigüedad que, si el presidente Uribe se presentaba de nuevo como candidato, él no sólo se abstendría de buscar la Presidencia sino que se consagraría a promover la reelección de éste. De todos modos, y probablemente como medida de precaución ante la eventualidad de que Uribe no participara, Santos tomó la dirección del Partido de la U en diciembre de 2009, un partido que, cuatro años atrás, él mismo había contribuido a crear para apoyar al entonces presidente Uribe.

Tan pronto como a finales de febrero de 2010, la Corte Constitucional declaró que el presidente Uribe no podía aspirar a un tercer mandato so pena de violar la Constitución, Santos se proclamó públicamente como precandidato. Los otros dirigentes del Partido de la U iniciaron de inmediato la tarea de consagrarlo formalmente como candidato en una asamblea extraordinaria del partido, la cual se reunió a comienzos de marzo. Nadie dentro de su partido cuestionó esta candidatura ni nadie la desafió.

Una candidatura interesante fue la de Antanas Mockus, un antiguo profesor universitario quien, en la década de los noventa, saltó repentinamente a la política, creó su propio partido y fue elegido alcalde de Bogotá en dos ocasiones distintas. Mockus empezó a figurar como probable candidato presidencial desde comienzos de 2009 (había sido candidato presidencial en 2006 pero terminó en cuarto lugar). Sin embargo, se abstuvo de decir por cuál partido político. Poco después se lanzaron como precandidatos otros dos exalcaldes de Bogotá, Luis Eduardo (Lucho) Garzón, exsindicalista y quien había sido elegido alcalde de Bogotá para el periodo 2004-2007 por el Polo Democrático Independiente (PDI) pero se había retirado de este partido a mediados de 2009, y Enrique Peñalosa, economista y administrador, alcalde entre 1998 y el año 2000 en la misma ciudad, a nombre de un partido creado por él mismo, denominado Por el País que Soñamos.

Hacia mediados de 2009, los tres exalcaldes recién aludidos (llamados por la prensa "los Tres Tenores") se reunieron y resolvieron buscar una plataforma política común desde donde lanzar la candidatura presidencial de uno de ellos. Para lograrlo se aproximaron a un partido de escasa figuración, constituido en 2007, denominado Partido Verde Opción Centro (anteriormente era el Partido Opción Centro), el cual contaba con sólo uno de sus afiliados como miembro de la Cámara de Representantes, elegido en 2006, pero con varias autoridades locales y regionales elegidas en 2007.

En septiembre de 2009, a este partido sorpresivamente se vincularon Mockus, Garzón y Peñalosa, quienes prácticamente se adueñaron del mismo. Tan pronto ingresaron al Partido Verde Opción Centro, los tres exalcaldes entraron a conformar, junto con un antiguo dirigente del mismo partido, la Dirección Nacional del Partido constituida por sólo cuatro miembros. Un elemento adicional de la estrategia de los Tres Tenores consistió en cambiarle el nombre al partido eliminando la calificación "opción centro" y dejando únicamente la expresión "Partido Verde", hecho que tuvo lugar a comienzos de octubre de 2009. Se conservó, sin embargo, la orientación centrista del antiguo partido. Finalmente, los tres acordaron una novedosa estrategia para definir quién de ellos se constituiría en candidato presidencial, el cual sería respaldado por los otros dos. La estrategia consistió en que los tres se sometieran a una consulta popular abierta (es decir, en la que cualquier ciudadano apto puede participar) a fin de que fueran los ciudadanos, no importando su afiliación partidista, quienes escogieran quién habría de ser el candidato del Partido Verde.

La consulta se realizó en la misma fecha de los comicios para elegir los miembros del Congreso de la República, o sea, en marzo 14 de 2010 y en ella ganó por amplia mayoría Mockus, de hecho por tan sorprendente mayoría que éste de inmediato empezó a ser considerado un serio rival del candidato que hasta ese momento llevaba la ventaja en todas las encuestas, Juan Manuel Santos. En la misma fecha fue elegida como candidata presidencial, mediante consulta popular también abierta y propuesta por el Partido Conservador Colombiano, Noemí Sanín. Cinco precandidatos entraron en esta consulta pero la pugnacidad entre Sanín y su más cercano rival, Andrés Felipe Arias, dejó herido al PCC.

Asimismo, por medio de consulta popular abierta celebrada con meses de antelación, habían sido elegidos candidatos presidenciales, Rafael Pardo por el Partido Liberal

Colombiano, un candidato bien preparado pero con escaso carisma, y Gustavo Petro, exsenador, por el Polo Democrático Alternativo. Estas consultas tuvieron lugar el 26 de septiembre de 2009 y registraron escasa participación ciudadana.

Finalmente, queda por mencionar el proceso de selección de Germán Vargas Lleras. Éste, director único del Partido Cambio Radical, había iniciado discretamente su campaña desde el segundo semestre de 2008, visitando todas las principales regiones del país. En ese momento mostró interés por ser el candidato de una coalición interpartidista, pero a finales de junio de 2009, sin renunciar a la alternativa de una candidatura interpartidista, declaró que en 2010 buscaría la presidencia, fuera o no candidato el presidente Uribe. Sin rivales dentro de su partido, Vargas Lleras fue proclamado candidato presidencial de Cambio Radical por la Convención Nacional de este partido el 30 de enero de 2010.[2]

Desde el momento en que Mockus fue elegido candidato presidencial en la consulta popular abierta, tomó vuelo una singular y espontánea campaña a su favor a través de redes sociales, la cual le hizo crecer hasta constituirse, sin lugar a dudas, en el más serio contrincante de Santos. Tanto es así que, a mediados de abril, una encuesta realizada en las 13 principales ciudades reveló que Santos podría obtener un 29.5% de la votación en la primera vuelta presidencial, Mockus el 24.8%, y a buena distancia detrás de ellos se ubicarían los demás candidatos. Por su limpia trayectoria política y por su asociación con el Partido Verde, Mockus representaba para muchos la renovación deseada, es decir, otra forma de hacer política. A su vez, Santos, en virtud de su desempeño en la rama ejecutiva, era percibido como un tecnócrata y, además, fiel seguidor de la política de seguridad de Uribe. En realidad, la campaña se centró en estos dos

[2] Se presentaron tres candidatos más, que obtuvieron escasa acogida.

candidatos, tal como se puede apreciar por las diversas encuestas que constantemente se realizaban, las cuales, a mediados de mayo, dos semanas antes de los comicios presidenciales, los mostraban técnicamente empatados.

Cabe mencionar que, poco después de haber sido consagrado como candidato del Partido de la U, Santos sorprendió anunciando que su compañero de "fórmula", es decir, su candidato a vicepresidente, sería el respetado líder sindical Angelino Garzón, con lo cual envió el mensaje a los sectores obreros de simpatía por su causa. Pocas semanas después Mockus anunció que su candidato a la vicepresidencia sería Sergio Fajardo, un exitoso exalcalde de Medellín quien, desde el año 2008, venía adelantando su propia campaña presidencial bajo el nombre de Compromiso Ciudadano por Colombia, movimiento político creado por él mismo. Sin embargo, la labor proselitista de Fajardo había encontrado apenas moderada acogida, en parte porque muchos no reconocían su nombre y menos su trayectoria política. Sin embargo, en las encuestas del año 2009 Fajardo rivalizó con Santos en las intenciones ciudadanas de voto. Tanto Mockus como Fajardo encontraron particular aceptación entre los electores jóvenes y entre los independientes.

En términos programáticos, cabe destacar que Mockus puso énfasis en la lucha contra la corrupción, la transparencia en el manejo de los dineros públicos, la educación y el cultivo de una cultura ciudadana. Sus eslóganes más repetidos lo ratifican: "Recursos públicos, recursos sagrados", "El fin no justifica los medios" y "No todo vale". Por su parte, con dos de sus eslóganes, a saber, "Retroceder no es una opción" y "De la seguridad democrática a la prosperidad democrática", Santos subrayó su compromiso de continuar la línea de gobierno del presidente Uribe, pero a la par presentó una propuesta de gobierno centrada en cinco "locomotoras de la prosperidad" (es su expresión), a saber: infraestructura, agro, vivienda, minería, e innovación manufacturera y en

servicios. Los dos candidatos insistieron repetidamente que una de sus prioridades sería la generación de empleos.

La primera vuelta de las elecciones presidenciales tuvo lugar el domingo 30 de mayo de 2010. Dentro de la tradición abstencionista de Colombia, la participación electoral registrada en aquella ocasión llegó a 48.8% (calculada sobre población en edad de votar), y fue un poco menor en la segunda vuelta. Los resultados de la primera vuelta arrojaron una sorpresa que, a la luz de las encuestas de última hora, casi nadie esperaba: una notable ventaja de Santos sobre Mockus, aun cuando el primero no logró sobrepasar la barrera del 50%, necesaria para omitir una segunda vuelta. Estos dos candidatos se llevaron el 68% del total de votos depositados. Véase cuadro 1.

Resulta aleccionador comparar la cuantía de votos recibida por los dos partidos tradicionales en los comicios legislativos y en los presidenciales (primera vuelta). En los primeros, el PCC obtuvo cerca de 2 300 00 votos, contra casi 900 000 en los segundos, un descenso a menos de la mitad de los votos conquistados en marzo. Algo similar sucedió con el PLC: su lista para el Senado fue respaldada por 1 800 00 votos (en cifras redondas), pero su candidato presidencial sólo recibió un poco más de 600 000, una contracción más severa que la del PCC. ¿Cómo explicar esto? Dos razones interrelacionadas pueden dar luces: primero, los sentimientos de lealtad partidista se encuentran hoy en día debilitados, por consiguiente, tanto el liberal como el conservador se sienten más libres para sufragar por quien les parezca mejor. Segundo, los jefes regionales, liberales y conservadores, suelen realizar su máximo esfuerzo proselitista en las elecciones legislativas, en las que su propio pellejo está en juego. Pero en las presidenciales su estrategia cambia: en la primera vuelta presidencial tienden a ser indiferentes, sobre todo si es previsible una segunda vuelta; y en la segunda, los que tienen afinidad con uno de los dos candidatos se movilizan para apoyarlo,

Cuadro 1. Colombia: Elecciones presidenciales 2010
1a. vuelta

| *Candidatos* | *Partido* | *Votos* | *%* |
|---|---|---|---|
| Juan Manuel Santos | Partido de la U | 6 802 043 | 46.68 |
| Antanas Mockus | Partido Verde | 3 134 222 | 21.51 |
| Germán Vargas | Cambio Radical | 1 473 627 | 10.11 |
| Gustavo Petro | Polo Democrático Alternativo | 1 331 267 | 9.13 |
| Noemí Sanín | Partido Conservador Colombiano | 893 819 | 6.13 |
| Rafael Pardo | Partido Liberal Colombiano | 638 302 | 4.38 |
| Otros tres candidatos | Otros tres partidos | 75 336 | 0.52 |
| Votos en blanco | | 223 977 | 1.54 |
| Total votos válidos | | 14 572 593 | 100.00 |

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

pero lo hacen con mayor compromiso y eficacia entre más probable sea su triunfo.

Conviene anotar que Gustavo Petro, del PDA y antiguo militante del grupo guerrillero Movimiento 19 de Abril (M-19), cosechó una votación nada despreciable para la izquierda democrática, 1 300 000 votos en cifras redondas. Montado sobre este éxito, en 2011 Petro se presentó como candidato a la alcaldía de Bogotá y logró ser elegido con un poco más de 700 000 sufragios a su favor, o sea, 32% de los votos emitidos para estos comicios.

¿Qué pasó con el apoyo demostrado por las encuestas a favor de Mockus? Todo indica que la brecha entre las encuestas y la votación debe atribuirse, en gran parte, al comportamiento de los jóvenes y de los ciudadanos sin partido simpatizantes de Mockus quienes constituían el grueso de sus seguidores. Se sabe que en Colombia, al igual que en otros países, estos sectores sociales tienden a ser los más abstencionistas de todos. Una cosa es contestar una encuesta, otra, mucho más costosa, inscribirse oportunamente para ir a votar y hacerlo el día señalado. Otro factor que incidió notablemente tiene que ver con la ausencia de infraestructura organizacional en la campaña de Mockus: dado que él no quiso aceptar alianzas con ninguno de los partidos políticos más consolidados, y que la estructura organizacional de su Partido Verde era casi inexistente, no contó con un fuerte apoyo de activistas veteranos que conocieran adecuadamente al electorado.

La segunda vuelta tuvo lugar tres semanas después de la primera. Destaca el hecho de que la votación a favor de Santos se incrementó 32% frente a la obtenida en la primera vuelta, en tanto que la de Mockus apenas lo logró en 14% más. Santos ganó la segunda vuelta con 69% de los votos válidos (Basset *et al.*, 2011). Véase cuadro 2.

Importa indicar que, para su segunda vuelta, Santos contó con el respaldo de los Partidos "De la U" (su partido),

Cuadro 2. Colombia: Elecciones presidenciales 2010
2a. vuelta

| *Candidatos* | *Partidos* | *Votos* | *%* |
|---|---|---|---|
| Juan Manuel Santos | Partido de la U | 9 028 943 | 69.13 |
| Antanas Mockus | Partido Verde | 3 587 975 | 27.47 |
| Votos en blanco | | 444 274 | 3.40 |
| Total votos válidos | | 13 061 192 | 100.00 |

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Conservador Colombiano y Cambio Radical, y de sectores importantes del Partido Liberal. Un factor que pesó considerablemente a su favor provino de la consigna de continuar la política de seguridad de Uribe, aunque la personalidad y la trayectoria del mismo Santos —como ministro competente y percibido como honesto—, y sus otras propuestas de gobierno, debieron también contribuir a su caudal de votos.

## EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE JUAN MANUEL SANTOS

En su primer discurso por la television, tan pronto se anunciaron los resultados de la segunda vuelta, Santos volvió a convocar las fuerzas políticas a un Acuerdo de Unidad Nacional, del cual finalmente formaron parte los cuatro partidos políticos recién mencionados, los cuales controlaron cómodamente la mayoría de los escaños del Senado y de la Cámara, enfrentando la oposición manifiesta de sólo un partido, el PDA. Como independientes quedaron únicamente el Partido Verde, el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA), estrechamente vinculado a una iglesia protestante, el Partido de Integración Nacional (PIN), un partido percibido por algunos como cercano a los paramilitares, y los pequeños partidos que representan las etnias indígenas y las comunidades afrodescendientes. Por supuesto, mantener el apoyo de los aliados no siempre resultó fácil para el gobierno.

Cabe entonces preguntarse por qué Santos se embarcó en una coalición tan amplia y, por ende, tan costosa. La explicación tal vez yace en un progresivo distanciamiento que tuvo lugar entre Santos y el expresidente Uribe desde pocas semanas antes del inicio del nuevo gobierno (Dávila, 2014), inconforme éste con varias decisiones de Santos, en especial con el reconocimiento hecho por el nuevo presidente

al carácter político de las FARC (el cual Uribe obstinadamente negó a lo largo de sus ocho años de gobierno, considerando a la guerrilla como delincuentes) y con la manifiesta disposición del presidente para buscar una solución política al conflicto armado. Santos habría previsto que Uribe iba a terminar como opositor de su gobierno, y habría decidido quitarle desde temprano la mayor cantidad posible de bases de apoyo. Sea como sea, a la democracia colombiana no le ha convenido una coalición de semejantes proporciones, así, en repetidas ocasiones algunos integrantes de la misma se han mostrado renuentes a colaborar con el gobierno. Una fuerte y leal oposición enriquece el ejercicio de la democracia. En realidad, Uribe ha sido el principal opositor del gobierno de Santos y su principal arma ha estado constituida por tuits que casi a diario envía (a veces decenas en un solo día) criticando al gobierno y al mismo presidente (Batlle y Duncan, 2013).

Un hecho destaca durante el gobierno de Santos, a saber, su empeño obstinado por sacar adelante un acuerdo de paz con las FARC con miras a ponerle fin al conflicto que tanto ha desangrado al país, y lo ha proseguido a pesar de la vigorosa oposición por parte de Uribe y de que una amplia mayoría de la población recela profundamente de las FARC. Desde los primeros días de su gobierno, secretamente y asesorado por un equipo de especialistas y con el apoyo del gobierno de Noruega, Santos inició los contactos con las FARC y sólo vino a informar a la opinión pública sobre los mismos hasta mediados de 2012, cuando ya se habían acordado entre las partes los términos de un proceso de negociación que podría desembocar en un acuerdo de paz. Están actuando como facilitadores del proceso los gobiernos de Chile y de Venezuela. La negociación de los acuerdos, iniciada en octubre del año mencionado, es secreta hasta el momento en que se llegue a un pacto en todo lo fundamental y se ha venido desarrollando en La Habana mientras continúa con toda la

intensidad del caso la confrontación armada en el país (no se encontró fórmula alguna para acordar un cese al fuego verificable). Se negocian cuatro acuerdos sobre temas sustantivos y dos sobre temas procedimentales. Los primeros se ocupan de una política de desarrollo agrario integral, la participación política de los integrantes de la guerrilla, la búsqueda de una solución al problema de las drogas ilícitas en Colombia y cómo reparar a las víctimas. La discusión de los tres primeros ya se encuentra prácticamente concluida, y en la actualidad se avanza sobre el complejo tema de la reparación a las víctimas. Los acuerdos procedimentales se refieren, uno, a cómo proceder para poner fin al conflicto, y el otro, a cuestiones de implementación, verificación y refrendación de lo acordado. Inicialmente el presidente estableció un plazo perentorio de meses para concluir los diálogos pero, en la medida en que se registraron avances significativos, desistió del mismo.

Como indicio de que, mientras se adelantaban los acercamientos, y más tarde los diálogos con la FARC, la acción del gobierno contra este grupo insurrecto no disminuyó, debe mencionarse que en el primer año del gobierno fue dado de baja el segundo hombre de las FARC, el llamado Mono Jojoy (Jorge Briceño Suárez), y en el año siguiente pereció en un encuentro con las fuerzas armadas el jefe mismo de las FARC, conocido como Alfonso Cano, pero cuyo nombre verdadero era Guillermo León Sáenz Vargas.

En relación con la reparación a las víctimas, Santos se adelantó a sacar adelante en el Congreso una Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, aprobada en 2011, la cual establece los parámetros dentro de los cuales se va a desarrollar esa reparación. Así le resta a la guerrilla una bandera que ésta podría levantar más adelante en su actividad política dentro de la ley. Se empezó a implementar la ley pero con éxito parcial porque el tema es excesivamente complejo por deficiencias en la titulación de las tierras y porque en el

proceso de restitución de tierras, muchos de sus actuales ocupantes han amenazado, y aun asesinado en algunos casos, a las víctimas para disuadirlas de iniciar el proceso de reclamación.

A propósito de las cinco "locomotoras de la prosperidad", la que ha funcionado con mayor éxito, al menos en los primeros tres años de gobierno, es la de la minería, en buena parte como consecuencia de la inversión externa y de los altos precios de los productos colombianos en el exterior. Pero ha decaído en el último año en virtud del debilitamiento de dichos precios. La de la infraestructura, área en la cual Colombia tiene un retraso considerable, ha consumido la mayor parte del tiempo en planear el desarrollo de una ambiciosa red de autopistas y a tratar de solucionar los problemas legales relacionados con la adquisición de tierras para las mismas. Los contratos de ejecución empezaron a firmarse apenas en el cuarto año del gobierno. En cambio, la de la vivienda popular, conducida por Germán Vargas Lleras, ha sacado adelante un plan de 100 000 viviendas gratis para familias de muy escasos recursos. Las locomotoras que avanzaron con lentitud son las que tienen que ver con el atraso y falta de competitividad de gran parte del sector agrario, y aquella que busca incentivar la innovación en las áreas manufacturera y de servicios.

Aun cuando no estaba prevista entre las locomotoras, el área de las comunicaciones digitales ha realizado avances considerables bajo este gobierno en términos del número de suscriptores de telefonía móvil, la penetración de televisión por hogares, y la ampliación de la cobertura y acceso al servicio de internet.

El gobierno de Santos intentó adelantar dos reformas urgentes, las de la justicia y la educación, pero fracasó. La primera, una compleja reforma constitucional, surtió sin mayor tropiezo todos los trámites legislativos pero en la etapa final, de conciliación entre los textos aprobados por el

Senado y aquellos ratificados por la Cámara, y estando ausente del país el presidente Santos, fue víctima de vergonzosas y secretas modificaciones por parte de la comisión de congresistas encargada de conciliar los textos, las cuales beneficiaban a los legisladores, actuales y pasados, inculpados por nexos delictivos con los paramilitares. Este hecho suscitó una fuerte indignación en gran parte de la opinión pública de tal magnitud que, cuanto el presidente regresó, no quiso firmar la reforma (sin esa firma ésta no podía entrar en vigencia) y la devolvió al Congreso. Simultáneamente Santos convocó a las dos cámaras a sesiones extras y allí la reforma fue derogada.

En cuanto a la reforma educativa, ésta se centró en introducir cambios a la educación superior. Téngase en cuenta que, en Colombia, los estudios universitarios son ofrecidos por entidades tanto públicas como privadas. En 2011 el gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley para reformar la educación superior, el cual encontró tal oposición, y generó tal número de protestas, especialmente por parte de los estudiantes, ante todo de universidades públicas, que fue retirado por el mismo gobierno. Los estudiantes pedían educación de calidad y con mayor cobertura geográfica, pero totalmente gratuita y universal. Fue sobre este último punto, el de la gratuidad, que el acuerdo no se pudo lograr. El gobierno optó entonces por adelantar unas reformas menores y proseguir al mismo tiempo un diálogo selectivo con estudiantes universitarios, con la intención de presentar un nuevo proyecto de ley en el momento propicio. Éste, al parecer, no se dio.

Como resultado de una prudente gestión económica y financiera del gobierno, el ranking del país ante entidades evaluadoras de riesgo ha subido, la deuda pública ha disminuido y se ha incrementado la inversión extranjera. Por otro lado, el porcentaje de población en condiciones de pobreza ha bajado algunos puntos (todavía queda 30% en

esta situación; la pobreza extrema era de 22.5 en 2008 y pasó a 17.5 en 2012).[3]

Al gobierno de Santos le ha tocado lidiar con una ola de protesta popular como no se había visto en años reciente. Agricultores, camioneros, estudiantes, trabajadores de la salud, indígenas, maestros y otros sectores sociales se han manifestado con vigor y el gobierno ha dejado la impresión de que no resuelve los problemas de fondo. El mal manejo de estas protestas, muchas de ellas justas y de vieja data, pero en las cuales siempre se infiltran los que quieren transformarlas en confrontaciones violentas o vandálicas, es lo que parece explicar en parte el descenso fuerte que ha tenido la imagen presidencial ante la opinión pública. Pero otro factor que ha contribuido sin duda a ese descenso es el rompimiento de la alianza inicial Uribe-Santos y las continuas críticas del primero contra éste.

Pasando ahora al campo internacional, tres hechos del gobierno de Santos merecen resaltarse: el así llamado "Fallo de La Haya" sobre las reclamaciones marítimas de Nicaragua contra Colombia, la relativa normalización de las relaciones con Venezuela (hecho duramente criticado por Uribe) y la creación de la Alianza del Pacífico. El Fallo de la Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya, de noviembre de 2012, entregó a Nicaragua un área marítima de 75 000 kilómetros cuadrados que Colombia, en virtud del tratado con Nicaragua de 1928, consideraba como suya, y generó un gran malestar en todo el país. Aun cuando el litigio con Nicaragua se venía tramitando desde 2001, una parte de la opinión pública consideró que el presidente Santos no había sabido manejar el asunto durante sus dos primeros años de gobierno. Desde el momento en que se anunció el fallo, este mandatario adoptó una posición ambigua expresada en la frase "Se acata pero no se cumple". Meses

[3] World Bank (2014).

después, esta posición vino a concretarse argumentando que, según la Constitución política aprobada en 1991 (art. 101), los límites de Colombia no pueden modificarse sino mediante tratado aprobado por el Congreso de la República. Lo cual implica que la decisión de La Haya tiene que ser reexaminada en una negociación entre los dos países. Las relaciones entre Colombia y Nicaragua, por supuesto, han sido tensas en los últimos dos años y las dos naciones no dialogan entre sí sobre este conflicto.

Se habla de relativa normalización con Venezuela porque, si bien a nivel político se nota un entendimiento entre los dos gobiernos, tanto que este país apoya constantemente el diálogo de La Habana, a nivel de relaciones comerciales se ha consolidado una crisis profunda por las dificultades que encuentran los importadores venezolanos para obtener permisos de importación y para realizar sus pagos a los productores colombianos, y por el intenso contrabando de gasolina y otros productos fuertemente subsidiados por el gobierno venezolano, los cuales entran a Colombia por la porosa y extensa frontera que existe entre las dos naciones. Este contrabando representa para sus gestores enormes utilidades que van acompañadas por temibles mafias.

La Alianza del Pacífico, acordada entre Chile, Colombia, México y Perú, empezó a gestarse en 2011 y fue pactada formalmente en 2012. Esta alianza busca crear un bloque comercial común entre los cuatro países y fortalecer su capacidad negociadora frente a las naciones asiáticas que bordean el Pacífico. Los acuerdos comerciales entre los miembros de la Alianza se han ido pactando rápidamente y sólo resta que concluya el proceso de ratificación de los mismos por los respectivos cuerpos legislativos. Este acuerdo les amplía sustancialmente el mercado a los agentes económicos de los cuatro países (Hernández, 2014, y Varela, 2014).

## LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2014

Conviene empezar esta sección comentando un hecho importante de las elecciones legislativas de marzo de 2014. El expresidente Álvaro Uribe ocupó el primer puesto en la lista de candidatos al Senado inscrita por parte de su nueva creación política, el partido Centro Democrático. Pues bien, este partido, con lista cerrada (bloqueada), en la que figuraba un alto número de novatos en política electoral, casi desprovistos de organizaciones de base, obtuvo una quinta parte de los escaños en juego. Tal es el prestigio y la capacidad de arrastre que tiene Uribe entre una proporción notable del electorado colombiano. Este hecho impulsó considerablemente la candidatura presidencial de Óscar Iván Zuluaga a nombre del CD, la cual hasta el mes de febrero registraba débilmente en las encuestas.

Zuluaga, un economista y empresario de confianza para Uribe durante varios años (se desempeñó como su ministro de Hacienda en el segundo periodo presidencial de éste), fue elegido candidato presidencial por el CD desde octubre de 2013. Dado que era una figura poco conocida a nivel de los ciudadanos rasos, Zuluaga registró pobremente en las encuestas hasta el mes de marzo, cuando en virtud del éxito de su partido en las legislativas su candidatura presidencial tomó fuerza rápidamente. De hecho, su nombre empezó a considerarse como el único que tenía la probabilidad, por cierto alta, de vencer al presidente candidato quien, hasta esa fecha, venía punteando en las encuestas, respaldado por los Partidos de la U, Liberal y Cambio Radical.

Los otros candidatos a la Presidencia fueron Martha Lucía Ramírez, Clara López y Enrique Peñalosa. La primera, llamada comúnmente Martha Lucía, una mujer competente y aguerrida, fue la primera mujer ministra de Defensa en Colombia en el primer periodo presidencial de Uribe. Poco después, en 2006, ganó un escaño en el Senado bajo la ban-

dera del Partido de la U. Sin embargo, en 2009 renunció al Senado y al Partido de la U para vincularse al Partido Conservador, la organización política de sus afectos anteriores. En enero de 2014, en la convención citada por este partido para elegir candidato presidencial, Ramírez ganó la contienda, apoyada ampliamente por las bases regionales del partido, pero la casi totalidad de los congresistas conservadores en ejercicio le negaron el apoyo alegando que resultaba más razonable defender la candidatura de Santos. Además, cuestionaron la legalidad de la convención. Esta convención y esta ruptura interna del partido fueron examinadas por el Consejo Nacional Electoral, el cual dictaminó que la candidatura de Ramírez era ajustada a la ley, y que los desacuerdos dentro del partido debían resolverse en el interior de éste. Sin embargo, los congresistas rebeldes no se sometieron y continuaron apoyando a Santos hasta la segunda vuelta, pero lo hicieron soterradamente por temor a posibles sanciones legales.

Siendo presidenta del Polo Democrático Alternativo y habiendo sido fórmula presidencial de Petro en 2010, Clara López, economista y abogada, fue escogida en 2011 por Santos como alcaldesa interina de Bogotá, cargo que desempeñó por seis meses a satisfacción de muchos. En noviembre de 2013 fue proclamada candidata presidencial del Polo Democrático. Cuatro meses después, el Polo y el partido Unión Patriótica (UP) forjaron una alianza según la cual López se presentaría como candidata a la presidencia junto con Aída Avella, líder de la UP, como candidata a la vicepresidencia, y así se inscribieron las dos. La UP, nacida como partido político en 1985, a raíz de los acuerdos pactados entre el presidente Belisario Betancur (1982-1986), las FARC y otros grupos guerrilleros, fue objeto de persecución sistemática a muerte por parte de los paramilitares, quienes la consideraron un instrumento engañoso de la guerrilla. En virtud de esa persecución, tan implacable que sacrificó a la mayor

parte de los dirigentes de la UP, varios de los que se salvaron se vieron obligados a buscar refugio en el extranjero, entre ellos Avella, quien permaneció en el exilio 17 años. Cuando percibió que el clima político y de orden público era favorable, en 2013 Avella regresó a Colombia. Por otro lado, la UP como partido político había perdido su personería legal en 2002 por no haber presentado candidatos al Congreso (no lo hizo porque muy pocos se arriesgaban a ser sus candidatos). Sin embargo, también en el año 2013, el Consejo de Estado, reconociendo la persecución de la que fue víctima la UP, optó por resarcir en alguna forma el daño político-electoral de 2002, ordenando que se reviviera jurídicamente dicha personería.

Por último, el quinto candidato, Enrique Peñalosa, atrás mencionado, fue escogido por la Alianza Verde en consulta popular abierta. Esta consulta tuvo lugar en la misma fecha de las elecciones legislativas (marzo 9 de 2014) y en ella Peñalosa no sólo ganó cómodamente sobre sus dos rivales, sino que obtuvo un volumen inesperado de votos (dos millones, en cifras redondas) que lo catapultó a la condición de serio aspirante a la presidencia. Sin embargo, Peñalosa no supo manejar este éxito inicial y en pocas semanas se opacó. La Alianza Verde fue fruto de una coalición electoral pactada en 2013 entre el Partido Verde y el Movimiento Progresista, este todavía sin personería jurídica como partido, pero liderado (a través de sus alfiles) por Gustavo Petro, actual alcalde de Bogotá.

En términos de propuestas de gobierno, no se registró mayor diferencia entre los candidatos presidenciales, excepto en el tema de la paz. Todos sostuvieron la urgencia de incrementar los recursos para ofrecer más y mejor educación; fortalecer los programas sociales y de apoyo al agro, especialmente para mejorar su competitividad; continuar impulsando el desarrollo de la red vial; sanear la situación financiera del sector salud y ofrecer servicios mejor califica-

dos; ampliar la cobertura de la seguridad social; y extender los programas de vivienda popular.

En cambio, respecto del tema de la paz, el consenso desapareció. Aunque ningún candidato se manifestó abiertamente contrario al proceso que se está desarrollando en La Habana, dos de ellos exigieron modificaciones de fondo en algunos puntos los cuales, en realidad, lo harían inviable. Respaldado continuamente por Uribe, Zuluaga enfatizó que no podía acordarse la paz sin justicia, es decir, que los guerrilleros debían pagar una pena correspondiente a la gravedad de sus delitos y que no se podía aceptar que ocuparan cargos públicos personas involucradas en delitos de lesa humanidad y otros crímenes. Cabe anotar que estos dos puntos de vista han recibido desde tiempo atrás sustancial acogida entre la población colombiana. Además, Zuluaga afirmó que, si ganaba las elecciones, suspendería temporalmente el diálogo, el cual no se podría continuar si la guerrilla no aceptaba las condiciones recién enunciadas.

Por su lado, Martha Lucía anunció que ella exigiría de inmediato cesar los ataques a la población civil y el reclutamiento de niños, y que fijaría un plazo perentorio de cuatro meses para concluir el proceso de negociación. En contraposición López, Peñalosa y naturalmente Santos, propusieron continuar con los diálogos de paz en los términos acordados hasta la fecha. López, sin embargo, manifestó que buscaría un cese bilateral al fuego. El presidente candidato, por su parte, puso énfasis en que lo importante era exigir a la guerrilla verdad, reparación a las víctimas y reconciliación. Igualmente, pero tratando de evadir el tema, una y otra vez subrayó que se haría justicia pero que la cárcel no era la única forma de aplicarla. No supo, o no quiso, desarrollar a fondo el tema de la justicia transicional, tan aplicada en otros procesos de paz.

Queda pues claro que la contienda presidencial de 2014 representó una confrontación entre dos fuerzas, la del pre-

sidente Santos con sus aliados (Partido de la U, Partido Liberal, Partido Cambio Radical y la mayor parte de los congresistas conservadores) y la del expresidente Uribe, encarnada en la persona de Zuluaga.

No sorprende entonces que el tono de la campaña electoral haya sido pugnaz, tedioso e impregnado con repetidas y graves distorsiones de los puntos de vista del adversario, o con acusaciones basadas en rumores. Casi no hubo debates porque Santos se negó a participar en ellos (a los que asistían Zuluaga y los otros tres candidatos), excepto en la última semana antes de la primera vuelta, y en los dos debates que tuvieron lugar previamente a la segunda. La promoción de los candidatos por sus respectivos equipos de campaña se desarrolló principalmente a través de medios digitales (redes sociales, tuits). En los medios escritos, y en las calles, se notó una escasa publicidad política. Ante las continuas acusaciones de Uribe contra Santos, a las que Santos sólo ocasionalmente respondía, entró en el debate, con toda la beligerancia del caso, el expresidente liberal César Gaviria (1990-1994) en plan de defender al candidato presidente. Los resultados de la primera vuelta presidencial se encuentran en el cuadro 3.

Sin duda, Zuluaga ganó con clara ventaja sobre Santos, pero no con suficiente holgura como para dar por descontado su triunfo en la segunda vuelta. Pero el presidente candidato quedó en peor situación porque si se compara su votación en 2010, primera vuelta, con ésta, sus votos después de cuatro años de gobierno se habían reducido a la mitad: 6.8 millones entonces, 3.3 millones en esta ocasión. Este fuerte descenso en parte se explica por el rompimiento de la alianza Uribe-Santos pactada tácitamente para las presidenciales de 2010. Podría aun decirse que, en esta primera vuelta, Uribe hizo ver con claridad cuántos votos había significado su respaldo silencioso, pero decisivo, a la candidatura de Santos. Sin embargo, sería un error atribuir todo el

Cuadro 3. Colombia: Elecciones presidenciales 2014
1a. vuelta

| *Candidatos* | *Partido* | *Votos* | *%* |
|---|---|---|---|
| Óscar Iván Zuluaga | Centro Democrático | 3 759 971 | 29.25 |
| Juan Manuel Santos | Partido de la U | 3 301 815 | 25.69 |
| Martha Lucía Ramírez | Partido Conservador Colombiano | 1 995 698 | 15.53 |
| Clara López | Polo Democrático Alternativo | 1 958 414 | 15.24 |
| Enrique Peñalosa | Alianza Verde | 1 065 142 | 8.29 |
| Votos en blanco | | 770 610 | 6.00 |
| Total votos válidos | | 12 851 650 | 100.00 |

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

descenso de Santos a los votos que Uribe se llevó para dárselos a Zuluaga, porque el candidato presidente y su gobierno llegaron a las elecciones de 2014 con un bajo nivel de aprecio en la opinión pública producto, según parece, de un desafortunado manejo de la protesta popular, un incumplimiento de promesas, de campaña o formuladas en otros contextos posteriores, y una deficiente habilidad comunicativa del presidente y de su equipo asesor para hacer conocer y valorar los logros alcanzados (que no son pocos). A la luz de lo anterior, la segunda vuelta implicaba, tanto para Zuluaga como para Santos, un enorme y riesgoso desafío.

Por otra parte, la votación por Martha Lucía, casi 2.0 millones de votos, comparada con los 1.9 millones de votos que ganó el Partido Conservador en las legislativas dos meses atrás, hace pensar que la candidata realmente contaba con una gran acogida dentro de su partido y la deja en una posición ventajosa para una importante figuración política en el futuro.

La votación de la izquierda, representada por el Polo, descubre una acogida notable a favor de la candidata Clara López. Si en las legislativas el Polo apenas cosechó un poco más de 500 000 votos, ahora se cuadruplicó. Es probable que este sustancial incremento se deba en buena parte al voto de personas que no han estado apoyando al Polo, pero que miran con aprecio la postura de izquierda moderada que representó esta candidata y su buen manejo político y administrativo del Distrito Capital cuando ella ocupó la alcaldía por varios meses.

En esta primera vuelta, el nivel de la participación electoral fue del orden de 40%, una cifra realmente baja en comparación con ocasiones anteriores, pero dentro de los niveles tradicionales del país. Lo que parece más digno de atención son los 770 000 votos expresamente marcados como votos en blanco; en otras palabras, se trata, según parece, de ciudadanos que manifiestan su franco rechazo a las

cinco candidaturas presidenciales (recuérdese que en Colombia el sufragio es libre). Comparando la cifra mencionada con la que se observó en 2010 en idénticas circunstancias, a saber, 224 000 votos en blanco, se aprecia mejor que algo había en el ambiente público de los comicios presidencia de 2014 (y probablemente también en los legislativos) que disparó el voto de protesta. Bien puede ser que ello sea reflejo del malestar generalizado que se respiraba en las semanas anteriores a las elecciones con el tipo sucio de campaña y con la pugnacidad Uribe-Santos.

En la semana siguiente a la primera vuelta rápidamente se concretaron las coaliciones para la segunda. Ramírez se coaligó con el Centro Democrático, en tanto que Peñalosa lo hizo con Santos. El Polo no quiso respaldar a candidato alguno, pero López a título personal apoyó eficazmente a Santos y contribuyó para que una parte del voto de la izquierda respaldara a éste, ante todo por sus esfuerzos a favor de una salida política para el conflicto. Los dos debates que sostuvieron los candidatos por la televisión antes de la segunda vuelta contribuyeron a delimitar las posiciones de cada uno y debieron facilitar la decisión de muchos electores. Los resultados de la segunda vuelta se aprecian en el cuadro 4.

Uno y otro candidato incrementaron en forma notoria su votación (Zuluaga, de 3.8 millones a 6.9, y Santos de 3.3 a 7.8), señal de que muchos electores percibieron que votar en esta ocasión era importante. Casi todos los analistas coinciden en que la bandera de la paz fue la que dio a Santos la victoria, pero junto con ella es necesario destacar el esfuerzo de los políticos amigos del presidente, particularmente los de la costa norte, para llevar a sus seguidores a las urnas. Si se mira geográficamente la votación, es notorio el hecho de que Santos ganó en todos los departamentos costeros, sean los de la costa caribe, sean los del Pacífico. Estas zonas han sido tradicionalmente fortines liberales y Santos

Cuadro 4. Colombia: Elecciones presidenciales 2014
2a. vuelta

| *Candidatos* | *Partido* | *Votos* | *%* |
|---|---|---|---|
| Juan Manuel Santos | Partido de la U | 7 816 986 | 50.95 |
| Óscar Iván Zuluaga | Centro Democrático | 6 905 001 | 45.01 |
| Votos en blanco | | 619 396 | 4.04 |
| Total votos válidos | | 15 341 383 | 100.00 |

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

ha sido liberal por muchos años. En cambio, Zuluaga triunfó en los departamentos del interior (los mismos en donde sobresalió el voto a favor del Centro Democrático en las elecciones de marzo), es decir, en los ubicados sobre las tres cordilleras del país, regiones en donde se ha concentrado desde hace decenios el voto conservador (aun cuando con frecuencia en competencia con el liberal) y donde la influencia de la iglesia católica es más fuerte. Conviene tener en cuenta lo anterior porque es, también, la parte del país donde Uribe tiene mayor acogida y donde predomina más una cultura política de derecha.

Sorprende el caso de Bogotá, pero es reflejo fiel del país en su conjunto. En la primera vuelta se impuso Zuluaga y en la segunda, Santos. Zuluaga pasa de 542 000 votos en la primera vuelta a 1 100 000; por su parte, Santos recibió en primera vuelta, 501 000 votos, pero en la segunda, 1 300 000. En Bogotá fueron importantes los esfuerzos del Partido Liberal y de la exalcaldesa López para impulsar el voto a favor del acuerdo político con la guerrilla.

## CONCLUSIÓN

El segundo periodo de Santos va a estar condicionado profundamente por su compromiso con la paz. Si fracasan las negociaciones de La Habana, Santos se queda sin estandarte y tendrá que reconstruir su gobierno. Si llegan a feliz término, el logro de la paz definitiva va a exigir una serie de reformas en las políticas públicas que el nuevo gobierno deberá promover respaldado por la alianza partidaria que lidera (Partido de la U, Partido Liberal Colombiano y Cambio Radical, como núcleo central de la misma, más un apoyo conservador todavía indefinido), pero para las cuales reformas habrá que contar, igualmente, con respaldos políticos dispersos en la sociedad (en las Altas Cortes, los gremios

empresariales, los medios de comunicación y los movimientos populares impredecibles).

Añádase a lo anterior la segura oposición que desarrollarán desde la derecha el expresidente Uribe y su Centro Democrático en el Congreso, al menos en relación con varios aspectos clave de la política gubernamental por la paz, así como la oposición desde la izquierda pero por razones diferentes (la izquierda mira con simpatía los diálogos con la guerrilla, pero seguramente se opondrá a otras políticas gubernamentales). En realidad, lo que caracteriza a Colombia, más que una concentración del poder, es una gran dispersión de recursos de influencia. En otras palabras, la tarea que espera a Santos en su segundo mandato no será fácil (Wills, 2014).

Regresando ahora al título de este artículo, la alternativa política y económica que representa actualmente Colombia en el panorama latinoamericano, aquí discutida, será obviamente interpretada por cada quien según su ideología y otros valores personales. De todos modos, conviene añadir que esa alternativa se encuentra cimentada en el arraigado compromiso demostrado por Colombia a través de los años con la democracia política (en su sentido tradicional, como forma de gobierno), el mercado, y una selectiva intervención estatal en la economía, a veces a favor de los más acaudalados, pero también, en ocasiones, a favor de los menos favorecidos.

## BIBLIOGRAFÍA

BASSET, Yann, Margarita BATTLE, Paola MONTILLA y Margarita MARÍN (2011), *Elecciones 2010: partidos, consultas y democracia interna,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

BATLLE, Margarita y Gustavo DUNCAN (2013), "Colombia: Un panorama menos confuso", *Revista de Ciencia Política,* Chile, 33, pp. 101-116.

BUENAHORA FEBRES-CORDERO, Jaime (1991), *El proceso constituyente: de la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*, Bogotá, Cámara de Representantes y Pontificia Universidad Javeriana.

DÁVILA, Vicky (2014), *Enemigos: Santos y Uribe ¿por qué se odian?*, Bogotá, Camm Editores.

DUNCAN, Gustavo (2005), *Narcotráfico y violencia en Colombia,* Bogotá, Fundación Seguridad & Democracia.

FELDMANN, Andreas E. (2012), "Measuring the Colombian 'Success' Story", *Revista de Ciencia Política,* Chile, 32, pp. 739-752.

GUTIÉRREZ, Francisco (2007), *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002),* Bogotá, Norma.

HERNÁNDEZ OSORIO, Carlos (2014), "Unidad nacional: crítica, pero muy útil", Bogotá, *Congreso Visible,* en http://www.congresovisible.org/agora/post/unidad-nacional-critica-pero-muy-util/6417/.

HERRERA MORA, Camilo (dir.) (2006), *Nuestra identidad: estudio colombiano de valores,* Bogotá, Centro de Estudios Culturales Raddar.

LONDOÑO, Juan Fernando (2010), "Partidos políticos: ¿más, menos o mejores?", *Revista Política Colombiana,* 5, pp. 9-21.

MELO, Jorge Orlando (2012), "Narcotráfico y democracia: la experiencia colombiana", en http://www.jorgeorlandomelo.com/narcotrafico.htm (recuperado el 30/11/12).

MONTENEGRO, Armando y Rafael RIVAS (2005), *Las piezas del rompecabezas: Desigualdad, pobreza y crecimiento,* Bogotá, Taurus.

REYES POSADA, Alejandro (2009), *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia,* Bogotá, Norma.

RODRÍGUEZ PICO, Clara Rocío (2013), "Cambios en las reglas del juego y pluralismo político", razonpublica.com, en http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6887-cambios-en-las-reglas-electorales-y-pluralismo-politico. html.

ROMERO, Mauricio (ed.) (2007), *Parapolítica: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos politicos,* Bogotá, Intermedio y Corporación Nuevo Arco Iris.

URBINATI, Nadia y Mark E. WARREN (2008), "The Concept of Repre-

sentation in Contemporary Democratic Theory", *Annual Review of Political Science,* 11, pp. 387-412.

VARELA, Jorge Andrés, "El Polo en el último Congreso", Bogotá, *Congreso Visible,* en http://www.congresovisible.org/agora/post/el-polo-en-el-ultimo-congreso/6422/.

WILLS OTERO, Laura (2014), "El Congreso que le tocará a Santos", *Razonpublica,* Bogotá, en http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7702-el-congreso-que-le-tocar%C3%A1-a-santos.html.

——— (2009), "El sistema político colombiano: las reformas electorales de 1991 y 2003 y la capacidad de adaptación de los partidos", en F. Botero (comp.), *¿Juntos pero no revueltos?,* Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 11-46.

World Bank (2014), *Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America & the Caribbean,* Washington, D.C., World Bank, febrero.

# FORMAS EMERGENTES DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL PERÚ DEL SIGLO XXI

ALDO PANFICHI[1]

*Resumen*

*Este trabajo analiza las nuevas formas de representación política que se hacen visibles en los procesos electorales en el Perú entre los años 2000 y 2011, después de la transición a la democracia generada por la caída y la huida de Alberto Fujimori. En una democracia sin partidos nacionales ni formalidades institucionales que encarnen el sentimiento y las demandas básicas de la población, el liderazgo social se construye sobre otras plataformas, algunas de las cuales se convierten en formas de representación política. Los líderes que aspiran a ocupaciones de representación actúan desde su propia base territorial o social, de donde emergen sin una perspectiva de interés general. De esta manera, se forma una representación sin partidos nacionales, heterogénea y fragmentada, presente en diversas áreas de gobierno.*

*Palabras clave:* formas emergentes, representación política, proceso electoral, representación contenciosa, representación descriptiva.

Este trabajo analiza las formas emergentes de representación política que se hacen visibles en los procesos electora-

[1] Aldo Panfichi es profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

les realizados en el Perú entre los años 2000 y 2011, después de la transición a la democracia generada por la caída y fuga de Alberto Fujimori. En una democracia sin partidos nacionales ni formas institucionales que canalice el sentir y las demandas básicas de los ciudadanos, son otras las plataformas desde donde se construyen liderazgos sociales, algunos de los cuales devienen en formas de representación política electoral. Líderes que aspiran a cumplir labores de representación desde su propia base territorial o social, de donde surgen sin una perspectiva de interés general. De esta manera se configura una representación sin partidos nacionales, heterogénea y fragmentada, presente en diversas escalas de gobierno. La democracia peruana, entonces, debe mucho de su fragilidad a esta manera de representar los intereses y las demandas ciudadanas.

Entre las formas emergentes de representación, en primer lugar, destacan empresarios locales y regionales, propietarios de universidades, clubes de futbol medios de comunicación (radios y televisoras locales) y empresas medianas de diversa índole. Un sector social emergente que irrumpe desde el sector privado a la política, a través de partidos locales personalistas o familiares y sin mayor propuesta ideológica. Otros son, en segundo lugar, expresión de lo que denomino la *representación contenciosa* que surge de la conflictividad social, de los movimientos y frentes de defensa, o de la oposición beligerante a grandes proyectos extractivos exportadores. Es una representación que pasa del movimiento a la organización política local o regional, enarbolando algunos de ellos contenidos ideológicos y otros meras demandas redistributivas. En tercer lugar, tenemos la llamada *representación por espejo*, donde la semejanza sociocultural entre el representante y el representado permite que líderes de comunidades indígenas con experiencia gremial lleguen al Congreso a través de una votación localizada étnica y territorialmente.

## LA DEMOCRACIA BAJO PRESIÓN, 2000-2013

Luego de la caída del régimen autoritario de Alberto Fujimori, el proceso político muestra que los siguientes gobiernos elegidos democráticamente han mantenido el mismo modelo económico neoliberal buscando preservar el espectacular crecimiento económico que vive el país, pero esto no ha impedido que los gobernantes y sus partidos y alianzas políticas nacionales sufran un rápido desgaste y la pérdida de apoyo ciudadano. De esta manera se configura una situación que podríamos denominar de *representación sin partidos*.

El modelo económico vigente se construye durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), aunque ha obtenido sus mejores resultados en la última década. La idea central es que el crecimiento y el desarrollo se debe sobre todo a la inversión privada sostenida en la explotación y exportación de recursos naturales (minerales, hidrocarburos, madera y pesca). Con este objetivo los últimos gobiernos han garantizado que las empresas dedicadas a estos rubros tengan a su disposición las normas, los incentivos y el orden publico necesario para su funcionamiento. Esta sería la única manera de alcanzar el desarrollo, generar empleo y acabar con la pobreza.

En estos años se han sucedido democráticamente tres gobiernos: Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011). Todos ellos se iniciaron con altas expectativas ciudadanas pero al cumplir el segundo año de sus mandatos sufrieron la pérdida de respaldo popular y enfrentaron una creciente oposición social, al no haberse producido los cambios prometidos en las campañas electorales. El agotamiento temprano de estos gobiernos, no obstante la buena situación económica que vive el país, es una característica central de la democracia peruana contemporánea.

En efecto, el gobierno de Alejandro Toledo inició en agosto de 2001 con 59% de aprobación, capitalizando las expectativas de la transición política, pero muy pronto perdió el apoyo popular, ya que dos años después —en agosto del 2003— su nivel de aceptación era de sólo 12%. Peor aún, en abril de 2004, ésta cayó a 8%, la más baja que ha tenido un presidente hasta la fecha, para culminar su periodo con 33%. Lo mismo sucedió con el gobierno de Alan García (2006-2011), que comenzó su segundo mandato con 63% de consentimiento, al beneficiarse del temor de amplios sectores de la población por un probable gobierno chavista de Ollanta Humala, pero al inicio de su tercer año —en agosto de 2009— ya había descendido a 19%. La misma situación ocurrió con el actual gobierno de Ollanta Humala (2011) que inició su gestión con 55% de apoyo, pero que en julio de 2013 disminuyó a 33 por ciento.[2]

Lo interesante es que durante estos años la economía y el empleo crecieron, pero sin que esto produjera un impacto positivo en la aprobación presidencial, mostrando que la economía y la política tienen dinámicas diferentes. En efecto, entre 2001 y 2012, el producto interno bruto (PIB) del Perú acumuló un crecimiento de 97.12%, con un crecimiento anual promedio de casi 7%. Y en términos del empleo adecuado éste se incrementó de 40.3% de la PEA en 2001 a 66.1% en el año 2012, aunque el subempleo se mantiene en 30.7%. Todas estas son cifras excepcionales, no obstante que en dos años específicos, 2001 y 2009, el PIB creció menos de 1% (Banco Central de Reserva, 2013). Si no es en la economía, entonces, creemos que es en la articulación (o en la falta de ella) entre la sociedad y la política donde debemos encontrar las claves que expliquen esta situación.

[2] Todas las cifras de las encuestas aquí citadas provienen de las mediciones mensuales que realiza la empresa encuestadora Ipsos Apoyo del Perú.

## *Alejandro Toledo (2001-2006)*

En el caso de Toledo, pensó que continuando con la política de participación ciudadana —promovida por el expresidente Valentín Paniagua (2000)—, la voz y los intereses de los ciudadanos serían tramitados al Estado. Sin embargo, la participación ciudadana, luego de un inicio prometedor (Acuerdo Nacional, CVR, Mesa de Lucha contra la Pobreza, presupuesto participativo, regionalización, etc.), perdió fuerza por los recelos de los partidos nacionales en el Congreso y se diluyó. Peor aún, la participación ciudadana no fue reemplazada por la articulación partidaria con el Estado, dejando una enorme separación entre ambas esferas. Esto no fue posible porque el partido Perú Posible de Alejandro Toledo no era un partido doctrinario, sino uno frágilmente organizado alrededor de un caudillo que encabezó la lucha final contra el autoritarismo de Fujimori.

El gobierno de Toledo coincidió con el incremento sustantivo del conflicto social, diversificándose en distintos tipos de conflicto y extendiéndose por todo el país. Esto ocurrió porque el retorno a la democracia, junto con el buen momento de la economía, crearon las condiciones para que se expresaran, en forma legítima y sin intermediaciones, demandas que habían permanecido ocultas por la política de miedo del autoritarismo fujimorista. Sin embargo, éstas no encontraron canales institucionales eficaces para su procesamiento. Los partidos políticos siguieron, en buena medida, desactivados y generando altos grados de desconfianza en la población y, por lo tanto, continuaron sin cumplir este papel. Los sindicatos tampoco recogieron las nuevas categorías de trabajadores generadas por las reformas neoliberales. En estas condiciones, la vinculación institucional entre el Estado y la sociedad apareció como frágil o inexistente.

De allí que buena parte del gobierno de Toledo se desempeñara con bajos niveles de aprobación ciudadana y ha-

ciendo frente —sin mucha destreza— a innumerables y diversos conflictos sociales, entre los que destacaron la resistencia de los campesinos cocaleros a la erradicación forzosa de la hoja de coca, el descontento de los maestros y trabajadores públicos por aumentos salariales, los problemas socioambientales y el denominado "arequipazo" (mayo-junio, 2002) contra la privatización de dos empresas regionales de agua. Sin duda, la inconformidad social y la ineficacia de la administración de Toledo hicieron peligrar la estabilidad de su gobierno, al punto de llegar a enfrentar pedidos de vacancia.

### *Alan García (2006-2011)*

Con Alan García retornó al gobierno el Partido Aprista, considerado por muchos como el único partido nacional realmente existente en el país, aunque notoriamente debilitado en relación con otros periodos de nuestra historia. Al principio, el partido y su bancada en el Congreso contaron con una suerte de parachoques pero, poco a poco, los conflictos sociales y las acusaciones de corrupción de altos funcionarios mostraron la debilidad institucional del partido, provocando la caída del presidente García en la aprobación ciudadana. Particularmente dañino fue el escándalo de los "petroaudios", en octubre de 2008, que produjo el descenso de su gabinete de ministros, y la masacre de policías e indígenas amazónicos en Bagua, en junio de 2009.

Durante estos años la economía creció espectacularmente (7.7% en 2006; 8.9% en 2007; 9.8% en 2008 y 8.8% en 2010) con excepción de 2009 (0.95%). Sin embargo, los conflictos también aumentaron, pasando de 84 en julio de 2006 a 214 en julio de 2011 (Defensoría del pueblo, 2006 y 2011). La mayor parte de ellos fueron originados por la exploración y explotación de recursos naturales (minerales, hidro-

carburos, agua, madera) en áreas habitadas por pueblos y comunidades campesinas e indígenas. Sin duda, a este descontento abonó el discurso del presidente García, conocido como "El perro del hortelano", donde se pronunció en favor de la explotación de recursos naturales en los Andes y la Amazonia, desconociendo regulaciones y derechos ambientales y sociales, y calificando como "atrasados, ignorantes y manipulables" a quienes reclamaban. Personas que según García "no saben lo que tienen ni saben administrarlo... ni crear riqueza". Es decir, individuos que se comportan como "perros del hortelano", que no comen ni dejan comer. Palabras polémicas que reflejaban la perspectiva del gobierno y que alimentaron la irritación y la desconfianza de los ciudadanos afectados con el Estado y el gobierno central.

Sin embargo, muchas de estas comunidades poseían derechos sobre sus territorios, reconocidos desde la Colonia o inicios de la República, pero que desde 1990 se fueron cuestionando o discutiendo con la implementación de las políticas económicas neoliberales. La idea que defendió el Estado aquí es que los recursos naturales pertenecen a todos los peruanos y no son sólo de quienes habitan la localidad donde éstos se encuentran. García enfatizaba que el Estado tiene derechos y no está obligado a consultar con nadie. Los pueblos y comunidades, por su lado, defendieron sus derechos pero también desarrollaron altas expectativas redistributivas no satisfechas que resultaron irritantes cuando las muestras de riqueza se concentraron en los sectores medios emergentes y en los sectores altos de Lima y de las capitales de región.

Las movilizaciones sociales no le dieron tregua al gobierno de García. No sólo se trató del sindicalismo magisterial con huelgas y paralizaciones reiteradas sino, sobre todo, los conflictos socioambientales que a partir de 2006 iniciaron una tendencia de alza sostenida. En 2006 constituían el 19% del total de conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo, en 2007 fueron el 39% y los dos siguientes años el 48%

del total. En este periodo emergió por primera vez en la historia del país lo indígena amazónico como un actor organizado, movilizado y con fuerte simpatía nacional. Un movimiento que fue capaz de convocar el primer paro amazónico el 9 de agosto de 2008, pero que participó en los lamentables sucesos de Bagua, el 5 de julio del 2009, un hecho que estremeció al país. Un enfrentamiento entre indígenas amazónicos y colonos contra policías que resguardaban la estación núm. 6 de la empresa estatal Petroperú, y que dejó un saldo de 34 muertos y una enorme conmoción nacional.

Si bien el Partido Aprista Peruano (PAP) ha sido considerado históricamente como el partido mejor organizado del país, en las últimas décadas se ha debilitado como identidad partidaria y aparato organizativo, dependiendo sobre todo del carisma personal de García. Sin vínculos organizativos con la sociedad movilizada, poco pudo hacer para canalizar la representación de los ciudadanos en el gobierno. De esta manera, sin una intermediación política institucional eficaz, las articulaciones entre la sociedad y la política transcurren por fuera de los partidos nacionales y a través de varias plataformas o espacios de actividad.

### *Ollanta Humala (2011- )*

Canalizando las expectativas de crecimiento económico con inclusión social, Ollanta Humala, un militar retirado y candidato de la alianza nacionalista Gana Perú, resultó electo presidente en junio de 2011, derrotando por estrecho margen a Keiko Fujimori, de Fuerza 2011, hija del expresidente Alberto Fujimori, con el 51.5% del total de votos válidos. Humala obtuvo la victoria en los últimos días, cuando frente a la posibilidad de la restitución del gobierno de Fujimori, la sociedad civil, sectores liberales y numerosos movimientos locales le expresaron su apoyo.

La victoria de Humala partió de una evaluación acertada de lo ocurrido en las elecciones presidenciales de 2006, pero también del reconocimiento de que no cuenta con un partido bien organizado y presente en todo el territorio nacional. El 2006 su candidatura irrumpió con fuerza y casi ganó la Presidencia, pero cuatro meses después sufrió una derrota estrepitosa en las elecciones regionales y municipales. El ascenso y la caída del nacionalismo se explican porque en una sociedad con alta fragmentación política, la candidatura de Ollanta logró cohesionar transitoriamente a un sinnúmero de grupos, redes y movimientos de incontables sociedades locales. Sin embargo, una vez que la posibilidad de éxito en las presidenciales se diluyó, la identificación se quebró y los cálculos personales y de grupo se impusieron en las elecciones regionales (Panfichi, 2007).

Aprendiendo de esta experiencia pero también reconociendo que el nacionalismo no es un partido sólido, Gana Perú no presentó candidatos propios a las elecciones regionales y provinciales de 2010, que en esa oportunidad se desarrollaron antes que las presidenciales. La decisión de no presentarse tenía ventajas: por un lado se evitaba competir con movimientos locales y también exponerse a respaldar candidatos perdedores, preservando la imagen de nacionalismo para la elección presidencial de 2011. Pero por otro, permitió identificar líderes y organizaciones políticas locales con apelación electoral en sus jurisdicciones.[3] Luego de identificarlos, el nacionalismo desarrolló alianzas electora-

[3] La Ley de Partidos Políticos núm. 28094 (octubre, 2003) establece menores requisitos de inscripción legal a los movimientos regionales y locales que a los partidos nacionales. Entre éstos, un bajo número de firmas de apoyo y del número de comités partidarios necesarios, y la no obligatoriedad de cumplir con los requerimientos de democracia interna y transparencia de fondos. Finalmente, los movimientos regionales no pierden su inscripción, como sí sucede con los partidos cuando éstos no tienen más del 5% de los votos válidos.

les que le permitieran canalizar los votos locales y regionales de estos actores hacia la candidatura presidencial a cambio de puestos en las lista de candidatos al Congreso. De esta manera se formó el frente electoral Gana Perú como una red de alianzas políticas. En algunos casos se firmaron acuerdos programáticos, pero muchos fueron pragmáticos, con personalidades y movimientos personalistas o incluso familiares.

El caso del fujimorismo es muy parecido. La alianza electoral Fuerza 2011 tuvo en la familia Fujimori el núcleo central alrededor del cual se agruparon diversas vertientes. Esta vez los invitados a las listas fueron empresarios emergentes, miembros activos de las cámaras de Comercio o exfuncionarios de los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000). Al respecto, Navarro (2011) plantea la hipótesis de que organizaciones personalistas como el fujimorismo pueden institucionalizarse y construir maquinarias políticas, al traspasar la "herencia carismática" del padre a la hija y producir un discurso cohesionador frente a la venganza y persecución por parte de sus adversarios. En esto es fundamental que Keiko Fujimori sea capaz de obtener la fidelidad de actores y redes locales clientelistamente construidas durante la década de gobierno de su padre.

A la luz de los resultados electorales esta política funcionó, pero también muestra debilidades. Las bancadas mayoritarias del nacionalismo y el fujimorismo en el Congreso han terminado siendo grupos heterogéneos de gente sin experiencia, militancia o lealtad política, que en algunos casos se moviliza por objetivos personales o familiares. De allí los continuos escándalos de aprovechamiento personal y las acusaciones de malos manejos que profundizan el descrédito del Congreso y dificultan la labor de cualquier gobierno.[4]

[4] De un total de 130 congresistas elegidos en 2011, 64 no habían formado parte de un partido político antes de ser electos.

Precisamente, Ollanta Humala ha repetido el mismo patrón de sus predecesores. Un primer año de gobierno con índices de aprobación muy altos, entre 50 y 60%, para luego culminar su segundo año, en julio de 2013, con índices de aprobación de 30%. El descenso se explica por el incumplimiento de varias de sus promesas electorales más emblemáticas (defensa de los derechos de los grupos indígenas afectados por la explotación minera y de energía, seguridad ciudadana, lucha frontal contra la corrupción, reformas de salud, educación y justicia), que ha llevado a fuertes conflictos sociales y movilizaciones cada vez más amplias en su convocatoria.

## FORMAS EMERGENTES DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Como señalamos al inicio, en una democracia sin partidos son otros los espacios donde se procesan las demandas de los ciudadanos y donde se construyen diversas formas de representación, algunas de las cuales buscan transformarse en autoridad política mediante la legitimación electoral. La mayoría de estas formas se han hecho visibles mediante los procesos electorales ocurridos entre el 2002, luego del retorno a la democracia, y el 2011. En estos procesos se observa el avance paulatino pero imparable de los movimientos y partidos regionales y locales en desmedro de los partidos nacionales o tradicionales.

La creciente importancia de la política regional corresponde en parte a los incentivos que genera el proceso de descentralización iniciado con la transición, en especial por la transferencia de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos regionales y municipales. En efecto, en las elecciones regionales y municipales de noviembre de 2002, convocadas por el gobierno de Alejandro Toledo, los partidos nacionales obtuvieron la victoria en 17 gobiernos

regionales (68%), 96 municipios provinciales (49.5%) y 850 municipios distritales (52.4%). Cuatro años después, en noviembre de 2006, los resultados fueron muy diferentes. Los partidos nacionales fueron ampliamente derrotados, sólo ganaron cuatro gobiernos regionales (16%), 64 municipios provinciales (32.8%) y 695 municipios distritales (43%). Los otros 21 gobiernos regionales, 131 municipios provinciales y 920 municipios distritales fueron a manos de una diversidad de partidos y movimientos regionales y locales.

La misma tendencia continuó en las elecciones de 2010, ya que los partidos nacionales sólo obtuvieron cuatro gobiernos regionales (16%), 40 municipios provinciales (20.5%) y 416 municipios distritales (25.9%). Los grandes triunfadores fueron, sin duda, los partidos y movimientos regionales y locales. Este bloque heterogéneo de agrupaciones con diversa orientación y nivel de estructuración ganó el 84% de las presidencias de la región, el 79.5% de los municipios provinciales y el 74% de los municipios distritales.

De ellos destaca la emergencia de partidos regionales organizados en forma personalista y familiar, y con aspiraciones de desarrollar una presencia interregional e incluso nacional. Son intentos de aprovechar la ausencia de estructuras organizativas y de militantes de los partidos nacionales en las regiones y provincias del país. Entre ellos están Alianza para el Progreso (APP) de César Acuña en Trujillo, Nueva Amazonia de César Villanueva en San Martín, Chim Pum Callao de Alex Kouri en el Callao, Fuerza Loretana de Iván Vásquez en Loreto, Tradición y Futuro de Manuel Guillén en Arequipa, y Trabajando para todos de Maciste Díaz en Huancavelica (Rojas, 2012).

La mayor parte de los líderes de estos partidos no son novatos, algunos tienen experiencia partidaria previa, o son empresarios exitosos que buscan transferir su éxito a la política. En las elecciones de 2010, por ejemplo, se presentaron 13 candidatos a las presidencias regionales conocidos

por ser gerentes o empresarios. De ellos seis fueron electos: Wilfredo Oscorima en Ayacucho, Humberto Acuña en Lambayeque, Javier Alvarado en Lima Provincias, Javier Atkins en Piura, Tito Chocano en Tacna y Gerardo Viñas en Tumbes.

El partido regional más exitoso es Alianza para el Progreso (APP), del empresario César Acuña y que cuenta con la activa participación de su familia más cercana. No es un partido doctrinario sino personalista que ha aprovechado el desprestigio del viejo partido aprista que durante décadas consideraba esta región como su plaza más fuerte. APP tiene una base territorial precisa; nació en la ciudad de Trujillo (región de la Libertad), desde donde se ha venido expandiendo en los últimos años hacia algunas provincias andinas y amazónicas.

En efecto, en las elecciones de 2002 APP obtuvo 17 municipios distritales, pero en 2006 mejoró sustantivamente al saltar de escala en los niveles de gobierno y ganar en 8 municipios provinciales y 58 distritales. En 2010 le fue aún mejor, con un gobierno regional (Humberto Acuña, hermano de César, ganó el gobierno regional de Lambayeque), 14 municipios provinciales (incluyendo la reelección de César Acuña como alcalde de Trujillo) y 76 municipios distritales en 14 regiones del Perú. En las elecciones presidenciales de 2011, APP también participó pero lo hizo como parte del conglomerado Alianza por el Gran Cambio, que promovía la candidatura de Pedro Pablo Kuczynski. Debido a esta alianza APP logró colocar como congresista a Richard Acuña, hijo del fundador César Acuña. Este último ha declarado reiteradas veces que su objetivo en el mediano plazo es conseguir la Presidencia de la República.

El buen desempeño de APP, según Rodrigo Barrenechea (2012), se debe a la existencia de una estructura institucional paralela y complementaria al partido, que le sirve de base para la expansión territorial, fuente de capital huma-

no y administrativo para apoyar aliados, además de proveer de recursos económicos para las actividades proselitistas. La estructura institucional está compuesta por dos universidades provinciales, propiedad de Acuña: la Universidad Cesar Vallejo en Trujillo y Lima y la Universidad Señor de Sipán en Lambayeque. También por una televisora regional (UCV satelital), un club de futbol de primera profesional llamado "César Vallejo" y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), de la cual César Acuña es presidente (Barrenechea, 2012).

Acuña ha logrado expandir su partido fuera de la provincia de Trujillo, aprovechando que, además de los recursos institucionales, cuenta con la inscripción legal en el registro electoral nacional. Este es un requisito indispensable para participar en la competencia electoral, ofreciéndola como franquicia política para que grupos locales y provinciales puedan participar con el nombre de APP. La estructura institucional de apoyo le permite además ofertar asesores, becas de capacitación para funcionarios de municipios, y apoyo de medios de comunicación a sus aliados. De allí que la expansión electoral del partido ocurra sobre todo a nivel de los municipios distritales, donde las necesidades de apoyo a la gestión son mayores.

### *Representación contenciosa*

Lo novedoso es la emergencia de nuevas formas de representación política desde las prácticas contenciosas de la conflictividad social, un fenómeno que hemos denominado representación contenciosa (Panfichi, 2011). Esta es un fenómeno sociológico propio de tiempos en que las grandes inversiones en recursos naturales avanzan y penetran en territorios hasta hace poco fuera del mercado o protegidos por una suerte de ciudadanía corporativa, aprovechando la

ausencia o incluso en complicidad con el Estado y los gobiernos. Territorios donde el Estado históricamente ha estado ausente, no hay servicios básicos ni justicia frente a los abusos que cometen las grandes corporaciones desconociendo o cuestionando derechos colectivos ancestrales.

Pero ¿qué es la representación contenciosa? Creemos que los conflictos sociales son la expresión contenciosa de una emergente y fragmentada representación de demandas e intereses locales, por parte de actores con poco acceso o confianza en el Estado y los partidos nacionales. Esta representación, o mejor dicho autorrepresentación, no nace de un acto de legitimidad electoral, sino de la capacidad de ciertos líderes "representativos" de la sociedad local, de recoger y expresar en forma contenciosa sus reivindicaciones largamente postergadas. La representación contenciosa utiliza los conflictos para expresar y negociar demandas con las autoridades, empresas y el Estado nacional.

En este sentido, la representación contenciosa es fundamentalmente una representación sociológica distinta a la política que nace de la autorización electoral democrática. Esta última, según autores como Joseph Schumpeter (1994) y Bernard Manin (1992), tiene como elemento definitorio la existencia de un método competitivo de selección o autorización de los líderes para que tomen decisiones en el nombre y por el bien de todos. Por lo tanto, se basa en la confianza que con mayor o menor optimismo se deposita en las promesas de un candidato. No obstante, siempre está presente el escepticismo o la sospecha de que las promesas no se cumplirán (Rosanvallon, 2007). Sospecha que en sociedades como la peruana está profundamente arraigada y explica en parte los altos índices de desafección con la democracia.

En este tipo de representación predomina la noción de "representatividad" en los términos de Sartori (2008), es decir, de un hecho existencial de semejanza o similitud que trasciende toda "elección" voluntaria y por consiguiente a la

propia conciencia. Una persona es representativa en este sentido en la medida en que personifica una matriz sociocultural y plantea demandas reivindicativas para su propio grupo. En este tipo de representación no se necesita que la autorización electoral garantice la confianza entre representante y representados, sino que esta confianza esté presente como un hecho existencial compartido y que a partir de él se construya la "autorrepresentación".[5] La autorrepresentación es una autoobjetivación de intereses inmediatos que ocurre en una sociedad local cohesionada y movilizada por experiencias de exclusión y nociones de "territorio", "nosotros los pobres", "respeto" y "decisión propia". Se trata de una suerte de localización de la legitimidad representativa.

La construcción social de estas nociones está relacionada con experiencias concretas de discriminación y olvido que ha sufrido y sufre la población pobre e indígena del Perú. También con la consolidación de la dicotomía contenciosa entre Lima y el resto del país, presente casi siempre en las protestas. Al respecto, un estudio sobre los mapas mentales en comunidades pobres muestra que la construcción del "nosotros" se centra en la condición de "pobreza y necesidad" que afecta, en mayor o menor medida, a los habitantes de las comunidades estudiadas. Este "nosotros" —carente y vulnerable— conoce el sufrimiento y trabaja para salir adelante. Sin embargo, este esfuerzo es muchas veces incomprendido por "los otros" que "no nos quieren" (comunidades o barrios vecinos, autoridades regionales y nacionales, ONG, partidos nacionales), aunque sí existe or-

[5] Sartori (2008) nos recuerda que la representación nace históricamente en el seno de una pertenencia. Los miembros de las corporaciones medievales se sentían representados no porque eligiesen a sus mandatarios, sino porque mandatarios y mandados "se pertenecían". Es decir, el sentido de representar en estas condiciones está vinculado a tener las mismas características de alguien o de algo.

gullo de sus propias organizaciones y capacidad de reclamo (Aramburu *et al.*, 2004). En el localismo político predomina la idea que "entre nosotros nos entendemos", que no queremos ni confiamos en otros que son diferentes, y que no hay otra forma de relacionarse con ellos que no sea vía la protesta y el conflicto. También la dificultad de sentirse representado por alguien que esté fuera de la matriz sociocultural de pertenencia.

En la acción y en el discurso contencioso hay una elaboración política y es un error pensar en ellas como acciones reactivas de una muchedumbre desbocada o como producto de una conspiración extremista financiada desde el exterior. Por el contrario, el nivel de elaboración política se expresa en la capacidad de identificar a los adversarios, planear estrategias de confrontación como formas de obligarlos a negociar, y articular ideas fuerza que legitiman la acción contenciosa. No son pocos los casos donde es posible identificar la presencia de proyectos políticos que proponen una imagen de sociedad a ser construida, con valores que la justifican y con ciertas estrategias para concretizarla. En este contexto la defensa del medio ambiente se ha convertido en una idea de fuerza presente en algunos movimientos políticos locales e incluso en no pocos municipios distritales en donde se ubican grandes proyectos mineros y extractivos.

La representación contenciosa no propone una revolución, ni reivindica separatismos o autonomías, sino que reclama en forma bronca respeto a derechos, redistribución, y más y mejor Estado. Se puede decir, en ese sentido, que son espacios de construcción y legitimación de liderazgos políticos locales. Algunos de estos liderazgos, una vez consolidados, es decir, más allá de las coyunturas críticas, participan de los procesos electorales regionales o locales buscando relegitimarse, esta vez democráticamente. Sin embargo, es a nivel del municipio distrital donde la representación contenciosa parece haber tenido más éxito en convertirse en

representación política electoral. Un ejemplo de esto es el caso del líder campesino Odilón Guanaco, quien lidera la protesta contra el megaproyecto minero Las Bambas, para luego convertirse en alcalde del distrito de Chailhuahuacho, encabezando un movimiento político local con fuerte tinte personalista (Damonte, 2013).

A escala regional la situación es más compleja. La representación contenciosa puede transformarse en representación política electoral, teniendo más posibilidades de hacerlo quienes aparte de liderar protestas emblemáticas cuenten también con tradiciones y recursos organizativos bien establecidos. Es el caso del presidente regional de Cajamarca, Gregorio Santos, quien construye su trayectoria política como miembro de las rondas campesinas y del sindicato de profesores y en esa condición dirige las luchas sociales contra el impacto de la minería en la región. Santos además cuenta con el apoyo del Partido Comunista del Perú, Patria Roja.

Pero no siempre todos pueden pasar de la representación contenciosa a la representación electoral a nivel regional. Walter Aduviri de Puno, Alberto Pizango de Aidesep en la Amazonia, y Wilfredo Saavedra en Cajamarca intentaron hacerlo sin éxito. Todos ellos desde frentes de defensa u organizaciones territoriales que se formaron o activaron para este fin, dirigieron grandes protestas y acciones de desobediencia que dieron lugar a crisis políticas, incluyendo cambios de ministros en el gobierno central. Sin embargo, el apoyo de las calles movilizadas no se pudo trasladar a las ánforas.

### *Representación descriptiva indígena*

Otra variante que se ha hecho visible en los últimos procesos electorales es la denominada representación descriptiva o espejo indígena (Villanueva, 2012). Ésta comparte con la

representación contenciosa la noción de representatividad como elemento básico, es decir, la apelación a una misma pertenencia sociocultural como criterio de representación. Sin embargo, a diferencia de la representación contenciosa que es de calle y plaza pública, ésta transcurre parcialmente a través de mecanismos de "representación garantizada" que la Ley de Elecciones Regionales del 2002 tímidamente establece.[6]

Esta ley señala que los partidos y movimientos deben incluir un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios, en las listas de candidatos a los Consejos de Gobierno regional y a los Consejos municipales provinciales, específicamente en las circunscripciones donde estas poblaciones existan. La norma no alcanza a candidatos a la presidencia regional o alcaldía municipal, sino que se circunscribe a los Consejos Regional y Municipal. Los resultados de la aplicación de esta ley en el proceso electoral de 2010 muestran resultados mixtos.

Por un lado, la norma es de difícil aplicación en zonas de alta concentración indígena, las cuales, por lo general, son las más alejadas y excluidas del alcance del Estado, también donde se concentra un alto número de indocumentados que no pueden ejercer sus derechos. No obstante, sí ha logrado alentar una mayor participación política indígena, especialmente en la Amazonia. Por ejemplo en las elecciones de 2002 fueron elegidos 8 consejeros regionales en 7 regiones, en 2006 fueron 11 consejeros en las mismas regiones, y en 2010 fueron 12. En este último proceso electoral, el de 2010, se presentaron 92 candidatos indígenas para alcalde de municipio distrital, siendo elegidos 10 de ellos

[6] La participación electoral indígena en Perú es muy reciente. La primera vez que los indígenas participaron como electores fue en las elecciones municipales de 1983, luego de que la Constituyente de 1979 aprobara por primera vez el voto para los analfabetos.

(Espinosa, 2012). Las candidaturas indígenas desconfían profundamente de los partidos políticos nacionales e incluso regionales, por lo que prefieren participar como movimientos locales de distinta denominación.

Si bien no existe norma alguna sobre la representación parlamentaria, como cuota en la lista de candidatos, en los últimos años han llegado al Congreso líderes mujeres de gremios campesinos y grupos étnicos amazónicos. Son los casos de Paulina Arpazi, Hilaria Supa, Maria Sumiré, Juana Huancahuari, Claudia Coari Mamani, mujeres quechuas y dirigentes gremiales campesinas de las provincias pobres de Puno, Cusco y Ayacucho. También Hugo Carrillo de Huancavelica y Eduardo Nayap, este último, indígena del grupo étnico, awajún, del Amazonas.

Como señala Mercedes Gálvez, estas activistas obtuvieron los votos necesarios para ingresar al parlamento en sus propias provincias y distritos de residencia y activismo. Hicieron campaña en sus idiomas nativos, enfatizaron su identidad de indígenas, su experiencia como dirigentes de la Federación de Campesinos o de su comunidad, y visibilizaron una agenda de reconocimiento de derechos indígenas. Es interesante observar cómo en las provincias más pobres e indígenas la población muestra la voluntad política, identifica y vota en bloque por candidatos que ellos sienten socioculturalmente cercanos. Esta representación espejo, al apelar a comunidades con rasgos y fronteras socioculturales específicas con fines electorales y de representación, parece más adecuada la representación parlamentaria.

## A MANERA DE CIERRE

En una democracia sin partidos nacionales ni formas institucionales que canalicen el sentir y las demandas básicas de los ciudadanos, son otros los espacios socioculturales o

esferas de actividad desde donde se construyen liderazgos sociales o económicos, algunos de los cuales devienen en formas de representación política electoral.

Sin embargo, estas formas de representación comparten entre sí varias características comunes. Una de ellas es la opción de participar de las reglas de la democracia, en especial de la búsqueda de la legitimidad electoral para convertirse en autoridades políticas. La idea de un gobierno sustentado en el voto ciudadano se ha instalado con fuerza en el Perú post Fujimori, como muestran consistentemente las encuestas realizadas en la última década. En efecto, entre los años 2006 y 2012, los peruanos lo prefirieron abrumadoramente (entre el 51.9 y el 67.7%), en detrimento de un gobierno autoritario.

No obstante la alta adhesión a la democracia, las encuestas muestran una alta insatisfacción con el funcionamiento de la misma (entre 57.5 y 69.35%). Más aún, según el Latinobarómetro la satisfacción con la democracia en Perú es diez puntos menor al promedio en América Latina. La insatisfacción se ha objetivado en la élite política nacional, en los partidos históricos o tradicionales, y en los políticos presentes en el Congreso.

Por otro lado, la mayor parte de las formas emergentes de representación están vinculadas con liderazgos personalistas, donde el peso del individuo es mayor que el del colectivo o movimiento. Estos individuos, sin embargo, no son novatos, cuentan con experiencia política al haber transitado previamente por partidos o movimientos en las décadas precedentes. Algunos incluso tienen experiencia en cargos públicos de nivel local o regional, aunque con la anti-política de los años noventa se convirtieron en independientes. Otros, por su capacidad de arrastre electoral en sus jurisdicciones, son "invitados" a integrarse a la lista de candidatos al Congreso o al municipio por las alianzas electorales que se forman para competir en las elecciones presidencia-

les. En suma, mucho de la representación política emergente tiene un fuerte contenido personalista y con ello crece la importancia de los entornos familiares, las redes de amigos, y los asesores públicos y privados. El resultado es casi inevitable: pugnas y conflictos internos entre grupos y clanes, poca coherencia en la gestión gubernamental, transfuguismo o deslealtad política, y altas posibilidades de corrupción.

Finalmente el proceso político muestra que la escala o el nivel de gobierno sí importa. El desprestigio se concentra en las organizaciones e instituciones cuya base esta en Lima y que se presentan como nacionales, mientras los nuevos actores son de nivel regional, provincial o local. Sin embargo las posibilidades de éxito dependen de la probabilidad de contar con tradiciones y recursos organizativos bien establecidos. Y como esto último son bienes escasos, las posibilidades de que las formas emergentes de representación sean políticamente frágiles son muy altas. La consolidación de la democracia peruana, entonces, continúa bajo fuerte presión.

## BIBLIOGRAFÍA

ARAMBURU, Carlos Eduardo, Rosario ARIAS, Margarita DÍAS, Gina ALVARADO y Julio PORTOCARRERO C. (2004), "La visión del estado en los sectores populares", *Economía y Sociedad,* núm. 53, octubre, Lima, CIES, pp. 39-46.

Banco Central de Reserva (2013), "Panorama actual y proyecciones económicas, marzo 2013", *Boletín de estadísticas laborales,* marzo de 2013, Ministerio de estadísticas laborales.

BARRENECHEA, Rodrigo (2012), "El costo de remar contra la corriente. Construir organización política en una sociedad sin partidos políticos: el caso de Alianza para el Progreso", tesis de licenciatura en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú.

DAMONTE, Gerardo (2013), "Transformación de la representatividad política local en contextos extractivos a gran escala en los

Andes peruanos", *Revista Iberoamericana,* vol. 24 núm. 1, pp. 65-104.

Defensoría del pueblo (2006), *Reporte de conflictos sociales,* Perú, disponible en http://www.defensoria.gob.pe/conflictossociales-reportes.php.

——— (2011), *Reporte de conflictos sociales,* Perú, disponible en http://www.defensoria.gob.pe/conflictossocialesreportes.php.

ESPINOSA, Óscar (2012), "El sistema de la cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones", en A. DEL ÁGUILA y M. SUITO (eds.), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate,* Lima, Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional, pp. 37-46.

MANIN, Bernard (1992), "La metamorfosis de la representación", en M. DOS SANTOS (ed.), *¿Qué queda de la representación?,* Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

NAVARRO, Melissa (2011), "La organización partidaria fujimorista a 20 años de su origen", tesis de licenciatura en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú.

PANFICHI, Aldo (2007), "Auge y caída del nacionalismo de Ollanta Humala", en I. CHERESKY (ed.), *Las elecciones presidenciales y giro político en América Latina,* Buenos Aires, Ediciones Manantial, pp. 209-221.

——— (2011), "Contentious Representation in Contemporary Peru", en J. CRABTREE (ed.), *Fractured Politics. Peruvian Democracy Past and Present,* Londres, Institute for the Study of the Americas, University of London Press, pp. 89-104.

ROJAS, Juan Carlos (2012), "Fiesta y regalo. Los vínculos clientelares y la maquinaria política de Chim Pum Callao", tesis de licenciatura en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú.

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

SARTORI, Giovanni (2008), *Elementos de teoría política,* Madrid, Alianza Editorial.

SCHUMPETER, Joseph (1994), "Another Theory of Democracy", en J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy,* Londres, Routledge.

VILLANUEVA, Aída (2012), "En torno a la representación especial indígena en el Perú. Percepción de líderes indígenas y características del modelo peruano", *Debates en Sociología,* núm. 37, Lima, Departamento de Ciencias Sociales, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 43-76.

# LA SEGUNDA PRESIDENCIA DE CRISTINA KIRCHNER EN SUS INICIOS. LAS ELECCIONES DE 2011 Y LA EVOLUCIÓN DEL GIRO "CRISTINISTA"[1]

ISIDORO CHERESKY[2]

*Resumen*

*En las elecciones realizadas en octubre de 2011 Cristina Kirchner logró la reelección, alcanzando el 54.11% de los votos emitidos. Sin embargo, ese resultado debe ser puesto en perspectiva: persistía un electorado fluctuante y una ciudadanía mayoritariamente desconfiada, que ha variado en su expresión a lo largo del ciclo kirchnerista. Los altos y bajos en el apoyo ciudadano y popular ilustran las tensiones en el vínculo representativo de un liderazgo presidencial que procura sostener una relación directa con la ciudadanía, y un movimiento de partidarios heterogéneo pero que expresó la intensidad política por excelencia, aunque ahora parece en declinación.*

*Palabras clave:* elecciones 2011, Argentina, Cristina Kirchner, representación.

El ciclo de gobierno de los Kirchner —primero Néstor, sucedido por Cristina— estuvo signado por transformaciones significativas de gran impacto social y político que suscita-

[1] Agradezco a la doctoranda Andrea Pereyra Barreyro la revisión técnica de este artículo.

[2] Investigador y profesor de la Universidad de Buenos Aires.

ron o incrementaron el apoyo popular a la vez que, sin que hubiese alternancia en el poder, esos gobiernos fueron cuestionados y tuvieron altibajos de popularidad perdiendo incluso elecciones nacionales. El recurso al decisionismo presidencial y la informalidad en el ejercicio del poder, fuente en sí mismo de descontento y sustento de la duda sobre que se trate de reformas duraderas, nutrieron protestas y rechazo. En definitiva, el cuestionamiento al modo de gobernar se refiere a cuánta compatibilidad hay entre políticas de crecimiento efectivas, distribución del ingreso y conformidad con ciertos principios de justicia, y la improvisación en el ejercicio del poder que conlleva arbitrariedad, dificulta que el crecimiento sea sustentable y debilita la configuración de una comunidad política deliberativa y participativa. Los altos y bajos en el apoyo ciudadano y popular —reflejados en el electorado fluctuante, en la protesta pública y en los índices de popularidad de los gobernantes— ilustraron en los años más recientes las tensiones en el vínculo representativo de un liderazgo presidencial que procuraba sostenerse en una relación directa con la ciudadanía y un movimiento de partidarios heterogéneo, pero que expresó la intensidad política por excelencia, sobre todo juvenil, y que ahora parece en declinación.

Las elecciones presidenciales y generales de 2011, en las que Cristina Kirchner logró convalidar su segundo mandato, fueron significativas pues avalaron una radicalización política, ya en curso por ese entonces, que se acentuó valiéndose de la votación obtenida, y también porque puso a prueba las nuevas normativas electorales ordenadoras del sistema de partidos, cuyas finalidades no parecen haberse alcanzado.

## EL PROCESO ELECTORAL 2011

En 2011 se llevaron a cabo elecciones nacionales y provinciales, estas últimas en muchos casos en una fecha diferente de las nacionales, por lo que el año electoral se extendió desde inicios de marzo hasta fines de octubre. Por primera vez se puso en práctica la Ley 26.571, que prevé elecciones primarias obligatorias de las que surgen los candidatos habilitados para competir en las elecciones nacionales.[3]

El triunfo a nivel nacional de la fórmula presidencial —Cristina Kirchner, que se postulaba a la reelección, acompañada por Amado Boudou— fue contundente: 54.11%, con una distancia de 37.31% respecto al candidato que obtuvo el segundo lugar.

También se eligieron autoridades provinciales (gobernadores, legisladores provinciales, intendentes y concejales) según las regulaciones legales de cada distrito; 22 de los 24 dis-

[3] Según esta ley, estas elecciones son obligatorias tanto para los partidos o coaliciones como para los ciudadanos. Las elecciones son simultáneas, es decir, el mismo día para todos y los ciudadanos inscritos en el padrón nacional pueden votar entre las alternativas (si es que hay más de una lista) del partido o coalición que prefieran. Se presumía que en cada partido o coalición habría competencia y según los resultados surgirían las candidaturas para los cargos nacionales (fórmula presidencial, listas de postulantes para diputados y senadores, si fuese el caso, pues sólo un tercio de los distritos renueva senadores en alternancia, cada dos años). Cada partido o coalición debe concitar en un distrito al menos el 1.5% de las preferencias emitidas para ser considerado como competidor válido en las elecciones generales. Un partido que alcanza ese umbral de votos en cinco distritos califica también como partido nacional que compite en todo el país. Según la ley —que en general no se aplicó pues no hubo competencia dentro de cada fuerza o alianza política—, en cada entidad política se establece previamente a la elección general la composición definitiva de la lista de diputados según algún criterio de mixidad entre los competidores, de acuerdo al resultado de las primarias. La ley no habilita la conformación de coaliciones posteriores a la realización de las PASO (Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias).

tritos, pues en las provincias de Santiago del Estero y Corrientes ya se habían efectuado esos comicios. El ciclo electoral se prolongó desde el 13 de marzo —elecciones provinciales en Catamarca— hasta el 23 de octubre, día de la primera vuelta de las elecciones nacionales, puesto que no hubo lugar a *ballotage*.[4]

Pero el resultado de las elecciones provinciales —sobre todo aquellas efectuadas en una fecha anterior a las nacionales— consagró en algunos distritos importantes el triunfo de listas opositoras al oficialismo nacional, y por diferencias muy significativas. Fue el caso de Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. De modo que la fluctuación del voto ciudadano, con lo que ello implica en su relación con los representantes, se mantuvo como característica de este ciclo electoral.

Pese a que 2011 fue un año electoral y que, según los distritos, los electores fueron invitados a votar en varias oportunidades (eventualmente hasta cinco veces), el clima de movilización político fue moderado, pero la participación en las elecciones presidenciales fue elevado: 79.47 por ciento.

La campaña electoral oficial estaba circunscrita a aproximadamente 30 días tanto para las primarias como para la primera vuelta de las generales.

Las elecciones generales escenificaron una confrontación entre varios candidatos coalicionales que aglutinaban en torno a su proyecto, más o menos personal según los casos, fragmentos de redes y partidos. La intención de fortalecimiento de los partidos políticos a la que aspiraba la Ley 26.571 estuvo lejos de lograrse. Las coaliciones que se constituyeron fue-

[4] El *ballotage* previsto en la legislación para las elecciones presidenciales no se efectúa cuando un competidor se consagra en la primera vuelta electoral, ya sea porque obtiene en ella más del 45% de los votos, o sólo más del 40%, pero con una distancia de al menos 10% respecto a su competidor más próximo.

ron en vistas a conformar una oferta electoral y se revelaron efímeras como las del pasado. En la mayoría de los casos —si no en todos—, para las elecciones primarias cada una de las coaliciones postuló una fórmula presidencial y una lista única de diputados y de senadores, de modo que los electores se encontraron frente a una oferta política consumada, y no pudiendo incidir en ella expresaron en esos comicios más bien la preferencia anticipada de las generales.

## LA OFERTA ELECTORAL 2011

### *Precandidatos, candidatos presidenciales y legisladores nacionales*

La oferta electoral nacional se definió el 25 de junio de 2011 con rectificaciones ulteriores, de acuerdo con el calendario electoral, en vistas a la competencia en las PASO.

La gran mayoría de las candidaturas fueron propuestas por coaliciones y su considerable número (seis fueron las más significativas) ilustra, así como la proliferación de listas de adhesión,[5] una importante fragmentación política, principalmente entre las fuerzas opositoras. Coaliciones que se habían iniciado se deshicieron y dieron lugar a ofertas independientes. Los casos más notorios de separación se protagonizaron entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el socialismo, y en el espacio del peronismo federal o disidente.

[5] Listas de adhesión son aquellas que adoptan como propia una candidatura de nivel electoral superior. Por ejemplo, allí donde la fecha de las elecciones provinciales se hizo coincidir con la de las nacionales, como fue el caso de la provincia de Buenos Aires y otros 7 distritos sobre un total de 24, una lista de gobernador que adhiere a una candidatura presidencial de otra lista, que tiene su propio candidato a gobernador con el que el adherente compite.

De modo que la definición de la oferta electoral produjo desplazamientos y reagrupamientos significativos. Las coaliciones que se oficializaron, en la mayoría de los casos discontinuaban o reorientaban las identidades políticas esbozadas precedentemente. Así aparecieron las siglas Udeso (Unión por el Desarrollo Social) con Ricardo Alfonsín y Javier González Fraga como fórmula presidencial, el Frente Popular con Eduardo Duhalde-Mario Das Neves, y el Frente Amplio Progresista (FAP) con Hermes Binner-Norma Morandini. Un rasgo común a los diferentes espacios coalicionales fue el verticalismo en la selección de los candidatos.

Para las candidaturas presidenciales, en la mayoría de los casos se trató de autoproclamaciones acompañadas de la designación personal del compañero de fórmula. Ello ilustra la medida en que la deliberación o negociación ha tenido poca incidencia, pues en cada caso ha predominado la decisión del líder de popularidad.

Aunque no hubo competencia entre fórmulas presidenciales en el interior de los espacios políticos, si la hubo para otros cargos: gobernador de la provincia de Buenos Aires en el Frente para la Victoria (FPV), para legisladores nacionales de algunos distritos en el Frente Amplio Progresista (FAP), y para otros cargos provinciales y locales en casi todas las principales coaliciones.[6]

[6] Debe tenerse en cuenta que la nueva ley que regula las elecciones primarias rige para las elecciones nacionales, pero no para las provinciales. Sin embargo, en dos provincias —Buenos Aires y Santa Fe— se han sancionado leyes que también obligan a la realización de elecciones primarias obligatorias.

## *Las principales coaliciones*

### El Frente para la Victoria

El movimiento oficialista apareció desde el inicio del ciclo 2011 como la fuerza dominante en la escena, según lo preveían las encuestas y lo confirmaron las primarias.

La formulación de la oferta electoral nacional y aun provincial especialmente para la provincia de Buenos Aires, produjo un fuerte reacomodamiento en el oficialismo en provecho del entorno presidencial y de lo que se considera el núcleo leal a la presidenta en detrimento del sindicalismo, del aparato justicialista, especialmente el bonaerense, e incluso de los aliados "de izquierda" más autónomos —los movimientos sociales, el partido Nuevo Encuentro, de Martín Sabatella, y los miembros residuales de las fracciones radicales y socialistas afines al kirchnerismo—. El método que permitió confeccionar legisladores provinciales con presencia expansiva de los militantes de La Cámpora y de leales a los funcionarios del entorno de la presidencia, fue la concentración de las decisiones en la Casa Rosada, que intervino con un rol protagónico del funcionario Carlos Zanini en la confección o veto de las candidaturas que debían ser avaladas por él y la presidenta.

Cristina Kirchner se autoproclamó candidata invocando su voluntad personal como traducción o interpretación de la voluntad popular, a la que según dijo se sometía", pese a las circunstancias personales por las que atravesaba, aludiendo al fallecimiento de Néstor Kirchner. Y ello sin ninguna referencia que presentara su postulación como respuesta a decisiones o pedidos partidarios, coalicionales o a intercambios con su entorno.

La intervención de la presidenta en la confección de las candidaturas se hizo con la intención de favorecer la renovación política, en detrimento de potenciales adversarios, contrapoderes, o incluso de leales que fueron desconsiderados.

Las nominaciones verticales más significativas a nivel ejecutivo fueron la de su compañero de fórmula, Amado Boudou, y la de Gabriel Mariotto para secundar a Daniel Scioli en la fórmula del ejecutivo bonaerense. Un intento similar por designar una preferida de Kirchner para acompañar a De la Sota como vicegobernadora fue resistida por el líder provincial y condujo a la ruptura con el peronismo cordobés.

La designación de Amado Boudou fue significativa en su momento, pues él proviene de una militancia juvenil en un partido de derecha y no transitó por el riñón del peronismo en ninguna de sus variantes; su acatamiento a la voluntad de la presidenta es la virtud que se resaltaba. Se la consideraba una figura de proyección dados los entonces avatares de la salud de Cristina Kirchner, y la eventualidad de que una reforma constitucional para habilitar una nueva reelección debiese ser dejada de lado. Ulteriormente su involucramiento y enjuiciamiento por su presunto aval como ministro de Economía al salvataje y venta fraudulenta de una importante empresa lo descalificaron para la sucesión.

En el caso de las listas para legisladores nacionales de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires y también de otros distritos, la intervención presidencial marginó o redujo la proporción de los postulantes promovidos por los jefes locales del aparato peronista, generalmente los intendentes y los gobernadores, y por el núcleo dominante de la CGT (Confederación General del Trabajo), por ese entonces aliado del gobierno.

Esta renovación política tenía como recurso principal la agrupación La Cámpora[7] —fundada por Máximo, el hijo de

[7] Héctor Cámpora fue delegado de Juan Domingo Perón en la Argentina y accedió a la presidencia en 1973, al legalizarse la lista del peronismo, función que ejerció por unos pocos meses hasta el regreso de Perón.

la presidenta—, compuesta por militantes y un núcleo dirigencial que se desempeña mayoritariamente en cargos públicos —en la entidad que gestiona los fondos jubilatorios y las pensiones: Anses, Aerolíneas Argentinas, etc.—. Varios candidatos de los más afines a la presidenta accedieron al Congreso Nacional, pero también a la legislatura porteña, a la bonaerense y en menor medida a representaciones en otras provincias, con la aspiración de ser un vector confiable de la voluntad presidencial.

Los sectores tradicionales del oficialismo, que se consideran herederos del peronismo histórico, el aparato partidario local y provincial así como el liderazgo sindical fueron conmovidos por la definición presidencial de las candidaturas, que los perjudicó. La popularidad de la presidenta, recurso necesario para la preservación del poder político de estos sectores, atenuó las reacciones inmediatas.

El malestar de Hugo Moyano por la marginación de sindicalistas —sólo dos fueron incluidos en posiciones elegibles en la lista de candidatos bonaerense— se expresó a través de las declaraciones airadas de dirigentes afines y se tradujo en el rechazo público de dos de ellos a ser candidatos a diputados en lugares postergados de las listas "sábana" que no les daban la posibilidad de resultar electos.

De este modo el corporativismo sindical que se había expandido y se presentaba como un significativo recurso organizacional del poder se veía debilitado en su vocación política. Las reacciones sindicales permitían ya entonces prever una ruptura con el oficialismo que se produciría estentóreamente meses después, en el transcurso de 2012.

En todo caso el debilitamiento del poder político sindical continúa la tendencia de los años precedentes.

---

Era una figura considerada tolerante, afín al peronismo revolucionario de ese entonces que finalizó siendo repudiado por el líder.

Legisladores de origen sindical en el Congreso Nacional (declinación)

1983/1993 de 39 a 23
1993/2003 de 23 a 17
2003/2011 de 17 a 13

En 2011 en la Cámara de Diputados finalizaron su mandato cuatro legisladores de origen sindical e ingresaron dos.

La renovación política en el oficialismo estuvo centrada en los candidatos a legisladores nacionales y provinciales (al menos en la provincia de Buenos Aires), y no a nivel local, como había sido en 2007. En ese entonces, al menos 10 intendencias del conurbano bonaerense cambiaron de mano a favor de oficialistas renovadores gracias a la difusión en ese entonces de "listas colectoras", es decir, paralelas a las del intendente histórico.

El signo ideológico de la renovación emprendida no siempre era evidente y se combinaba en algunos casos con un pragmatismo desprejuiciado. En la provincia de La Rioja, Carlos Menem —otrora diabolizado— encabezaba como candidato a senador una de las dos listas oficialistas se incluía a kirchneristas de estirpe.

### *Las coaliciones opositoras*

La acción que una parte importante de las oposiciones había concertado en el Congreso Nacional luego de la derrota del oficialismo en junio de 2009, no tuvo el éxito esperado, y al aproximarse el nuevo proceso electoral se acentuaron las divisiones entre ellas sin que alguna pudiese prevalecer sobre las demás.

Las principales fuerzas opositoras que presentaron candidaturas nacionales eran coaliciones entre partidos y redes

y, como se ha señalado, fueron inspiradas por líderes o en algún caso por acuerdos entre líderes.

La escena electoral se constituyó, en lo que hace al campo de las oposiciones, con actores relativamente imprevistos,[8] siendo incierto el peso electoral de cada uno de ellos. Habiendo desistido de competir, algunos dirigentes que se habían destacado en las elecciones precedentes y con predicamento territorial e imagen nacional, se terminaron constituyendo dos coaliciones significativas: la Unión para el Desarrollo Social (Udeso) y el Frente Amplio Progresista (FAP). Fuerzas de menor peso electoral, pero no desdeñable, fueron la Coalición Cívica (CC) y Compromiso Federal (CF).

## Udeso

Esta coalición entre la UCR y un sector peronista disidente, el de Francisco de Narváez, fue el resultado de un viraje propiciado por Ricardo Alfonsín en vistas a dotar a su candidatura partidaria de una mejor competitividad; a la vez conllevó el abandono de su inicial perfil social demócrata al romperse la alianza con los socialistas (Hermes Binner) y la fuerza Generación para un Encuentro Nacional (GEN; Margarita Stolbitzer) debido a los desacuerdos provocados precisamente por la asociación con los mencionados peronistas.

En esta fuerza persistía la tensión entre el perfil inicial de izquierda que adoptó Alfonsín, asociado a una reivindicación identitaria "radical", y el perfil más ecléctico de las candidaturas de coalición y el propósito de poner en relieve

[8] Mauricio Macri, jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y presidenciable del centro-derecha, así como Fernando *Pino* Solanas, de la "izquierda nacional" porteña, luego de cavilar desistieron. Al candidato estrella del peronismo disidente, Carlos Reutemann, se le incitó para presentarse —como tantas veces en el pasado—, pero finalmente no fue candidato.

la negatividad, es decir el rechazo multivariado al kirchnerismo gobernante, aunque adoptando un tono que procuraba contrastar con la conflictividad exhibida por el oficialismo. Se aspiraba a superar la desconfianza de tradiciones radicales y peronistas persuadiendo a unos y otros sobre el común interés en converger en el rechazo a la continuidad de Cristina Kirchner en el gobierno.

Las candidaturas acordadas ilustraban una voluntad de convergencia en la que coexistían líderes de vocación republicana y otros pragmáticos, sindicalistas y funcionarios. Pero en varios distritos, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, los integrantes de la coalición Udeso presentaron listas separadas para legisladores nacionales y también listas en competencias para legisladores provinciales e intendentes en varios distritos importantes de la provincia de Buenos Aires. Esta convergencia mínima entre listas que se adherían a la fórmula presidencial coalicional se repitió en otros distritos en el interior del país.

Frente Popular

Luego del fracaso en cohesionar al peronismo federal, el expresidente Eduardo Duhalde, abandonado por Adolfo Rodríguez Saá, quien decidió competir por separado, lanzó una oferta nacional con presencia de personalidades destacadas del peronismo tradicional, algunas que fueron notorias en el pasado, como el propio Duhalde y otros que eran legisladores o dirigentes peronistas "residuales", exministros nacionales, exgobernadores, senadores y funcionarios, y algunos diputados en ejercicio. Aunque presentaba candidatos a legisladores en todo el país su presencia más significativa se dio en su presunto bastión, la provincia de Buenos Aires, donde fue candidata su esposa. Amén de la red partidaria con la que creía contar tuvo el respaldo de una red sindical menor pero significativa.

## Frente Amplio Progresista

Hermes Binner, con el respaldo de su Partido Socialista, lanzó su candidatura presidencial conformando una coalición con Frente del Sur (*Pino* Solanas), GEN (Margarita Stolbizer) y el Partido Nuevo (Luis Juez). Ello sucedió luego que su delfín ganara las elecciones en la provincia de Santa Fe para sucederlo en la gobernación, y que Raúl Alfonsín —con quien preveía compartir la fórmula presidencial— sellara otro acuerdo.

Emergía así la expectativa de una izquierda democrática que había tenido antecedentes en los noventa, pero carecía en el pasado inmediato de una presencia nacional significativa. Binner podía invocar una gestión de gobierno en Santa Fe que muchos entre quienes la conocían la consideraban ejemplar, y podía contar con aliados con posibilidades de mantener una fuerte implantación en sus distritos o aun de triunfar en las elecciones provinciales y nacionales: en Córdoba, en la Ciudad de Buenos Aires y en menor medida en la provincia de Buenos Aires. Pero a la hora de presentar a los candidatos de la coalición prevalecieron las divergencias, de modo que un sector menor de los aliados porteños se retiró y lanzó una fórmula presidencial por separado.

Las diferentes coaliciones, incluyendo la del oficialismo pero en mayor medida las opositoras, se disgregaron total o parcialmente en el transcurso de los meses posteriores a la elección. En la perspectiva de las elecciones de 2013, de renovación parcial de las cámaras legislativas, la escena política aparecería reconfigurada.

## RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS Y DE LAS GENERALES

El 23 de octubre de 2011 se realizó la primera vuelta de las elecciones nacionales —que resultó ser la definitoria— y, en coincidencia, elecciones en ocho provincias que eligieron gobernador y otros representantes provinciales y locales, entre ellos, la provincia de Buenos Aires, el distrito más importante.

En estos comicios se confirmó el excepcional triunfo electoral de Cristina Kirchner, que resultó reelecta con un porcentaje superior al obtenido por todos los otros presidentes constitucionales desde la democratización emprendida en 1983. Los otros seis competidores obtuvieron resultados muy inferiores.

Entre las primarias y las generales la presidenta incrementó sus votos y el ordenamiento de los competidores varió significativamente. El candidato Hermes Binner, que en las primarias se posicionó cuarto, alcanzó en las generales el segundo lugar.

Las consecuencias de estos resultados excepcionales fueron muy significativas para la configuración de la escena política e institucional.

*Voto para presidente en elecciones primarias y en las generales*

| | *C. Kirchner* | *H. Binner* | *R. Alfonsín* | *A. Rodríguez Saá* | *E. Duhalde* | *J. Altamira* | *E. Carrió* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Elecciones primarias | 50.24 | 10.18 | 12.20 | 8.17 | 12.12 | 2.35 | 3.07 |
| Elecciones generales | **54.11** | **16.80** | 11.14 | 7.96 | 5.86 | 2.30 | 1.85 |

El cuadro que se perfilaba a partir del 10 de diciembre, al asumir las nuevas autoridades nacionales y en los ocho distritos que efectuaron los comicios el mismo día, era considerablemente diferente al de los años precedentes. Una presidenta plebiscitada sin una oposición sólida; nuevamente mayoría oficialista en ambas cámaras.

### *Un oficialismo dominado por la figura presidencial y con un inmenso poder*

Un oficialismo poderoso y oposiciones débiles o reiteradamente incipientes constituían una escena —así como la que surgió de las elecciones generales de 2011— que se puede calificar como dominada por un poder unipolar, como fue la de Néstor Kirchner en sus primeros años de gobierno, aunque en circunstancias muy diferentes.

El de Cristina Kirchner es el tercer mandato de un proyecto político emprendido con su marido, fallecido en 2010. Es también el mayor caudal electoral del ciclo Kirchner y de los obtenidos por los presidentes desde 1983,[9] y en consecuencia es también el que le daba más libertad personal para gobernar y el que le brindó más recursos institucionales.

La presidenta que se sucedía en el poder gozaba ya en los inicios del proceso electoral de una alta popularidad que le permitió —como ya se indicó— incidir personalmente en la configuración de la oferta del Frente para la Victoria impulsando a sus partidarios más leales.

Su presencia en la campaña se limitó a apariciones públicas como mandataria y en unos pocos actos. Sus *spots* publicitarios y otros anuncios políticos la tenían como referente exclusivo, por lo que siguiendo la analogía con la presidencia de Néstor Kirchner, procuró una relación directa

[9] N. Kirchner 22.4% en 2003; C. Kirchner 45.28% en 2007.

con la ciudadanía y reclamó un respaldo "al proyecto", a la acción de gobierno, encarnado en ella sin referencias a una organización partidaria o al propio movimiento oficialista. De modo que su llamado político y la distancia respecto a los componentes tradicionales del heterogéneo movimiento que lidera dan la medida de cuán personalista fue el respaldo obtenido en ese entonces. En el discurso de celebración del triunfo —el 23 de octubre— no hubo referencias ni emblemas partidarios ni menciones a Perón y Evita, salvo el indirecto al referirse en el segundo discurso de la noche, el informal en la Plaza de Mayo, a su propio pasado: "... darle las gracias a esta multitud de jóvenes argentinos que han vuelto a recuperar la Plaza de Mayo". Ésta no podía ser entendida sino como una referencia al 1° de mayo de 1975, cuando Perón echó a la juventud combatiente de su partido de la Plaza en un clima de improperios y hostilidad.

La amplitud del triunfo en las presidenciales estuvo dada por la magnitud de votos, que le dio la primacía en 23 de las 24 provincias —incluyendo aquellas en que opositores o disidentes habían triunfado por amplio margen pocas semanas antes—, y en una extensión territorial que incluyó las grandes ciudades, en las que había perdido en 2007. Salvo Adolfo Rodríguez Saá, sus competidores fueron derrotados en sus propias provincias y a veces ciudades. Para legisladores nacionales, en sentido al menos formal, su sigla coalicional (Frente para la Victoria) y la de sus aliados triunfaron en 16 de las 22 provincias en que hubo comicios; aun donde ganaron gobernadores justicialistas disidentes, algunos de los diputados nacionales electos se alinearon ulteriormente con el oficialismo. En la provincia de Buenos Aires el oficialismo ganó las elecciones municipales en 100 de los 135 distritos, conquistando 15 nuevas intendencias. En Santa Fe, se consagró un gobernador socialista pero el kirchnerismo obtuvo la mayoría tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

Igualmente notoria fue la extensión sociológica de su triunfo, que incluyó a los sectores más populares, medios urbanos y rurales, y particularmente las ciudades de la pampa húmeda que fueron sede de la revuelta de los ruralistas en 2008.

Pero viendo el proceso electoral en su conjunto —en el transcurso de 2011— es posible introducir matices en el alcance de la hegemonía alcanzada por el movimiento oficialista. En 16 de los 24 distritos se celebraron las elecciones provinciales con anterioridad de semanas o meses respecto a las nacionales; en algunos de los más importantes los candidatos oficialistas fracasaron: Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Al día siguiente de las elecciones, las diferentes corporaciones, incluyendo la CGT, saludaron el resultado, y en cuanto a los líderes opositores, algunos se retiraron de la escena y otros permanecieron en una actitud expectante de los futuros pasos del gobierno.

En lo referente al Congreso —desde la renovación parcial formalizada el 10 de diciembre de 2011—, el oficialismo, con sus aliados, contó con mayoría en ambas cámaras, pero con una cohesión y probable disciplinamiento muy distinto al de la fase anterior a diciembre de 2009 y aun de julio de 2008, momento en que el oficialismo se fracturó en la votación sobre la resolución 125 referida a las retenciones de las exportaciones agrícolas (véanse cuadros 1 y 2).

## RETROSPECTIVA SOBRE EL CICLO KIRCHNERISTA

La reelección y la evolución del gobierno de Cristina Kirchner en su segundo mandato pueden ser entendidas mejor situándolas en la perspectiva de lo sucedido en el ciclo de gobiernos precedentes: Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Kirchner (2007-2011).

Cuadro 1. Cámara de Diputados
(257 escaños-Quórum 129)[a]

| | FPV[b] | ACyS[c] | *U. Pro*[d] | *AL. K.*[e] | *C. Izq.*[f] | *Otros* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Hasta 10 dic. 09 | 115 | 52 (UCR[g] 24) | 30 | 22 | (en otros) | 38 |
| Después 10 dic. 09 | 97 | 80 | 47 | 16 | 8 | 9 |
| Después 10 dic. 11 | 115 | 41 (UCR) + 6 (CC) | 11 | 15 | 22 (FAP)[h] | PF[i] 27 + 19 |

[a] Dado que las coaliciones opositoras se deshacen posteriormente a la incorporación de los representantes en el Congreso, la ubicación en bloques es aproximativa, salvo para el oficialismo, y aun para este bloque se registraron fluctuaciones menores pero significativas, que le permitieron recuperar la mayoría en el Senado. De hecho, en la Cámara de Diputados se registraron 34 bloques parlamentarios, muchos de ellos unipersonales; se conforman alianzas o interbloques que procuran actuar de modo concertado.

[b] Frente para la Victoria (FPV), oficialismo nacional.

[c] Acuerdo Cívico y Social (Coalición Cívica, Socialismo).

[d] Union Pro (M. Macri, F. de Narváez, F. Solá).

[e] Aliados del oficialismo.

[f] Centro Izquierda.

[g] Unión Cívica Radical (UCR).

[h] Frente Amplio Progresista.

[i] Peronismo Federal.

Cuadro 2. Cámara de Senadores
(72 escaños-Quórum 37)

| | *FPV/PJ* | *Aliados FPV* | *ACyS* | *PJ opositor* | *Otras oposiciones* |
|---|---|---|---|---|---|
| Hasta 10 dic. 09 | 34 | 6 | 14 | 10 | 8 |
| Después 10 dic. 09 | 30 | 6 | 17 | 12 | 9 |
| Después 10 dic. 11 | 32 | 6 | 17 (UCR) | 9 | 4 (FAP)+ 4 |

La debacle de fines de 2001 había sido económica y política. El descontento ciudadano con la gestión de gobierno de entonces, y en particular con el congelamiento de los depósitos bancarios —que culminaría con el abandono de la paridad peso dólar y una devaluación de la moneda que perjudicaría tanto a los ahorristas como a los asalariados en general—, desembocó en una megaprotesta urbana, el "cacerolazo".[10] Este hecho provocó la renuncia del presidente Fernando de la Rúa y su sustitución por uno interino en un clima de rechazo generalizado a la representación política. Eduardo Duhalde —el sucesor presidencial—, a los pocos meses de asumir, convocó anticipadamente a elecciones presidenciales para abril de 2003 como modo de acortar su gobierno, debilitado por la protesta social. En esas elecciones resultó ganador cuasi accidental Néstor Kirchner, pues aunque obtuvo sólo el 22.4% de los votos, saliendo segundo entre cinco competidores con caudal electoral que los colocó a poca distancia unos de otros, finalmente fue proclamado presidente. Carlos Menem, quien había obtenido el primer lugar con una votación apenas superior, sabía que no podría reunir en el balotaje más votos de los ya alcanzados, por lo que abandonó la contienda.

Así, Néstor Kirchner fue el protagonista de la salida de la crisis, gobernando durante los primeros años de su mandato a base de voluntad y decisión personal. Invocaba, para justificar un modo poco institucional de ejercer el poder, la situación de excepción en que se encontraba el país a la que calificaba de "infierno". Pudo sobrellevar su precaria legitimidad inicial conquistando amplio apoyo ciudadano al adoptar decisiones audaces, imprevistas y populares, y sustentando su capacidad de gobierno en esa misma relación directa con la opinión pública.

[10] Se designó popularmente de este modo a la protesta callejera de ciudadanos, generalmente autoconvocados, que hacían escuchar su descontento con el tañido de cacerolas y otros utensilios.

Desmintiendo lo que los analistas políticos de entonces predecían, dio la espalda a su padrino político —E. Duhalde— e ignoró al conjunto de los dirigentes políticos históricos, distancia que él y su esposa y sucesora mantuvieron a lo largo del tiempo. Conectaba de ese modo con la extendida desconfianza social hacia "la clase política" —a la cual sin embargo, él pertenecía—, aunque fuera en sus márgenes como gobernador durante años de la provincia de Santa Cruz, y su esposa varias veces senadora nacional por ese distrito. Pero su popularidad fue también tributaria de decisiones de gobierno que lo convirtieron en campeón de la lucha contra las corporaciones —las fuerzas armadas, la Iglesia, sectores del mundo de los negocios— e impulsor del restablecimiento de cierta autoridad del Estado, la que permitió acompañar y favorecer un excepcional crecimiento económico —en torno al 8 y 9% durante algunos años—, alentado por la insólita demanda internacional.

Una inscripción que dio a Néstor y luego a Cristina Kirchner un amplio reconocimiento en los sectores progresistas fue la política de derechos humanos, que impulsó la abolición de amnistías y perdones a militares y civiles enjuiciados o enjuiciables por haber cometido crímenes de lesa humanidad durante la última dictadura militar. El debate en torno al pasado no incluyó ampliamente otras acciones y partícipes de la violencia política.

Se instaló así un modo de gobernar que parecía apropiado para la situación de excepción: poder concentrado al extremo, con frecuentes decretos presidenciales que desdeñaban el protagonismo del parlamento, con un núcleo decisional reducido, en el que no participaba el gabinete, y ausencia de diálogo institucional con los destinatarios y aun eventuales beneficiarios de las políticas públicas. La construcción de una organización política propia se redujo a un entorno, al menos en los años iniciales, y al sostén de las redes político-estatales de raigambre peronista que se subordinan a quie-

nes gobiernan si de ese modo aseguran su permanencia en los poderes locales; y luego se dio lugar a una dinámica movimientista —es decir de baja institucionalidad y escasa participación en las decisiones de los socios e incluso de los propios partidarios— incorporando como aliados a sectores progresistas prevenientes de la frustrada experiencia del Frepaso (Frente País Solidario), de otros sectores de izquierda democrática convocados por el proyecto inicial de "la transversalidad", y algunos de los movimientos piqueteros protagonistas de las demandas de los excluidos, cuyos dirigentes fueron cooptados como funcionarios de gobierno. Ulteriormente, cuando se delineó —en 2006— la estrategia de "la Concertación", captó a cinco de los seis gobernadores radicales y a su entorno de funcionarios.

A medida que el oficialismo se fortalecía de ese modo, se acentuó una polarización con adversarios designados, que terminaría colocando como blanco principal a la "corporación mediática", y en particular los multimedia integrados por el grupo Clarín. Ya en los años más recientes, siendo presidenta Cristina Kirchner, se expandió un conglomerado novedoso de medios oficialistas públicos y privados que se inscribieron en una comunicación política polarizada del lado del oficialismo. Estos medios de comunicación privados se vieron favorecidos por una distribución arbitraria de la "pauta publicitaria", es decir, de los fondos públicos para publicidad.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner los logros de la recuperación económica fueron significativos —alto crecimiento, excepcional reestructuración de la deuda pública con una quita en el valor de los nuevos títulos del 75% respecto a los precedentes—, así como de la social —a la notable disminución de la pobreza y la indigencia y el desempleo se sumó un paso institucional acotado pero muy significativo—. Un pilar institucional, casi el único logro en este dominio, fue la renovación de la Corte Suprema —con una nueva

composición integrada por magistrados independientes—, que aunque sólo contrarrestó parcialmente un ejercicio del poder concentrado, fue referencia de pluralidad institucional en un ciclo en que el Congreso ha carecido de prestigio en la opinión y de eficacia en su funcionamiento.

Cuando Cristina Kirchner compitió para la sucesión de su esposo —el 23 octubre de 2007— la popularidad de los Kirchner era aún alta, pero comenzaba a registrarse un malestar ciudadano urbano con el modo de gobernar decisionista en momentos en que el país parecía normalizado. Cristina Kirchner ganó en el país cómodamente en la primera vuelta ante una oposición dividida, pero perdió en las grandes ciudades.

Este segundo mandato del proyecto iniciado en 2003, ejercido por Cristina Kirchner, estuvo caracterizado por una continuidad en el modo de gobernar que aparejó inestabilidad, altibajos en la popularidad de los gobernantes y desplazamientos en la composición del movimiento oficialista.

A poco de iniciado el mandato de su esposa, Néstor Kirchner impulsó la reorganización del Partido Justicialista —que se hallaba en hibernación jurídica desde el 2002 y por un tiempo recentró el movimiento en el aparato organizacional partidario intendentes del conurbano y gobernadores—, al que había marginado o desdeñado durante su mandato, aplicándoles el irónico mote de "el pejotismo". Pero esta institucionalización política fue episódica, pues pronto ese partido reingresó en el letargo.

Las expectativas de progresos en la institucionalidad alentadas por promesas previas de Cristina Kirchner se vieron frustradas, y el modo decisionista de gobernar persistió y condujo, a pocos meses de iniciada la nueva gestión, a un agudo conflicto con los productores agropecuarios cuando se quiso imponer un incremento en las retenciones impositivas a las exportaciones agropecuarias, en particular para la soja y el girasol. Aunque la opinión pública no

era mayoritariamente hostil a las retenciones, sí lo era a un procedimiento muy generalizado que gravaba productos de muy variada rentabilidad y que se instrumentaba de modo tal que se oscurecía nuevamente la gestión y el destino de los fondos públicos. El malestar de los ruralistas concitó así amplias adhesiones ciudadanas, al punto que el Congreso, donde el oficialismo había sido mayoritario, terminó rechazando el decreto que incrementaba los gravámenes. La presión popular había logrado que la decisión se definiera en ese ámbito y que las lealtades de los bloques parlamentarios se resquebrajaran a favor de la protesta.

Un modo de gobernar que hacía caso omiso del diálogo con las partes involucradas en las decisiones, de la intervención parlamentaria, pero también de la maduración y argumentación de las decisiones ante la opinión pública, parecía hacer agua.

Las elecciones de renovación parcial del Congreso realizadas en junio de 2009 —pese a que la renovación efectiva de los mandatos se haría efectiva sólo en diciembre de ese año— fueron transformadas por el expresidente Néstor Kirchner en un plebiscito. Él mismo encabezó la lista de diputados nacionales en el distrito bonaerense logrando que el propio gobernador en ejercicio y varios intendentes figuraran en esa lista. Pese a este recurso de incorporar a quienes gestionaban —que se postulaban como candidatos, sin intenciones de asumir las bancas de diputados cuando fueran electos—, el oficialismo sufrió una derrota nacional pues su caudal electoral no alcanzó al 30% y en los meses ulteriores los Kirchner mantuvieron ese bajo nivel de popularidad. El rechazo al oficialismo era intenso y en buena medida una oposición variopinta había sido vehículo de expresión del mismo en las urnas.

Pese al fuerte traspié, con el impulso de Néstor Kirchner, el oficialismo retomó la iniciativa en el Congreso haciendo votar —antes que se produjera la renovación de ban-

cas resultante de los comicios— leyes muy importantes destinadas a reconfigurar el espacio público político y la representación (Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual y Ley 26.571 de Reforma Política y Electoral), y a reformar la protección social (el sistema jubilatorio volvió a ser público). Aun después de diciembre de 2009, con un Congreso con mayoría opositora en diputados y un Senado en paridad fluctuante, las oposiciones no pudieron concertar iniciativas parlamentarias exitosas, y la expectativa ciudadana en ellas se erosionó a lo largo de 2010. El oficialismo se recuperó lentamente, pero la hostilidad al gobierno se mantuvo con cierta intensidad alimentado por ciertos desequilibrios persistentes, en particular la inflación subestimada en los índices oficiales, que erosionaba los ingresos fijos, sobre todo los de los más pobres, en particular los de los trabajadores informales y los desocupados. Desde el 2007 los progresos en la reducción de la pobreza y las desigualdades se habían estancado. Sin embargo, el gobierno impulsó medidas que contrarrestaron, al menos parcialmente, esos efectos corrosivos: alrededor de dos millones y medio de personas de la tercera edad, que no habían cumplimentado los aportes jubilatorios, accedieron a algún tipo de protección; por decreto la presidenta se adelantó a una iniciativa parlamentaria y creó un subsidio, de universalidad parcial, para los hijos menores de edad;[11] se generó un nuevo plan —aunque de manejo discrecional en manos de los intendentes, principalmente los oficialistas— para pro-

[11] La asignación universal por hijo beneficia a los menores de 18 años, integrantes de familias cuya cabeza esté desocupada, trabajen en el mercado informal, o ganen mensualmente una suma inferior al salario mínimo vital móvil. Según el decreto, para cobrar el subsidio, los beneficiarios deben estar escolarizados y cumplir con la vacunación obligatoria. Esta asignación es probablemente la más apreciada de las decisiones distributivas de la presidenta Cristina Kirchner; se estima que la reciben 3 500 000 niños y jóvenes.

mover la remuneración de aquellos trabajadores que crearan cooperativas de trabajo, y también se continuó con planes de obra pública que incluían extensión de redes de agua potable y cloacales en los barrios con más carencias.

Con todo, pasada la mitad de 2010 las encuestas pronosticaban el persistente rechazo al oficialismo y en consecuencia se anunciaba su fracaso para las presidenciales venideras; hasta que sucedió lo inesperado: el fallecimiento repentino de Néstor Kirchner.

Este acontecimiento produjo una inflexión en el clima público y en la configuración de la escena política. En primer lugar, el desconsuelo fue muy visible en los jóvenes kirchneristas, en las nuevas generaciones militantes fogueadas en el conflicto con el sector agropecuario y en las movilizaciones ulteriores en torno a las continuas confrontaciones que alentaba Néstor Kirchner. Esos jóvenes eran ilustrativos de una minoría de intensidad política, de militancia en ese entonces en expansión exhibiendo un entusiasmo y una movilización que no tenía correlato entre los opositores. Y también contrastaba con el "aparatismo" del PJ y del sindicalismo, cuyas movilizaciones populares eran resultado de un encuadramiento organizacional sospechado —justa o injustamente— de acarrear, al menos en parte, sectores populares atrapados por las redes clientelares: los que venían y volvían en micros. Estos jóvenes urbanos que acudían espontáneamente a despedir al jefe político, más solventes muchos de ellos, eran autónomos e influyentes en los sectores con los que había chocado el oficialismo en el pasado reciente.

De modo que la imagen misma de Néstor Kirchner comenzó a reconfigurarse durante las exequias, en sectores de la opinión que le eran reticentes o aun adversos. El líder conflictivo, promotor de una hostilidad incomprensible para los sectores medios y, probablemente, para parte de los más populares, se relativizó a la hora de la imagen póstuma, en

provecho del voluntarista que había conducido una salida de la crisis contra las advertencias de los factores de poder y de muchos expertos consagrados.

Al desaparecer él, disminuyó por un tiempo la conflictividad y la polarización, y esa distensión permitió al oficialismo, encarnado ahora en la figura de Cristina Kirchner, valoras ciertos logros y emprender la reconquista de la opinión.

La otra faz de esta desarticulación que produjo la desaparición física del líder afectó a las oposiciones, que se vieron desprovistas del factor unificador ofrecido por la figura de quien provocaba rechazo en importantes sectores de la opinión.

En poco tiempo el viraje en la opinión y el clima público se consolidó instalándose la posibilidad de que el ciclo kirchnerista se continuara con un segundo mandato de Cristina Kirchner.

## EL "CRISTINISMO", CONSOLIDACIÓN Y TRASPIÉ

El segundo mandato de Cristina Kirchner prolongó la permanencia en el poder de un proyecto político y sobre todo de una filiación gobernante, al menos por doce años. Ello, aunque pueda considerarse que ese proyecto se ha reformulado a lo largo del tiempo, y aunque su contenido haya experimentado evoluciones imprevistas y no lineales.

Antes y después de las elecciones hubo una primavera kirchnerista. El rostro afable de la presidenta, acompasado con una desaceleración del vértigo público y marcado, además, por un duelo personal que suscitaba empatía, convergieron para consolidar su centralidad y una popularidad renaciente que le permitió —junto con el tradicional empleo de los recursos del Estado atribuidos o restringidos por voluntad presidencial— un disciplinamiento del movimiento oficialista.

Con la hegemonía electoral e institucional reconquistada, la presidenta acentuó un giro orientado a identificar el proyecto gobernante con un rumbo nacional ineluctable, a procurar disciplinamientos de facto y a extremar su confrontación con los "poderes mediáticos" y con la justicia, en particular con la Corte Suprema que se constituyó, junto con las protestas ciudadanas ilustradas en megacacerolazos y los reclamos sindicales, en freno efectivo a esos proyectos.

Un sustento vertebral en la construcción del "cristinismo" ha sido la renovación política, que impulsó la presidenta en conflicto abierto o potencial con las redes partidarias tradicionales. Hubo otras renovaciones —como las de una decena de intendencias del conurbano bonaerense conquistadas por postulantes ajenos al "aparato" al frente de listas colectoras que compitieron en muchos casos exitosamente con los caudillos tradicionales en 2007—, pero la de 2011 parecía destinada a impulsar una corriente juvenil orgánica, principalmente la agrupada en La Cámpora y en alguna medida en otros movimientos juveniles y sociales (Movimiento Evita, Kolina, etc.). Ya en los años precedentes, jóvenes de esa membresía fueron designados en puestos públicos relevantes, pero la primera indicación del rol vertebral atribuido a la corriente —fundada por el hijo de la presidenta, Máximo— fue la asignación de lugares relevantes en las listas de diputados nacionales y locales, sobre todo en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires, pero también en otros distritos. En el futuro Congreso estos representantes actuarían como un grupo diferenciado dentro del oficialismo (7 diputados nacionales y 3 aliados; 15 legisladores provinciales; 15 concejales; comuneros en la Ciudad de Buenos Aires).

El 23 de octubre de 2011, luego de su discurso celebratorio del resultado electoral en el Hotel Intercontinental, como ya se mencionó, la presidenta se dirigió a la Plaza de Mayo, donde se hallaba una multitud de jóvenes militantes,

y en esa oportunidad reavivó la conexión con esos jóvenes a los que les asignó una tarea diferente a la institucionalidad partidaria; les pidió "que se organicen profundamente en todo el territorio de la República Argentina, en los frentes sociales, en los frentes estudiantiles, porque es necesario reconstruir el entramado social y político a lo largo y a lo ancho del país, para defender a la patria, para defender los derechos de los más vulnerables. Y, fundamentalmente, para que nadie pueda arrebatarles lo que hemos conseguido y el futuro de todos ustedes". No se trataba de cualquier militancia, lo que destacó en ese momento es que los jóvenes "han vuelto a recuperar la Plaza de Mayo". Y para que no hubiera dudas de la conexión que establecía con la juventud peronista rebelde de los setenta —entonces enfrentada con el líder del movimiento—, exteriorizó su identificación con lo sucedido en ese pasado: "me veo yo y lo veo a él (refiriéndose a Néstor Kirchner) hace muchos años en este mismo lugar. Pero también déjenme decirles que los veo en un momento histórico superador de aquellos momentos".

La presidenta procuraba darse un sustento personal, a la vez que mantenía una relación de contención y tensión con los otros componentes del movimiento. Estuvo en primer plano la relación conflictiva con Hugo Moyano y con los líderes sindicales que ejercían presión corporativa, y que desembocaría en el trascurso de 2012 en la fractura de la CGT y el alejamiento del aliado principal. De modo que a pocos meses de la exitosa elección del oficialismo, cinco centrales sindicales lidiaban por la representación de los trabajadores y, por la propia dinámica de la competencia, impulsaban la protesta.

Por otra parte, cuando el gobernador bonaerense Daniel Scioli anunció, en mayo de 2012, su aspiración presidencial en caso en que C. Kirchner no pudiera reformar la Constitución y postularse nuevamente, se abrió otro frente de intensa conflictividad. Aparecía una alternativa en el propio

movimiento oficialista que era vista como un desafío a la continuidad del proyecto Kirchner.[12]

La escena política pública va más allá de las fracturas en el oficialismo. Las oposiciones principales sufrieron en 2011 una derrota que, en un caso —el del peronismo federal—, implicaba su desagregación al menos en el perfil hasta ahora adquirido, y en el otro —la del centenario Partido Radical— la prolongación de una crisis que lleva quizás casi dos décadas (desde las elecciones de 1995) y que confirma la declinación de una identidad política, aunque persiste una presencia territorial en un ramillete de importantes capitales provinciales. Computó un 11% del electorado, lo que no es despreciable en sí, habiendo alcanzado el tercer lugar en la lid presidencial, y es aún el segundo bloque por su número de parlamentarios, pero parecía lejos de lo que fuera en el pasado: una fuerza gobernante o con posibilidades de serlo.

Puede también observarse la emergencia novedosa de una izquierda socialista que proclama en la política una identificación con los "intereses populares", en un sentido análogo al del oficialismo, pero en competencia con él. Se trata entonces de una fuerza emergente, pero que no logró,

[12] Daniel Scioli fue vicepresidente de Néstor Kirchner y luego éste lo impulsó a competir por la gobernación del distrito principal, la provincia de Buenos Aires. Su estilo personal lo diferencia nítidamente del confrontativo que caracteriza a la presidenta; es visto como un líder que podría contar con el respaldo del aparato peronista tradicional y en particular de los intendentes del conurbano hostiles a los movimientos y organizaciones que constituyen el entorno de Cristina Kirchner y respaldan la radicalización de su gobierno. El gobernador bonaerense goza de altos índices de popularidad, mayores que los de la presidenta, lo que es más notorio cuando los de ella se encuentran a la baja. La figura de D. Scioli es valorada positivamente en los sectores medios urbanos. Desde el anuncio de su candidatura eventual, el hostigamiento del gobierno nacional al gobernador bonaerense ha sido continuo, incluyendo la privación de fondos, lo que desestabilizó su gestión.

luego de su formación y debut electoral, estabilizar su composición, aunque continúa presente en la escena política.

Otra fuerza potencial es el PRO (Propuesta Republicana), heterogéneo pero de identificación conservadora, que por el momento está relegado a un ámbito territorial limitado, el de la Ciudad de Buenos Aires, con algunos destellos litoraleños en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos.

El resultado electoral obtenido por Cristina Kirchner debe ser puesto en esa perspectiva: persistía un electorado fluctuante; en definitiva, una ciudadanía mayoritariamente desconfiada, que ha variado en su expresión a lo largo del ciclo kirchnerista y que incluso, a lo largo de 2011 —como electorado— se había pronunciado sin tener siempre en cuenta las etiquetas partidarias, inclinándose por la convocatoria de liíderes de diferente filiación, según las elecciones fueran nacionales, provinciales o locales, y aun "cortando boleta" en el mismo acto electoral, de acuerdo a sus preferencias para los diferentes niveles de representación en disputa.

En otras palabras, la presidenta fue reelecta en un contexto específico y ello suponía un respaldo para que continuara gobernando, pero ulteriormente los ciudadanos juzgarían cada uno de los actos de gobierno en sí mismos, puesto que al elegirla, en su mayoría no se habían alineado de un modo permanente en un campo político.

Es la conflictividad cívica, ciudadana y popular —según el caso— la que ha constituido un desafío al ejercicio del poder presidencial, y no la proveniente de actores políticos organizados. Se trata de una ciudadanía de preferencias fluctuantes, y propensa a expresar su descontento por fuera de los canales formales, autorrepresentándose, y más en general, un ámbito social fragmentado con demandas multiplicadas que originan una conflictividad recurrente.

De todos modos, en la medida en que la popularidad de Cristina Kirchner era alta y las estrecheces del Estado no

se agravaban, la vida política parecía girar en torno al oficialismo. Recursos de los más variados se ponían al servicio de sus emprendimientos: a las redes militantes y organizacionales conocidas se sumaron muchas otras provenientes de una "politización" o subordinación de las redes estatales, de personalidades del mundo artístico e intelectual, de grupos corporativos del mundo del trabajo y los negocios, como de los movimientos sociales, y hasta redes informales del *ciber* espacio.

## LA NUEVA ESCENA POLÍTICA HACIA LA MITAD DEL MANDATO PRESIDENCIAL

Hacia la mitad del mandato presidencial y con las elecciones de renovación parcial del Congreso en el horizonte, se hace posible consignar una nueva configuración de la escena política. Aunque el oficialismo mantiene sus mayorías, en el Congreso ha experimentado fracasos en sus proyectos de expansión en detrimento de los medios de comunicación que le son adversos, y sobre todo en la reforma de la justicia, que puede ser considerada, en algunos de sus aspectos, como la responsable de subordinar este poder del Estado al juego partidario y avasallar un límite institucional decisivo.

Aunque el impulso a las políticas sociales ha sido continuo y ello se tradujo en el sostenimiento del ingreso y el consumo popular, las políticas redistributivas y, en especial, las condiciones de vida de los trabajadores informales y de quienes se hallan en situación de pobreza e indigencia, se ven particularmente afectadas por la caída brusca del nivel de actividad y por los altos índices de inflación, que perjudican en mayor medida a los más vulnerables.[13]

[13] Respecto a los índices sociales: al menos 30% de los trabajadores son informales y la pobreza está igualmente estimada en 30%. La evolu-

La popularidad de la presidenta ha caído —a fines de 2012 e inicios de 2013 su aceptación era menor al 40% de opiniones positivas, más de 20 puntos por debajo de la que tenía en 2011, e inferior también a la de los líderes del propio oficialismo o disidentes que pugnan por sucederla— pese e que su anclaje en los sectores populares sigue siendo muy significativo (aunque también en forma disminuida) en los medios intelectuales y artísticos.

Como se ha indicado, el núcleo de la identificación de los sectores populares con el gobierno ha sido puesto en jaque por los sindicalistas devenidos opositores, en tanto que el amplio apoyo del que gozaba el oficialismo en los sectores medios urbanos evolucionó a un malestar difuso expresado en reiterados cacerolazos multitudinarios.

Hugo Moyano, al frente de una fracción de la CGT y en alianzas esporádicas con otras centrales sindicales, ha convocado a protestas —incluida una huelga general— y manifestaciones en la Plaza de Mayo en reclamo de la actualización del piso de impuesto a las ganancias. Estas acciones adquirieron un claro sesgo político al hacerse hincapié en la soberanía gubernamental que se traduce en la falta de diálogo: que gobiernan sin consultar a nadie, que se imponen "como si fuera una dictadura". Moyano se refirió a "los medios pauta-dependientes", retomando un tema característico de las críticas opositoras. La prédica desde un perfil político alternativo al de Cristina Kirchner se acompañó de una búsqueda de alianzas con el peronismo disidente.

---

ción de la economía se ha deteriorado notablemente respecto al inicio del ciclo kirchnerista: crecimiento del 1.9% en 2012 y pronóstico de 3.5% o menos para 2013, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en contraste con el casi continuo crecimiento a tasas entre 8 y 9% anual durante el gobierno de los Kirchner. La tasa de inflación anual ronda el 25 por ciento.

Esos reclamos y críticas se hacen invocando una condición de "auténticos peronistas", a la vez defensores de los intereses de los trabajadores, pero también de los pobres y los excluidos que, según afirma el líder sindical, persisten "inexplicablemente" en esa condición precaria luego de años de crecimiento. La disputa por el legado es explícita: "quieren sustituir a Perón y Evita. Una locura".

La presidenta es el enunciador principal y cuasi único del oficialismo a nivel nacional. Desde su reelección, su presencia en inauguraciones de obras públicas y actos protocolares en los diferentes confines del país y con frecuencia en la Casa Rosada es permanente. Y, desde entonces, con un recurso comunicacional que no fue empleado durante años: "la cadena nacional"[14] recurrente.

Los anuncios nacionalistas y de distribución de recursos hacia los sectores populares se han alternado: el reclamo a Gran Bretaña de diálogo sobre las Malvinas, la nacionalización de la mayoría del paquete accionario de YPF, créditos de vivienda popular según el plan Pro.Cre.Ar (Programa de Crédito Argentino), programa Argenta (de créditos para jubilados), revalorización del salario mínimo y del pago a los jubilados por sobre la inflación.

El gobierno "cristinista" pretende ser reconocido en su atención a las demandas populares y en su razonabilidad en la atribución de las mismas. Su orientación parece asociada a los valores prevalecientes en amplias franjas de una sociedad favorable a la presencia del Estado en la provisión de bienes básicos y a la reparación de las contingencias que desfavorecen a los individuos, y más en general a ser garante de los derechos. Pero también, a la abundante obra públi-

[14] Una capacidad legal que obliga a todas las emisoras, radiales y televisivas, a transmitir un discurso o un acto presidencial. Es una atribución presidencial que la ley califica de excepcional, pero que ha sido empleada, en ciertos periodos, hasta una o dos veces por semana.

ca, atribuida arbitrariamente —según han denunciado los opositores— a intendencias y gobernaciones.

La intervención económica del Estado ha sido seriamente criticada no sólo por su arbitrariedad, sino también por su improvisación. Los subsidios para consumos básicos no han sido controlados, de modo que en transportes ferroviarios, en particular, se ha denunciado el desvío de fondos por los concesionarios y el incumplimiento de inversiones que habría favorecido que ocurrieran siniestros masivos. La producción de hidrocarburos es, desde hace unos años, insuficiente para satisfacer la demanda interna, por las importaciones en este rubro son particularmente gravosas. Los desequilibrios han conducido a una intervención en el mercado de cambios, restringiendo importaciones y limitando la adquisición de divisas al cambio oficial, con consecuencias en el nivel de actividad industrial.

En respuesta a los reclamos sindicales formulados por Moyano, pero con eco en todo el ámbito sindical, la presidenta pronunció una notoria alocución —entre otras intervenciones públicas críticas del sindicalismo disidente— argumentando que el cuestionado impuesto a las ganancias es en realidad un impuesto a los altos ingresos y que sólo afecta a 19% de los asalariados. El no querer tributarlo o pretender disminuir la tributación revelaría insensibilidad, falta de solidaridad. Enfatizó que el conjunto de los trabajadores, gracias a las políticas distributivas kirchneristas, estaban recuperando una situación de equilibrio con los empresarios, honrando así el postulado peronista tradicional: *fifty/fifty*. Pero dijo que era necesario encontrar ahora un equilibrio entre los trabajadores que ganaban más y los que ganaban menos o mucho menos, y sobre todo tener en cuenta el 35% de trabajadores informales y el 7% de desocupados (aludiendo a las cifras oficiales). Apuntaba explícitamente al 19% de los trabajadores que se quedaba con el 40% de la masa salarial.

Este foco en reformular la distribución del ingreso entre los asalariados es notorio, pues introduce una diferenciación en el mundo del trabajo en sentido amplio, dando pie a las réplicas que llaman la atención sobre las actividades financieras que no tributan, los grandes evasores, el peso de los impuestos al consumo y la corrupción, denunciada con gran eco en los medios, de la que se beneficiaría la "burguesía reciente", nacida y expandida como gestora de la obra pública.

Este modo de gobernar ha generado desasosiego y oposición activa, tanto entre sus antiguos aliados sindicales como también en amplios sectores urbanos que en el pasado votaron por el oficialismo. En términos institucionales, pronunciamientos de la justicia y en particular de la Corte Suprema han sido un obstáculo insalvable para proyectos a los que el oficialismo había dado un sentido épico. El supremo tribunal declaró inconstitucionales algunos artículos de la reforma judicial que procuraban la designación de la mayor parte de los miembros del Consejo de la Magistratura por vía electoral, con candidatos jueces y abogados para integrar ese organismo, postulados y compitiendo en las listas de partidos políticos, y puede fallar en el futuro objetando algunos artículos de la "Ley de Medios".[15] Otro foco de malestar, sobre todo en el mundo empresario, y de conflictividad eventual con la justicia, fue la reforma del mercado de capitales por la cual la Comisión Nacional de Valores designaría veedores con facultad de veto en las empresas que cotizan en bolsas financieras, o intervenirlas y desplazar su directorio a petición de accionistas minoritarios.[16]

La desafección ciudadana con el oficialismo es vehiculizada sólo en parte por representantes políticos, en gran me-

[15] Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

[16] Se considera como tales a aquellos que tengan menos del 2% del capital accionario. El Estado posee esta condición de accionista minoritario eventualmente querellante en 32 empresas.

dida lo es por las redes sociales en la web, y en menor medida por la televisión y la prensa gráfica, y suele expresarse no sólo en las mediciones de opinión, sino también en protestas callejeras —en ocasiones verdaderas megamovilizaciones de centenares de miles— efectuadas sin mediación institucional o corporativa, y ajenas a los actores políticos. La movilización crítica ha sido reactivada por los escándalos de corrupción denunciados. El vicepresidente investigado por su vinculación con el salvataje de una importante empresa gráfica, el eventual fraude en la gestión de la construcción de viviendas populares en el megaproyecto "Sueños compartidos", y las denuncias sobre enriquecimiento ilícito de un empresario "nuevo", amigo de los Kirchner, que hizo fortuna con las obras públicas licitadas en la década reciente, han sido los escándalos más notorios. Otros se suscitaron al producirse tragedias ferroviarias e inundaciones reveladoras de desvíos de fondos y falta de controles públicos sobre los subsidios que debían ser destinados en parte al mejoramiento de la infraestructura.

En reacción a las iniciativas frustradas sobre todo respecto a la regulación de los medios de comunicación, pero también con el propósito de mantener la iniciativa, se fue perfilando desde la presidencia, con el apoyo de su núcleo de leales, un proyecto de "revolución institucional" cuyo propósito explícito es colocar la expresión de la voluntad popular —entendida como la acción del gobierno surgido de las urnas— por encima de otro poder o restricción, incluso constitucional. Aunque la decisión de la Corte Suprema de anular la Ley de Reforma del Consejo de la Magistratura fue aceptada, al tiempo que descalificada, ese principio latente adverso a la dispersión de poderes y a la protección institucional de derechos y restricciones constitucionales continúa presente como sustento conceptual de un modo de ejercer el poder que no es tan sólo decisionista y pragmático.

El decisionismo presidencial —con o sin respaldo parlamentario— se ha presentado como respuesta eficiente ante los intereses que obstaculizan y adecuada a la rapidez necesaria de las contingencias de gobernar. Con frecuencia se trata de decisiones que se presentan como reparatorias de normativas que favorecían a los poderosos. Según el discurso oficial, entre los poderosos no se incluiría a quienes gobiernan sino a aquellos que detentan el poder económico y especialmente a las corporaciones de diferente índole, en particular los monopolios de medios de comunicación y el sistema judicial.

El modo de gobernar de Cristina Kirchner suscita reacciones contradictorias. El descontento con el decisionismo es un componente importante en la desafección creciente de los sectores urbanos más vinculados con la comunicación política. Pero, en términos generales, la prédica institucionalista tiene un eco limitado. Un ejemplo paradigmático es el decreto que crea la asignación universal por hijo.[17] Ha sido una de las decisiones más apreciadas; en su momento la opinión ciudadana tomó poco en cuenta las protestas opositoras denunciando que el ejecutivo se había apropiado de un proyecto que tenía tratamiento parlamentario inminente. La aceptación del decisionismo como modalidad de "gobierno rápido" se inscribe probablemente no en una adhesión *per se* al procedimiento, sino en el contexto de una desconfianza con la "clase política"; la labor del Congreso no es apreciada como ámbito de deliberación imprescindible para la legalidad y calidad de las decisiones.

La nueva escena, tal como evoluciona hacia la mitad del mandato presidencial, evidencia el ya mencionado debilitamiento de la popularidad de la presidenta. Un factor no menor de incertidumbre y de relativización del inmenso poder presidencial lo constituye el de los límites constitucionales

[17] Este programa entró en vigencia en octubre de 2009.

que hacen de éste el último mandato de la presidenta, a menos que se produzca una reforma constitucional. Para que ésta se lleve a cabo haría falta el voto favorable de dos tercios de los miembros de ambas cámaras del Congreso Nacional. Lo que debería suceder —para que se crearan condiciones benévolas a esta iniciativa— es que el oficialismo ganara las elecciones de medio término por un margen importante para reforzar sus mayorías y para que se instalara un clima público que incitara a los dubitativos y algunos opositores a plegarse. Sin embargo éste parece un escenario altamente improbable.

Es difícil imaginar una continuidad del "proyecto" cuando éste no se halla plasmado en un rumbo explícito y en una organización con reglas y procedimientos sucesorios, sino que es encarnado en la figura de la líder gobernando.

La heterogeneidad del movimiento oficialista pronostica una ardua disputa por su jefatura en el horizonte de las elecciones de 2015 y ello, si la continuidad de Cristina Kirchner se descarta, se perfilará en ocasión de las elecciones legislativas de 2013 —primarias en agosto, generales el 27 de octubre.

Otro aspecto de la nueva escena es la persistente fragmentación de las oposiciones. La desafección con el oficialismo es creciente y evidente en los principales distritos y, en consecuencia, dominante en el país.

Los líderes alternativos y la competencia política más significativa, implícita o manifiesta, proviene del campo de los oficialistas o exoficialistas, en tanto que las oposiciones que compitieron como tales en 2011 —en su gran mayoría ajenas a la galaxia peronista— aparecen desdibujadas en un segundo plano. Esta nueva escena en consecuencia es pasible de una configuración definitiva, según se aproxime la fecha de las elecciones legislativas y de acuerdo a la evolución de la conflictividad política y social.

## BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan Manuel (2011), *La política partidaria en Argentina. ¿Hacia la desnacionalización del sistema de partidos?,* Buenos Aires, Prometeo.

ANNUNZIATA, Rocío (2012), "La légitimité de proximité et ses institutions. Les dispositifs participatifs dans les municipalités de Morón, Rosario et Ciudad de Buenos Aires", tesis para el doctorado en Estudios Políticos, París, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 9 de marzo .

AVRITZER, Leonardo (2010), *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*, Xalapa, México, Universidad Veracruzana.

BASUALDO, Eduardo (2011), *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*, Buenos Aires, Cara o Ceca.

BLONDIAUX, Loïc (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, París, La République des idées, Seuil.

CHERESKY, Isidoro (2009), "¿El fin de un ciclo político?", en Isidoro CHERESKY (comp.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*, Rosario, Homo Sapiens.

——— (2010), "Representación institucional y autorrepresentación ciudadana en la Argentina democrática", en Isidoro CHERESKY (comp.), *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, Buenos Aires, Manantial-CLACSO.

——— (2011), "Ciudadanía y democracia continua", en Isidoro CHERESKY (comp.), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-Prometeo.

FORSTER, Ricardo (2011), *El litigio por la democracia. La Argentina en el tiempo kirchnerista*, Buenos Aires, Planeta.

FRENKEL, Roberto y Mario DAMILL (2009), "Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina", *Nuevos Documentos CEDES*, núm. 65, Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

IAZZETTA, Osvaldo (2011), "Estado, democracia y ciudadanía en la Argentina poscrisis 2001", en Isidoro CHERESKY (comp.), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina,* Buenos Aires, CLACSO-Prometeo.

VUOLO, Rubén Lo (2009), *Asignación por hijo, Buenos Aires,* Centro Interdisciplinario para el Análisis de Políticas Públicas (Ciepp), Serie Análisis de Coyuntura, 22.

MALAMUD, Andrés y Miguel DE LUCA (2011), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

NOVARO, Marcos (2010), *Historia de la Argentina (1955-2010)*, Buenos Aires, Siglo XXI.

QUIROGA, Hugo (2010), *La república desolada. Los cambios políticos de la Argentina (2001-2009),* Buenos Aires, Edhasa.

——— (2011), "Ciudadanía y democracia en la Argentina. Problemas de representación en perspectiva comparada", en Isidoro CHERESKY (comp.), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-Prometeo.

ROSANVALLON, Pierre (2006), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance,* París, Seuil.

——— (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité,* París, Seuil.

ROUSSEAU, Dominique (1995), *La démocratie continue,* París, Bruylant, LGDJ.

SARLO, Beatriz (2010), *La audacia y el cálculo. Kirchner 2003-2010*, Buenos Aires, Sudamericana.

STRAFACE, Fernando y María Marta PAGE (2009), "Reforma política 2009: ¿cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?", *Documento de Políticas Públicas, Análisis,* núm. 71, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Universidad Católica Argentina (2011), *Informe especial*, Universidad Católica Argentina.

# CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA BRASILERA RECIENTE[1]

CLÁUDIO GONÇALVES COUTO[2]

## LULA Y LA CIRCULACIÓN DE ELITES EN BRASIL

*Resumen*

*En los últimos veinte años, Brasil ha experimentado un profundo proceso de transformación social y política. En primer lugar, se caracteriza por el ascenso económico de una parte considerable de la población pobre y, en segundo lugar, por una circulación de élites, con la llegada a posiciones de poder de grupos políticos hasta entonces excluidos. Este proceso, que comenzó con el final de la alta inflación en los años de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), y aún más con las políticas redistributivas de Lula da Silva y Dilma Rousseff (PT), encabezó una realineación partidaria y la intensificación de los conflictos ideológicos dentro de la opinión pública mediática y de la subopinión pública de las redes sociales virtuales. Por otro lado, puso de manifiesto los límites del presidencialismo de coalición brasileño para promover cambios más profundos y modernizadores.*

*Palabras clave:* movilidad social; circulación de élites; sistema partidario; ideologías; presidencialismo de coalición

[1] Agradezco a María Dolores Rocca Rivarola por la cuidadosa y atenta traducción del original en portugués, apuntándome partes que podrían no quedar claras para el lector de lengua española.

[2] Investigador y Profesor en Ciencias Políticas y profesor adjunto en el Departamento de Gestión Pública de la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo de la Fundación Getulio Vargas.

Brasil experimentó, en el periodo posterior al final del régimen militar, transformaciones considerables en su estructura social y política. Claramente buena parte de ellas eran el correlato de cambios transcurridos a lo largo del periodo precedente. El avance del proceso de urbanización y modernización económica del país, la amplia inclusión de nuevos electores en el contingente habilitado para votar, y el surgimiento de nuevas organizaciones de la sociedad civil —todavía durante el autoritarismo— impulsaron la entrada en escena de "nuevos personajes" (Sader, 1988; Santos, 1985). Tales cambios se reflejaron en las formas de organización partidaria y contribuyeron a que el nuevo régimen democrático se tornara cada vez más competitivo e inclusivo. El punto culminante de esos cambios fueron los dos mandatos presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva, durante los cuales se verificaron importantes alteraciones en las relaciones de clase en Brasil representadas por la elección de un ex líder sindical obrero e impulsadas por sus políticas públicas distributivas.

El gobierno de Lula representó un punto de inflexión en las relaciones entre las clases sociales en Brasil, tanto en lo que se refiere a las consecuencias de la lucha política más amplia por la ocupación de posiciones de poder, como en lo concerniente a un cambio en el régimen de políticas públicas destinadas a los sectores más pobres de la población. En ambos casos hubo un cambio de tendencia nada despreciable. En el primero (para no repetir el caso), incorporando nuevas élites a las altas posiciones de la burocracia estatal. En el segundo, implementando políticas que lograron una expresiva declinación de las tasas de desigualdad y pobreza.

Trazando un paralelo histórico, en esos dos aspectos Lula se diferencia tremendamente de Getulio Vargas, con quien, con cierta frecuencia, acostumbraba compararse y ser comparado. Establecer esta comparación, resaltando las

diferencias, nos ayuda a comprender el significado histórico del gobierno de Lula en este aspecto.

Con respecto a la lucha por los espacios de poder, la llegada de Lula y de su entorno de sindicalistas al Planalto representó un momento inaudito en el proceso de circulación de élites en Brasil —utilizando el concepto de Vilfredo Pareto (1967)—. La circulación de élites se caracteriza por el ascenso a posiciones destacadas en la sociedad (en particular en el Estado) de liderazgos provenientes de las clases subalternas —la llamada "no élite"—, que pasan así a ser parte de la nueva élite en formación. Ese proceso es acompañado por la declinación de miembros decadentes de la antigua élite y coincide con los cambios estructurales por los cuales pasa una sociedad. De ese modo, a cada orden social corresponde cierta composición de la élite. La llegada al poder gubernamental de líderes oriundos de la clase trabajadora organizada representa un cambio crucial en las relaciones de poder en Brasil —un país tremendamente desigual y jerárquico—, indicando el alcance de un nivel inédito de democratización política, en la medida en que aumenta considerablemente el carácter inclusivo del sistema político, abarcando a sectores históricamente excluidos. Y si, como sostiene Carl Schmitt (1996 [1923]), la democracia es el régimen de los iguales, la incorporación de nuevos sectores a la élite dirigente implica finalmente su conversión a la condición de iguales, al menos en lo que respecta a los criterios de equiparación necesarios para la ciudadanía política plena en un contexto determinado.

Ahí reside una de las diferencias fundamentales entre Lula y Vargas, pues este último, cuando llegó a la Presidencia de la República por medio de un golpe de Estado, era un representante de las élites tradicionales —aunque no del sector hegemónico de éstas, que era la élite cafetera paulista—. Más que culminar un proceso de democratización social por medio del cual nuevos sectores ascendieran a posi-

ciones destacadas (como fue luego el caso de Lula), Vargas se anticipó a ese proceso y logró controlarlo, lanzando las bases institucionales que permitieron administrar la emergencia de la burguesía industrial y la expansión de la clase trabajadora urbana. Vargas y Lula materializaron de forma antagónica la máxima lampedusiana de "cambiar para que nada cambie" (Lampedusa, 2002 [1958]). Mientras Vargas la siguió al pie de la letra, Lula la invirtió: "para que cambie, no cambiar nada". El "no cambiar nada" de Lula consistió en el carácter conservador del sector mayoritario de su arco de alianzas, incorporando a posiciones gubernamentales a políticos "adherentes"[3] tradicionales y, entre ellos, a segmentos centrales de las oligarquías regionales brasileras más tradicionales, como aquellas representadas por la familia Sarney (en Maranhão, en el Senado, y en otras partes), por el senador de Alagoas Renan Calheiros, por el máximo dirigente [*big boss*] del Partido del Movimiento Democrático Brasilero (PMDB) del estado de Pará, Jader Barbalho, entre tantos otros de menor proyección.

Por su parte, los cambios promovidos por Lula atañen a la considerable inflexión que tuvo, durante su gobierno, la distribución del ingreso y el peso relativo de las clases sociales. La reducción de la desigualdad social señalada por diversos estudiosos del tema, como Marcelo Neri (2011), tuvo lugar sin ayuda del impacto redistributivo automático que había tenido pocos años antes el fin de la alta inflación, gracias al Plan Real de Fernando Henrique Cardoso —cuando lo que en realidad disminuyó fue la pobreza y no la desigualdad—. Lo que hubo con Lula fue directamente una política pública de efectos redistributivos, transfiriendo riqueza de los sectores más acomodados a los menos pudientes. Esto

[3] El término traducido, *adesista*, refiere a la práctica oportunista o interesada de adherir a un gobierno más allá de la existencia o no de coincidencias políticas.

tuvo lugar no sólo con la expansión y la profundización de las políticas de transferencia directa de dinero a los más pobres, como el conocido programa Bolsa Familia, sino también con el aumento real del salario mínimo, con el crecimiento del empleo formal y la elevación del nivel educativo de una significativa parcela de la población. Se creó así una nueva franja de beneficiarios y, en consecuencia, un nuevo régimen de políticas públicas en ese campo, lo que hará más difícil su reversión por parte de futuros gobiernos, aunque eventualmente éstos estén dominados por una coalición protagonizada por un liderazgo nítidamente conservador, algo que no parece muy probable en el mediano plazo, si consideramos la distribución de fuerzas partidario-electorales actual en Brasil, en la que la derecha programática ha perdido espacio en la competencia nacional. La emergencia de esa nueva franja de beneficiarios da inicio a un proceso de constitución de un nuevo tipo de coalición sociopolítica, en cierta forma mucho menos elitista (en términos de su origen social) que las históricamente prevalecientes en el país.

Un resultado de esta política pública redistributiva fue el ascenso de un gran contingente de los sectores más pobres a la denominada "clase C" o clase media-baja —más allá de controversias bastante relevantes acerca del uso de esta categoría, como la suscitada por la crítica elaborada por Jessé Souza (2010)—. En ese aspecto, Lula nuevamente se diferenció de Vargas, pues no sólo estableció la regulación necesaria para absorber las nuevas clases emergentes generadas por el desarrollo del país, sino que impulsó la propia movilidad ascendente de clase. Se ve aquí el resultado, en las políticas públicas y en sus consecuencias sociales, de la inflexión en la disputa por las posiciones de poder, causada por el proceso de circulación de elites. Tal vez aquí esté el más importante de los legados de la "era Lula" para la posteridad, dado que difícilmente administraciones futuras puedan revertir este cuadro, que debería profundizarse

durante la gestión de Dilma Rousseff, por lo que se desprende de sus declaraciones[4] y de las acciones de gobierno de la propia presidenta, como el programa "Brasil sin miseria".

## POPULAR, NO POPULISTA

Sin embargo, Lula, proveniente del movimiento sindical que emergió en el ocaso de la dictadura militar, representó una gran novedad en la política brasilera, no sólo en función del impacto de su elección y de su gobierno para las relaciones de clase en Brasil. Su origen y, por supuesto, también algunas de sus características personales configuraron un estilo de liderazgo inaudito, que tal vez podríamos denominar "popular" (algo profundamente diferente a "populista"), por dos razones distintas, aunque asociadas: su estilo y su alcance.

Incluso antes de su asunción, en enero de 2003, algunos se apresuraban a categorizarlo como "populista", bajo el supuesto de que esa caracterización podía derivarse simplemente de su condición de líder de izquierda, o de su naturaleza de líder carismático. Pero el estilo populista y, por lo tanto, los gobiernos populistas, no son una exclusividad de la izquierda latinoamericana, algo que ya fue demostrado por Kurt Weyland (2003), ni de líderes carismáticos. El populismo se caracteriza por un tipo de liderazgo unipersonal que se sustrae de las mediaciones institucionales, haciendo de la voluntad del líder el principio y el fin [*o alfa e omega*] de toda la política (partidaria o estatal) y estableciendo con la población un vínculo directo, en el que la personali-

[4] Ya en su discurso de asunción, la nueva presidenta declaró: "una expresiva movilidad social tuvo lugar en los dos mandatos del presidente Lula. Pero todavía existe pobreza que avergüenza a nuestro país y que impide nuestra afirmación plena como pueblo desarrollado" (Globo, 2011).

dad del líder y su voluntad importan más que las decisiones generadas institucionalmente, en particular en la arena representativa. Algunos gobiernos populistas logran construir nuevas instituciones sobre los escombros de las antiguas, sobreviviendo aquellas al propio líder y ayudando a moldear la vida política futura del país por mucho tiempo, como lo hizo Getulio Vargas. Otros, en cambio, sólo desmantelan las viejas instituciones, construyendo estructuras que, aunque anunciadas como eternas, difícilmente permanecerán luego del ocaso del líder, como parece ser el caso de Hugo Chávez.

Ni Lula ni su gobierno fueron populistas. El presidente actuó todo el tiempo por intermedio de las instituciones —ya sea partidarias o estatales—. Asimismo, en ese aspecto, Lula operó mucho más en el ámbito de las instituciones ya existentes que reformándolas o creando nuevas. Lula negoció con los partidos (dentro y fuera del Congreso Nacional), se relacionó pacíficamente con los gobiernos estatales y municipales (inclusive los opositores), no confrontó al poder judicial ni al Ministerio Público[5] (a pesar de que los haya criticado en ciertos momentos), no impuso ningún tipo de restricción sobre la prensa (aunque se haya tensado su relación con la misma en diversos momentos) y tampoco limitó las libertades individuales o el espacio de la oposición. En ello, de hecho, reside parte de la dimensión conversadora de su "lampedusianismo" invertido, para mal o para bien de la democracia brasilera, pues Lula optó por acomodarse en el statu quo político vigente en vez de enfrentarlo o intentar minarlo. Si, por un lado, ese modus operandi no puso

[5] En Brasil, el Ministerio Público (MP) opera como un cuarto poder del Estado, considerándose su total independencia en relación con los tres poderes tradicionales. Después de la Constitución de 1988 el MP ha ganado también poderes políticamente relevantes, como en la "acción civil pública" (Arantes, 2002).

en riesgo la estabilidad político-institucional del joven régimen democrático brasilero, por otro, no contribuyó a avanzar en el sentido de tornarlo menos sujeto a instrumentalización patrimonialista por parte de la clase política profesional, en particular de aquellos provenientes de la vieja derecha conservadora, convertidos en adherentes [*adesistas*] a la mayor parte de la agenda de cualquiera que sea el gobierno de ocasión.[6]

No obstante, Lula tuvo un estilo personal exuberante de ejercicio del poder presidencial. Locuaz y afecto al discurso improvisado, rápidamente tornó superflua a la figura del vocero presidencial —el cual, por ello, perdió con celeridad espacio y funciones dentro del equipo presidencial—. La locuacidad del jefe de gobierno tuvo efectos ambiguos. Para la amplia franja de población de clase baja o menos escolarizada, el estilo del discurso y el repertorio presidenciales generaron empatía. En cambio, para las clases medias y altas escolarizadas, las impropiedades derivadas del discurso improvisado (así como las famosas y repetidas metáforas) causaban un rechazo que, de todos modos, no tuvo gran peso en los índices de popularidad del presidente y del gobierno: en la última encuesta durante el gobierno de Lula (entre el 4 y el 7 de diciembre de 2010), el Instituto Brasilero de Opinión Pública y Estadística (IBOPE) señaló que apenas 14% de los brasileros no confiaba en Lula, contra 81% que sí confiaba. Por su parte, la aprobación del presidente alcanzó un impresionante 87% entre los encuestados.

[6] Es preciso enfatizar que esto vale sólo para la "mayor parte" de la agenda, dado que en algunas cuestiones específicas la base parlamentaria adherente siempre tiende a reaccionar de modo conservador. Es el caso de los temas morales como el aborto, la unión entre personas del mismo sexo o la criminalización de la homofobia. También en temas delicados para el sector agrario, como la expropiación sin indemnización de tierras en las que se constate trabajo esclavo, o la limitación de la deforestación, la base adherente [*adesista*] revela su perfil más conservador.

Ese estilo exuberante de liderazgo presidencial —exacerbado durante las elecciones de 2010— reforzó el discurso crítico según el cual Lula sería un presidente populista. Hay una imprecisión en esa evaluación. Las imprudencias verbales y las pequeñas transgresiones legales del "presidente en campaña" durante el periodo electoral no fueron suficientes para desdibujar el carácter predominante de su gestión: una actuación en conformidad con las instituciones establecidas. Tal vez su mayor contribución a la consolidación democrática, desde ese punto de vista, haya sido desautorizar las discusiones en torno de una reforma constitucional que le permitiera disputar un tercer mandato, como lo intentaron —algunos consiguiéndolo, otros no— sus colegas latinoamericanos Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa y Álvaro Uribe.

## LAS INSTITUCIONES DEL PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN BRASILERO

No obstante, no se puede explicar esa actuación política de Lula —en el marco delimitado por las instituciones del Estado democrático de derecho— apenas como un resultado de preferencias personales del presidente. El sistema jurídico-institucional como un todo, pero principalmente las características institucionales del presidencialismo de coalición brasilero, son un factor crucial para imponer límites a las veleidades de cualquier jefe de gobierno —aun a pesar de sus preferencias políticas y estilo de liderazgo—. Un congreso bicameral, de poder partidario bastante disperso, con no menos de 20 partidos dotados de representación y ninguno de ellos con más de 20% de los votos de la Cámara baja (y a veces, poco más que eso en el Senado) constituyen un resguardo significativo contra eventuales tentativas de ejercicio discrecional del poder, nuevamente, para bien o para mal de la democracia.

En los primeros años del actual régimen democrático, el presidente Fernando Collor de Mello intentó ignorar el poder de veto del Congreso y gobernar de forma imperial, valiéndose de los significativos poderes constitucionales de los que dispone el ejecutivo brasilero en el marco de la Constitución de 1988. Sin embargo, esto no fue suficiente para asegurarle el éxito. Su mandato fue ceñido por un proceso de *impeachment*[7] del cual no tendría ninguna forma de escapar, dado que no logró construir una base de sustentación que le proporcionara apoyo parlamentario. Sus sucesores, Cardoso y Lula, aprendieron la lección y buscaron desde el inicio formar bases parlamentarias amplias que les permitieran gobernar sin mayores trastornos.

La principal moneda de cambio en la construcción de las coaliciones es la distribución de cargos gubernamentales, no sólo en el nivel ministerial, sino también en segundas y terceras líneas de los ministerios, así como en empresas públicas. Al proceder de esta forma, Cardoso y Lula hicieron efectivos los considerables poderes presidenciales, que aun siendo significativos no permiten prescindir de la construcción de amplias coaliciones multipartidarias.

Por otra parte, la Constitución brasilera de 1988, por ser un texto profuso, repleto de políticas públicas, coloca a los gobiernos ante la tarea ineludible de enmendarla para implementar buena parte de su agenda (Couto y Arantes, 2006). Esto los obliga a construir coaliciones aún más amplias que las de mayoría estricta, con vistas a obtener un apoyo algo superior al mínimo indispensable, es decir, el

[7] El presidente Fernando Collor de Mello se vio involucrado en un caso de corrupción que suscitó un gran movimiento (inclusive en las calles) por su *impeachment*. El proceso fue aprobado por la Cámara de Diputados y, a fines de 1992, empezó su juicio en el Senado Federal. Horas antes de que se concluyera, el presidente presentó su renuncia al cargo.

quórum constitucional del 60% en las dos cámaras del Congreso. Lula tuvo éxito en ese intento, aunque su mayoría en el Senado siempre fue más apretada que en la Cámara baja, lo cual le significó incluso una derrota importante en una votación constitucional, cuando, en su segundo mandato, intentó, sin lograrlo, renovar un impuesto dirigido al financiamiento del sector de salud pública, la CPMF (Contribución Provisoria sobre el Movimiento o Transmisión de Valores y Créditos y Derechos de Naturaleza Financiera). Fue la mayor derrota legislativa de su gobierno, y dejó claro que, aunque el presidente lo deseara, sería inviable cualquier intento de reforma de la Constitución para viabilizar un tercer mandato, pues el Parlamento no se lo permitiría.

La gran popularidad ganada por Lula y su gobierno fue una consecuencia de los buenos resultados económicos y sociales cosechados por el país en esos ocho años —elevación de la tasa de crecimiento, reducción del desempleo, caída de la pobreza y de la desigualdad, etc—. Los críticos más acerbos sostienen que tales resultados se derivan apenas del mantenimiento por parte del gobierno del PT (Partido de los Trabajadores) de la mayor parte de las políticas del periodo de Fernando Henrique Cardoso, aunque profundizándolas, de modo que habría muy poco mérito en las iniciativas originales de la propia administración de Lula. Esto no parece correcto, sobre todo si consideramos que en el campo de las políticas sociales, especialmente, se verificó una sustancial ampliación de las acciones —con el incremento del número de familias atendidas por programas de transferencia de ingreso, el aumento de las vacantes en las universidades públicas, el programa de becas para estudiantes en universidades privadas, etcétera.

Queda por destacar el hecho de que esa gestión llegó a su último año en condiciones tremendamente favorables para la disputa sucesoria. Esas buenas condiciones de los oficialistas se mostraron aún más decisivas electoramente

para el PT al no disponer el partido, al inicio del segundo mandato de Lula, de ningún nombre fuerte que pudiera presentarse como un postulante natural a la candidatura presidencial. Las principales figuras nacionales del partido, que ocuparon cargos de relieve en el gobierno, fueron diezmadas por sucesivos escándalos —de corrupción o de otra naturaleza—. Estos fueron, notablemente, los casos de José Dirceu (exjefe de la Casa Civil[8] de la Presidencia de la República y principal hombre de la burocracia partidaria hasta 2005) y de Antonio Palocci (exministro de economía y figura más destacada del gobierno durante el primer mandato).

La falta de alternativas hizo que Lula se encargara de fabricar un nombre dentro del gobierno y lo ofreciera al PT —en lo que los más críticos, nuevamente, identificaron como un vicio autoritario, comparando la decisión de Lula con el *dedazo* mexicano (Lamounier, 2010)—. En realidad, el presidente logró salvar a su partido de la situación en extremo difícil de la inexistencia de nombres naturales para la sucesión, lo que podría haber ocasionado una gran confrontación interna en la lucha por la candidatura presidencial. El nombre indicado fue el de su nueva jefa de la Casa Civil (que había reemplazado allí a José Dirceu), Dilma Rousseff, una antigua militante de izquierda, con reputación de tecnócrata severa y sin ninguna experiencia electoral. Ya desde el inicio del segundo año de su segundo gobierno, Lula intentó dar visibilidad pública a su pupila, atrayendo hacia ella la atención de la prensa y haciendo inevitable para el partido acatarla como candidata (después de todo, ella no era un miembro histórico del PT). La estrategia tuvo éxito y Dilma fue electa en la segunda vuelta de las elecciones de 2010,

[8] El jefe de la Casa Civil en el gobierno de Brasil es una suerte de jefe de gabinete de ministros que cumple tareas para la Presidencia, coordinando los ministerios y hasta manejando la relación con el Congreso.

con 56% de los votos, luego de una exacerbada disputa electoral con el candidato del Partido de la Social Democracia Brasilera (PSDB), José Serra.

La elección de Dilma Rousseff (la primera mujer presidente de Brasil) tuvo como base la invocación de una gran continuidad en relación con el gobierno de Lula. Tal continuidad se materializó en el número de ministros del gobierno anterior que fueron designados para el gabinete de Dilma (aunque no fuera para los mismos ministerios): nada menos que 15 de un total de 37. Más allá de la marca de continuidad, el gabinete de la nueva presidenta se caracterizó por un fuerte predominio del PT, que no correspondía al peso relativo del partido en el Parlamento. A pesar de disponer de apenas 17% de los escaños en la Cámara de Diputados y 16% en el Senado, el PT se quedó con 46% de los cargos con estatus ministerial. El principal socio en la coalición, el Partido del Movimiento Democrático de Brasil (PMDB), que contaba con 15.4% de los escaños en la Cámara de Diputados y 24.5% en el Senado, obtuvo apenas 16% de los ministerios (seis carteras, de las cuales una, el Ministerio de Defensa, era considerada por los pemedebistas una elección personal por parte de la presidenta, y no un ministro indicado por el partido). El mismo desequilibrio se verificaba en relación con los demás socios de la coalición —Partido Socialista Brasilero (PSB), Partido Democrático Laborista (PDT), Partido de la República (PR), Partido Progresista (PP) y Partido Comunista de Brasil (PCdoB)—, todos con una participación inferior a su peso en el Congreso y en la coalición.

Algunos críticos ven en este tipo de desequilibrios una razón para que tengan lugar formas corruptas de retribución del apoyo político, como la observada en el caso del denominado *mensalão*, en que legisladores de la base oficialista habrían sido compensados por su escasa participación en el reparto de cargos recibiendo dinero (Pereira, Power y

Raile, 2011).[9] Aunque parezca lógico, ese análisis padece una seria inconsistencia empírica: las investigaciones mostraron que los principales beneficiarios de la transferencia de recursos ilícitos en el escándalo del *mensalão* no fueron legisladores de partidos aliados al PT, perjudicados en el reparto del botín ministerial, sino, en realidad, miembros del propio PT. Dicho eso, tiene poco sentido la explicación del *mensalão* como una forma de compensar a los aliados perjudicados en la distribución de los ministerios en favor del partido presidencial. Por lo tanto, el desequilibrio no es la causa de prácticas corruptas que apuntarían a compensarlo, sino que apenas exacerba las tensiones resultantes de las disputas por espacio dentro de la coalición.

De cualquier modo, era de esperarse que la mala distribución de las carteras ministeriales dejase insatisfechos a los aliados de la nueva presidenta, llevándola a enfrentar dificultades en la relación con los socios de la coalición. Por otra parte, aunque la distribución de cargos en las empresas estatales y en líneas inferiores del poder ejecutivo pudiera en alguna medida compensar la incongruencia en la asignación de los ministerios, reduciendo la insatisfacción de los aliados, también en ese ámbito el PT fue privilegiado. Era también previsible que la nueva jefa de gobierno conformara una administración de estilo bastante distinto al

[9] El escándalo del *mensalão* empezó después de que un diputado federal, Roberto Jefferson, que también era presidente del Partido Laborista Brasileiro (PTB), amenazado por denuncias de corrupción que lo envolvían a él y no apoyado por figuras clave del PT, dijo en una entrevista al diario *Folha de S. Paulo* que el gobierno obtenía apoyo parlamentario por medio de un pago mensual a diputados. Este escándalo afectó de forma muy fuerte a algunos de los principales líderes del PT, como José Dirceu (diputado federal, ministro de Lula, ex secretario general y expresidente del partido) y José Genoíno (diputado federal, excandidato a gobernador de São Paulo y presidente del partido), que fueron condenados a la cárcel.

de Lula, a pesar de la continuidad proporcionada por la dinámica partidaria. Después de todo, dejaba la Presidencia de la República el líder más carismático de la política brasilera desde la muerte de Getulio Vargas, habiéndola asumido en su lugar una mujer de personalidad mucho más discreta, con una larga trayectoria política recorrida, en su mayor parte, a distancia de la luz pública.

Todas esas expectativas se confirmaron: Dilma Rousseff enfrentó muy temprano dificultades en la relación con los socios de la coalición, e imprimió a la presidencia un estilo mucho más sobrio que el de su antecesor. La insatisfacción de los aliados, particularmente del PMDB, tuvo mucho que ver con la pérdida de posiciones gubernamentales relevantes a manos del partido de la presidenta —como la Fundación Nacional de Salud (Funasa), los Correos y empresas del sector eléctrico—. De todos modos, no es posible imputar apenas al desequilibrio de la composición del gobierno las dificultades de Dilma, como si no hubiese problemas inherentes al armado de las coaliciones gubernamentales en Brasil, incluso cuando la distribución de ministerios y otros organismos se da de modo perfectamente congruente con el peso parlamentario de los partidos. Buena parte de las dificultades de la nueva presidenta se debieron a un aspecto del presidencialismo de coalición brasilero que ha sido poco tratado por los cientistas políticos, concerniente a los costos del armado gubernamental y a un proceso de distanciamiento de la clase política profesional respecto de sus representados.

El reparto de cargos gubernamentales entre los partidos miembros de una coalición es, en principio, un proceso normal en cualquier democracia multipartidaria en la cual se hace necesaria la distribución del poder. En el caso brasilero no sería diferente, pero ese reparto de espacios en cada ministerio no se da únicamente por el intento de los diversos partidos de influenciar distintas políticas o de ubicar en

posiciones destacadas a sus principales cuadros dirigentes, proyectándolos públicamente para tareas políticas futuras para las cuales sería útil exhibir un buen desempeño al frente de una cartera ministerial. Ese reparto también se da para permitir la ocupación de un gran número de posiciones en la burocracia gubernamental con vistas a gestionar recursos presupuestarios, contratar proveedores y administrar obras, colocando subordinados de confianza en condiciones de efectuar transacciones que posibiliten, de diversas maneras, desviar recursos públicos. Tales desvíos pueden servir tanto para el financiamiento de campañas electorales como para el puro y simple enriquecimiento ilícito de los involucrados, constituyéndose así menos en eventos accidentales de la administración pública y más en un típico modus operandi de nuestro presidencialismo de coalición. Ese es el principal costo del sistema, omitido por los análisis que se ocupan de la *eficacia* decisora, pero pasan por alto el problema de su *eficiencia.*

En resumen, la posesión de un número menor de cargos no lleva a la necesidad de compensaciones corruptas; es políticamente problemática porque reduce el "campo de cosecha" de las prácticas corruptas. Por lo tanto, los partidos desatendidos en el reparto se rebelan por la reducción del acceso a las posiciones de Estado que les permitirían promover el desvío de recursos públicos y el tráfico de influencias. Tal situación genera, ciertamente, un grave problema para la representación política, dado que opone los intereses de los representantes electos, y de aquellos a los que designan en cargos de la administración pública, a los del conjunto de los ciudadanos, ciertamente descontentos con la malversación de recursos públicos, la cual no sólo desvía a un destino indebido lo que ha sido pagado a través de impuestos, sino que también reduce la eficacia de las acciones gubernamentales —sin mencionar el problema moral en juego—, dado que son violadas normas de conducta social-

mente aceptadas para la conducción de los asuntos gubernamentales.

Ese proceso de falla de la representación difícilmente puede ser explicado recurriendo a los modelos tradicionales de análisis fundados en el marxismo o en el pluralismo, así como también se muestran claramente insuficientes las explicaciones estrictamente institucionalistas, enfocadas únicamente a las prescripciones constitucionales o reglamentarias, así como al intercambio legislativo o entre poderes tomado en su sentido más estricto. El distanciamiento entre representantes y representados no se da como consecuencia de fallas en el proceso de articulación de intereses sectoriales específicos con los representantes de esos intereses dentro del Estado, ni tampoco consiste en errores estratégicos por parte de los actores institucionales clave en la gestión de la coalición de gobierno. Se trata simplemente del modo en que funciona el esquema institucional brasilero. Incluso es posible afirmar que la representación lícita de intereses sectoriales se da dentro del Estado en paralelo con la malversación de recursos públicos, constituyendo esta última un aspecto del funcionamiento del sistema que no entra en conflicto de forma directa con aquélla —aunque pueda reducirse su eficiencia y eficacia—, ya que hace más escasos los recursos financieros disponibles para la consecución de políticas públicas.

La cara más visible de ese modo en que opera el sistema político está dada por la actuación de los partidos cruciales para el funcionamiento del presidencialismo de coalición, aquellos que podemos llamar "partidos de adhesión". Con una representación de cerca del 45% de las dos cámaras del Congreso en el periodo 2011-2014, esas organizaciones son piezas fundamentales del armado de la coalición de sustentación parlamentaria de cualquier gobierno —dado el hecho de que están dispuestas a apoyar a cualquier gobierno—. Estuvieron en la base de apoyo de José Sarney, de Itamar

Franco, de Fernando Henrique Cardoso, de Lula y de Dilma Rousseff. Son los partidos que ocupan el espectro político entre el centro y el centro-derecha, dispuestos a hipotecar su apoyo a cambio de prebendas estatales —sobre todo cargos que les permitan hacerse de recursos surgidos de la corrupción—. En buena medida, tales partidos no tienen otra finalidad en su actuación política más allá de ésta. De ahí su facilidad para apoyar cualquier gobierno, independientemente del diseño más amplio de sus políticas públicas, reservándose el veto apenas a puntos muy específicos de intereses sectoriales particulares a los cuales algunos parlamentarios están vinculados —agronegocio, iglesias, empleados públicos, intereses madereros, etcétera.

Se trata de un modo de actuación política que engloba, aunque lo trasciende, aquello que Marcos Nobre (2010) denominó "peemedebismo", considerando al PMDB como la principal organización funcionando en aquel sistema. En los términos del autor:

> Es un modo de hacer política que franquea la entrada al partido a quien así lo quiera. Pretende, en última instancia, absorber y administrar todos los intereses e ideas presentes en la sociedad. En segundo lugar, garantiza a quien entre que, si consigue organizarse como grupo de presión, ganará el derecho de vetar cualquier deliberación o decisión que verse sobre sus intereses.

Hay dos razones por las cuales es posible afirmar que el presidencialismo de coalición basado en partidos de adhesión excede al "peemedebismo". La primera es que el PMDB, aunque comparta con sus primos menores la misma condición de partido de adhesión, lo hace en un nivel superior, tanto por su tamaño como por la capacidad de actuación nacional, dada por su considerable penetración en todo el territorio nacional y por poseer un número mayor de caciques locales de importancia. La segunda razón es que la

malversación de recursos públicos se constituye como un elemento crucial del funcionamiento de aquel modelo, más incluso que la condición ideológicamente anodina de los actores, y es la que determina la ruptura de los lazos representativos con la sociedad.

Es por ello que, en vez del marxismo, del pluralismo o del neoinstitucionalismo tradicional, para un mejor entendimiento de lo que ocurre, cabe retomar (actualizándola y ampliándola) la problemática de Robert Michels (2001) en su intento de comprensión de los procesos de oligarquización dentro de los partidos. Aquí, la oligarquización excede la frontera de los partidos considerados individualmente: alcanza a todo el sistema de partidos en su funcionamiento parlamentario y gubernamental, esparciendo la oligarquía en el ámbito en que ésta podría ser combatida —la esfera de la competencia intrapartidaria—. Aunque pueda ocurrir en el ámbito de la definición de políticas públicas, esa competencia no se da satisfactoriamente en lo que respecta a la conducta poco republicana de los políticos profesionales, que actúan defensivamente, como corporación. En ausencia de competencia efectiva, específicamente en torno a la corrupción y la apropiación patrimonialista del Estado, la oligarquía se convierte en oligopolio o, aún peor, en cártel, algo tal vez esperable en un contexto en que el funcionamiento del sistema partidario lleva a las organizaciones partidarias a, de hecho, dejar de competir en pos de los intereses de sus miembros *qua corporatio*.[10]

[10] Aquí me baso parcialmente en la noción de "partido cártel" desarrollada por Peter Mair y Richard Katz (1997: 109-12) para describir la siguiente situación: "con el surgimiento del partido cártel, adviene un periodo en que los objetivos de la política, por lo menos por el momento, se tornan más autorreferenciales, con la política volviéndose una profesión en sí: una profesión cualificada, sin dudas, y aquella en que la competencia interpartidaria limitada que se dará ocurre con base en reivindicaciones en competencia de una gestión eficiente y eficaz [de la organización

Se verifica, entonces, una paradoja de la modernización democrática del país: al mismo tiempo en que se viabilizó la circulación de élites, profundizando la democratización de nuestra sociedad, una nueva profundización de ese proceso impone límites cada vez mayores a la continuidad de los patrones de apropiación de recursos públicos que habían funcionado tradicionalmente en el país, sirviendo todavía de combustible para el funcionamiento satisfactorio —desde el punto de vista de la gobernabilidad— del presidencialismo de coalición. El riesgo de una ilegitimidad cada vez mayor del sistema se amplía como consecuencia del incremento de complejidad de una sociedad y de un Estado cuyos mecanismos de descubrimiento de ilícitos y su divulgación aumentan de forma irreversible, al mismo tiempo que se producen insatisfactoriamente las sanciones de transgresiones inaceptables para una sociedad modernizada y democrática. Con ello, perdura una fractura fundamental en la sociedad brasilera entre el conjunto de la ciudadanía y la clase política profesional que podría representarlo.

## NUEVAS POLARIZACIONES POLÍTICAS

Los años de gobierno del PT ocasionaron la profundización de polarizaciones políticas preexistentes, que ganaron en este periodo un nuevo impulso y una nueva intensidad. Hay dos aspectos interesantes de este proceso que merecen ser destacados. Uno es la inflexión conservadora del PSDB. El

partidaria]. [...] Ciertamente los partidos todavía compiten, pero lo hacen con la certeza de que comparten con sus competidores un interés mutuo por la supervivencia organizacional colectiva, y, en algunos casos, incluso, el incentivo limitado para competir ha sido, en realidad, sustituido por un incentivo positivo para no competir". Se puede afirmar que el caso brasilero, en lo que se refiere a la apropiación patrimonialista del Estado, es uno de esos casos en los que hay incentivos para no competir.

otro es el surgimiento de un debate político cada vez más exacerbado en el ámbito de la opinión pública y de lo que puede ser denominado como una *subopinión pública*, que se desarrolla en el ámbito de las redes sociales.

Hablar de un giro a la derecha del PSDB es algo que sólo tiene sentido si se comprende que ese partido no nació como una organización de derecha. Por el contrario, el PSDB nació como una disidencia a la izquierda del PMDB, durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1988, y también en oposición al gobierno de Sarney. Líderes peemedebistas insatisfechos con la conducción del gobierno por parte de Sarney, y también disconformes con algunas decisiones tomadas en la Constituyente por presión del gobierno —como el mandato presidencial de cinco años y el rechazo del parlamentarismo—, decidieron romper con el partido del que formaban parte desde el régimen militar, en el antiguo MDB.

Otro factor importante en el surgimiento de la nueva organización, no siempre tan enfatizado como el anterior, fue la disputa trabada dentro del PMDB paulista entre los dirigentes que asumirían protagonismo en el nuevo partido (Mário Covas, Fernando Henrique Cardoso, Franco Montoro, José Serra) y el entonces gobernador Orestes Quércia. Con cada vez menos espacio en una sección estatal del partido hegemonizada por el quercismo,[11] este grupo veía en la

[11] El quercismo fue el liderazgo, en el PMDB de São Paulo, del exgobernador Orestes Quércia. Él empezó su carrera política como intendente de la ciudad de Campinas, después fue elegido senador por el MDB (Movimiento Democrático Brasileiro), el partido de oposición al régimen militar, en 1974, en una sorprendente victoria de la oposición en las elecciones para el Senado. Después, como vicegobernador electo por el PMDB en 1982, utilizó su influencia para conquistar el control de la máquina partidaria en el interior del estado, lo que fue determinante para obtener la candidatura a gobernador en 1986, cuando fue elegido. Fue, finalmente, candidato del PMDB a la Presidencia de la República en 1994, cuando obtuvo poco más del 4% de la votación.

fundación de una nueva organización una oportunidad para tener un vuelo político mayor. El tiempo confirmó esa expectativa.

El propio nombre del partido, que se apropiaba del lema de la socialdemocracia, también indica la opción inicial. Por un lado, afirmaba su posición progresista, de simpatía con el Estado de bienestar y con la intervención del Estado en la economía, al igual que los actuales partidos socialdemócratas europeos. Por otro, indicaba su mayor moderación en comparación con los que se presentaban como socialistas, como el PT o el PDT brizolista (y su "socialismo moreno").[12]

### *El antagonismo competitivo entre el PSDB y el PT*

No es posible comprender el viraje conservador del PSDB sin tomar en consideración la dinámica competitiva establecida entre este partido y el PT. Y esa dinámica es previa tanto a la llegada de uno como del otro a la Presidencia de la República. Puede rastrearse hasta el lugar de origen de ambos partidos, de sus principales líderes y de la organización de sus direcciones partidarias. Tanto el PT como el PSDB son partidos originariamente paulistas, liderados sobre todo por paulistas y fundados en San Pablo. Ese origen común hizo que también, desde muy temprano, la disputa política trabada entre los dos partidos en San Pablo afectara su polarización nacional.

Incluso antes de la fundación del PSDB, las elecciones municipales de 1985 enfrentaron al PT con ese grupo, todavía dentro del PMDB, cuya disidencia daría origen al nuevo parti-

[12] La referencia aquí es a Leonel Brizola (1922-2004), líder político laborista que actuó en el Partido Laborista Brasilero (PTB) antes del golpe militar de 1964 y fundó el Partido Democrático Laborista (PDT) al final del régimen militar.

do tres años más tarde. En aquel año, Fernando Henrique Cardoso se postuló para el gobierno municipal de San Pablo, siendo derrotado por Jânio Quadros. El PT postuló en aquellas elecciones a Eduardo Suplicy, que terminaría en tercer lugar. Quienes sostenían la candidatura de Cardoso apelaban al PT (y, después, a sus electores) para que renunciara a la candidatura propia y apoyara al candidato del PMDB como forma de derrotar a la derecha, personificada por Jânio. El PT no sólo no declinó su candidatura propia sino que rechazó de forma vehemente el pedido, percibido por los líderes petistas como una demostración de soberbia y una falta de respeto al derecho del partido de competir por el gobierno municipal. Por su parte, el PSDB vio en la postura del PT un signo de intransigencia e incapacidad de subordinar los intereses inmediatos del partido a un proyecto político más amplio. Aunque el PSDB aún no existiera como partido, nacía en aquel momento un resentimiento recíproco entre el grupo peemedebista al que pertenecía Cardoso y el PT.

Un segundo momento de ese embate se verificó en las elecciones municipales de 1988, la primera disputa en la que participaba el nuevo partido, fundado poco menos de cinco meses antes. Su candidato fue José Serra (luego de que Franco Montoro desistiera por problemas de salud), quien terminó en tercer lugar en aquellos comicios, detrás del candidato de la derecha, Paulo Maluf, y de la sorprendentemente victoriosa Luiza Erundina. Aún no existía la segunda vuelta electoral, pero había cierta expectativa de que el PT buscara el apoyo *tucano*[13] para gobernar, lo cual no ocurrió. Por el contrario, el gobierno de Erundina fue bastante cerrado sobre sí mismo (algo de lo que ella se confesaría arrepentida algunos años más tarde) y el PSDB se convirtió en

[13] El tucán es el símbolo del PSDB. Por eso, es común que los miembros del partido sean ellos mismos llamados "tucanes" (o tucanos en portugués).

una de las principales fuerzas de oposición al gobierno petista, compitiendo en agresividad con el Partido Democrático Social (PDS), malufista de entonces (Couto, 1995).

Las elecciones del año siguiente abrieron espacio para un reacercamiento. Camino a la segunda vuelta contra Fernando Collor de Melo, el PT consiguió el apoyo *tucano,* reuniendo en su plataforma no sólo al candidato del PSDB derrotado en la primera vuelta, Mário Covas, sino también a buena parte de otros líderes pesedebistas. La propia derrota petista, sin embargo, deshizo cualquier posibilidad de que aquella aproximación circunstancial tuviera resultados posteriores, ya que el propósito de la alianza acababa allí.

Y el periodo subsecuente fue marcado por una polarización cada vez mayor entre los dos partidos. Ambos fueron oposición al presidente Fernando Collor, aunque algunos líderes del PSDB (entre ellos Fernando Henrique Cardoso) hayan intentando un acercamiento con el gobierno, el cual acabó por no concretarse debido a la oposición interna de otros liderazgos (en particular, de Mário Covas). Con el movimiento por el *impeachment* de Collor y el gobierno —inicialmente de unidad nacional— de Itamar Franco, nuevamente hubo un acercamiento circunstancial entre los dos partidos. Pero éste fue muy superficial y duró poco.

El éxito de Fernando Henrique al frente del Ministerio de Economía y la consolidación de su candidatura en un escenario que, hasta poco antes, parecía propicio para la candidatura de Lula, nuevamente enfrentaron a los dos partidos, esta vez de forma más aguda que en todas las experiencias anteriores. Aunque sin conseguir participar en la segunda vuelta nuevamente, el PT se consolidó en aquella elección como la segunda fuerza del país en la disputa nacional, situación que se repetiría cuatro años después en la reelección de Fernando Henrique Cardoso.

Los ocho años de Fernando Henrique estuvieron marcados por una oposición bastante dura por parte del PT, que

después de haber denunciado en 1994 la alianza de derecha de los *tucanos* con el Partido del Frente Liberal (PFL), pasó todo el mandato atacando el programa neoliberal de política económica, las privatizaciones y la ausencia de una política social más efectiva. Se hacía evidente que el antagonismo entre los dos partidos no sólo había llegado para quedarse, sino que asumía el carácter de una disputa en el eje izquierda-derecha.

Pero esa polarización aún no se había tornado tan nítida ideológicamente como se verificaría algún tiempo después. Por un lado, el PSDB todavía se presentaba como un partido de centro-izquierda y así era percibido por muchos, mientras que el PT profundizaba una inclinación hacia el centro, iniciada en sus experiencias de gobierno en el plano subnacional.

Esa inclinación en dirección al centro por parte del PT se tornó más nítida en las elecciones de 2002, con el tono ameno de la propaganda electoral de Lula y el lanzamiento de la *Carta ao Povo Brasileiro*, en la que el partido se comprometía a preservar los fundamentos de la política económica de los años de Fernando Henrique Cardoso, antes tan duramente criticados por el PT. La formación del gobierno y la orientación seguida por éste, sobre todo en la política económica del primer mandato, hicieron todavía más nítida la inflexión petista en dirección al centro, aunque el partido no se tornara propiamente centrista. Las políticas sociales y la política externa mantenían más clara la diferenciación como izquierda del PT, pero se hacía cada vez más difícil para el PSDB diferenciarse en una serie de asuntos a menos que se distanciara ideológicamente. Y ese fue el distanciamiento que se verificó.

La inflexión petista hacia el centro perturbaba la capacidad que el PSDB había tenido hasta entonces de comportarse como un antagonista centrista, o incluso de centro-izquierda, a lo que había sido hasta entonces un izquierdismo irrespon-

sable del PT. Así, ante ese izquierdismo un tanto pubescente, el PSDB podía presentarse como una alternativa progresista, pero más sensata y realista. En la medida en que el propio PT se moderó, esa contraposición dejó de tener sentido. Eso llevó a una cierta perplejidad de los liderazgos *tucanos* en el inicio del primer gobierno de Lula. El partido tuvo serias dificultades para posicionarse en contra del gobierno, encontrando un discurso que tuviese sentido para sus dirigentes, sus bases y su electorado.

Esa oportunidad, de todos modos, vino con el escándalo del *mensalão*. La pérdida del discurso ético por parte del PT parecía abrir un abanico de oportunidades delante de los *tucanos*, posibilitándoles nuevamente diferenciarse del partido de Lula. Así, la crítica ideológica, muy tímida hasta entonces, cedió lugar a una fuerte crítica moral, que se hacía con la expectativa de que Lula "se desangrara" hasta las elecciones de 2006, cuando sería fácilmente derrotado por un candidato *tucano* fortalecido.

Esa expectativa positiva, de todas formas, no se concretó. Lula recuperó su popularidad y, amparado en la reactivación de la actividad económica (con reflejos en el empleo y en el ingreso), así como en el éxito de la política social de transferencia de ingresos, promovió una alteración crucial en su base de apoyo electoral. Perdieron importancia las clases medias de los centros urbanos más ricos de la región centro-sur del país, ganando fuerza el electorado de la periferia y, sobre todo, del nordeste.

Esa alteración tuvo algunas consecuencias cruciales para el antagonismo entre el PT y el PSDB. En primer lugar, hizo que el discurso de moralidad anticorrupción perdiera eficacia electoral, pues incluso con el electorado de clase media alejándose del PT rumbo al PSDB (como quedó claro en las elecciones de 2006), los petistas compensaron esa pérdida al conquistar el apoyo de la población más pobre, que entonces emergía económicamente.

En segundo lugar, ese cambio en la base socioeconómica del apoyo electoral hizo que al antagonismo puramente ideológico se le sumara una identificación de clase. El PT, sobre todo por la figura de Lula, se afirmó más nítidamente como el partido de los pobres, mientras que el PSDB pasaba a ser cada vez más percibido como el partido de los sectores más pudientes. Esa dualidad fue advertida por el propio Fernando Henrique Cardoso, que, en un célebre artículo de 2011, señalaba la necesidad del PSDB de reforzar su apoyo en los sectores medios, tirando la toalla en la disputa con el PT por la simpatía de los pobres. En términos del propio Fernando Henrique:

> Mientras el PSDB y sus aliados persistan en disputar con el PT la influencia sobre los "movimientos sociales" o la "masa" *[povão]* es decir, sobre las masas carentes y poco informadas, estarán hablando solos. Esto, porque la máquina del gobierno coptó con beneficios y recursos a las principales centrales sindicales y a los movimientos organizados de la sociedad civil, y dispone de mecanismos de concesión de dádivas a las masas carentes más eficaces que la palabra de los opositores, además de la influencia que ejerce en los medios con la pauta publicitaria.
>
> [...]
>
> Existe toda una franja de clases medias, de nuevas clases propietarias (empresarios de nuevo tipo, y más jóvenes), de profesionales de actividades contemporáneas ligadas a las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y al entretenimiento, a los nuevos servicios expandidos por Brasil al exterior, a las cuales se suma lo que viene siendo denominado, sin mucha precisión, como "clase C", o nueva clase media [...]. Es a ellos que las oposiciones deben dirigir sus mensajes prioritariamente, sobre todo en el periodo entre elecciones, cuando los partidos se hablan a sí mismos, en el Congreso y en los gobiernos. Si hay osadía, los partidos de la oposición pueden organizarse a través de los medios electrónicos, dando vida no

a direcciones burocráticas sino a verdaderos debates sobre los temas de interés de esos sectores.

O sea, Cardoso reconocía que, en vista del cambio, su partido debía hacer una opción preferencial por las clases medias. Es posible afirmar que, de cierto modo, haya sido hecho esto o no, la dinámica política ya había contribuido a que la polarización de clases se instalara en la decisión del electorado, al menos en las elecciones nacionales y en algunos de los grandes centros urbanos.

## LA ORFANDAD IDEOLÓGICA DE LA ANTIGUA DERECHA

La adhesión de los sectores medios al PSDB, la contracara de su rechazo al PT, se debió también al declive electoral y al debilitamiento ideológico de los partidos que al inicio de la transición democrática habían asumido una condición de defensores de posiciones políticas conservadoras. El PDS de San Pablo, Santa Catarina y Río Grande do Sul (con sus diversos cambios de nombre), el PFL del nordeste y de Santa Catarina (también rebautizado), claramente perdieron fuerza electoral, dejando paulatinamente en algunos estados de ser competidores efectivos en la disputa por los gobiernos estatales y municipales de las capitales.

En lo que se refiere a la disputa presidencial, desde que se afirmó la bipolaridad PSDB-PT, aquellos partidos desaparecieron como alternativas plausibles. A partir de 1998, ni siquiera se atrevieron a lanzar candidaturas independientes —en lo que serían estimulados adicionalmente a partir de 2002 por la verticalización de las coaliciones promovida por el Tribunal Supremo Electoral (TSE)—.[14] Mientras el PFL/

[14] En 2002, después de una consulta hecha al Tribunal Superior Electoral (TSE) por el Partido Democrático Laborista (PDT), esta corte y,

DEM[15] se mantuvo en la órbita del PSDB y colaborando con éste en el campo del antipetismo, el PDS/PP [16] se convirtió rápidamente en un partido de adhesión común, en nada diferente del PTB o incluso del PMDB en su disposición a apoyar gobiernos de otros partidos, fueran cuales fueran sus matices ideológicos.

De esta manera, si el malufismo en San Pablo era otrora casi un sinónimo de antipetismo, el declive del liderazgo de Paulo Maluf, junto con la adhesión del PP al gobierno municipal de Marta Suplicy y, después, al gobierno de Lula, le quitó sentido a la antigua polarización. Restó así al PSDB paulista, en la condición de nuevo y auténtico anti-PT, heredar el apoyo electoral de los huérfanos malufistas. Como los nuevos electores no son algo que se rechace, el PSDB los acogió. Curiosamente, si el discurso anticorrupción no era algo especialmente sensible a esa parcela del electorado en sus

---

después, el Supremo Tribunal Federal (TSF) han decidido que los partidos políticos no podrían coligarse electoralmente en los estados con partidos que fueran sus opositores en las elecciones presidenciales, en vista de su "carácter nacional", de acuerdo con la Constitución. La consecuencia de esto es que muchos partidos más chicos han concurrido solamente en el nivel estatal. En 2006 una enmienda constitucional ha explicitado que los partidos tendrían total libertad para coligarse, mientras fueran nacionales, pero esa enmienda no tuvo efecto en las elecciones de 2010 (Marchetti, 2013).

[15] El Partido Frente Liberal (PFL) cambió su nombre en 2007 por Demócratas (DEM). Surgió en 1985 como una defección del Partido Democrático Social (PDS), que apoyó la elección del candidato de oposición al régimen militar, Tancredo Neves.

[16] El PDS fue el sucedáneo de la Alianza Renovadora Nacional (Arena), el partido del régimen militar. El partido cambió su nombre muchas veces: en 1993, después de una fusión con el Partido Demócrata Cristiano (PDC), se convirtió en PPR (Partido Progresista Reformador); en 1995, después de otra fusión, con el Partido Progresista (PP), se convirtió en PPB (Partido Progresista Brasilero); finalmente, en 2003, se convirtió en Partido Progresista (PP), el mismo nombre de uno de los partidos con los que se fundió anteriormente.

tiempos de malufismo, se tornó un tema central en el discurso de esos antiguos conservadores reciclados por la nueva capa de pessedebismo.

Ciertamente la conquista de ese electorado no careció de costos. El PSDB, hasta poco antes claramente centro-izquierdista, pasó a asumir un discurso y una práctica más próximos a los de sus viejos adversarios conservadores. Así, si en las elecciones estaduales paulistas de 1998 el electorado de izquierda fue llevado a votar por Mário Covas para evitar la victoria de Paulo Maluf o de Francisco Rossi, abandonando a la candidata petista Marta Suplicy, poco tiempo después el sucesor de Covas en el gobierno estatal paulista, Geraldo Alckmin, imprimía a su política de seguridad un estilo que no se diferenciaba mucho del antes adoptado por Paulo Maluf o por Luís Antônio Fleury Filho, que adquirieron notoriedad por la *"Rota na rua"*[17] y por la masacre de Carandiru,[18] respectivamente. La acogida del electorado propició la incorporación, en las políticas públicas, de sus preferencias.

También sectores importantes de los medios tradicionales, huérfanos de alternativas partidarias y en el afán de oponerse al PT, visto como su verdadero adversario, han

[17] La Rota (Rondas Ostensivas Tobías de Aguiar, de la Policía Militar de San Pablo) es una suerte de escuadrón de élite de la Policía Militar de San Pablo, conocido por la extrema violencia que utilizan contra supuestos criminales (muchas veces ciudadanos comunes de las franjas más pobres de las grandes ciudades del estado de San Pablo). Paulo Maluf, exintendente de la ciudad de San Pablo y exgobernador del estado de San Pablo, proponía que la Rota fuera a las calles: de ahí el eslogan de su política, *"Rota na rua"*.

[18] La masacre de la prisión de Carandiru fue el asesinato, por parte de la Policia Militar de San Pablo, de 111 presos a partir de una rebelión en la Penitenciaría de Carandiru, en octubre de 1992. La masacre se muestra en una película de Héctor Babenco, basada en el libro Estação Carandiru, de Drausio Varella —que era, en ese entonces, médico en la penitenciaría. Fleury fue el gobernador de San Pablo que ordenó la entrada de la Policía Militar en la cárcel para reprimir la rebelión.

adoptado al PSDB como su vertiente en el ámbito partidario. De ese modo, el tratamiento dispensado a uno y otro partido se torna claramente distinto. Mientras el PT es objeto de las críticas más exacerbadas y de la cobertura más desfavorable por sectores de los grandes medios de corte más conservador, el PSDB es visto como la organización a ser preservada o incluso apoyada abiertamente. Cuando mucho, la crítica más efectiva a los *tucanos* se da a través de la percepción afligida que analistas de esos grandes medios exhiben en torno a la inapetencia del partido para actuar de forma más efectiva como fuerza opositora.

Y la simpatía fue realmente recíproca. Una demostración simbólicamente importante de la misma fue la presencia de José Serra, acompañado por otros dirigentes de su partido, en los dos lanzamientos de los libros del bloguero ultraconservador Reinaldo Azevedo, ambos titulados sugestivamente "El país de los *petralhas*".[19] En la primera ocasión, Serra aún era gobernador de San Pablo, y en la segunda era candidato al gobierno municipal de San Pablo, y parece haber visto en el evento una actividad de campaña potencialmente fructífera para la atracción del voto de lectores del bloguero.

No se debe, sin embargo, ignorar que esa adopción de los *tucanos* por parte de los grandes medios de prensa se acompañó del apoyo al PT por parte de algunos vehículos de los medios tradicionales que, por razones diversas, actúan como competidores de los órganos de prensa antipetistas. Es, por ejemplo, el caso del canal de TV Record en su competencia con Globo. Este acercamiento de Record con el PT,

[19] El neologismo *petralha*, acuñado por Azevedo, es un juego de palabras que combina los términos petista (miembro del PT) y metralha, en referencia a los "hermanos *Metralha*", nombre que se le dio en Brasil a los personajes criminales de Walt Disney, *The Beagle Boys*, o Los Chicos Malos en español.

de todos modos, se vio sacudido después de las elecciones de 2012 en la ciudad de San Pablo, cuando el candidato del PRB (Partido Republicano Brasileiro), brazo partidario del emprendimiento religioso-empresario-político de Edir Macedo, se vio solapado por la propaganda electoral petista.

## EL REFORZAMIENTO DEL LIBERALISMO ECONÓMICO

Curiosamente, un posicionamiento partidario de adhesión al ideario liberal tuvo lugar más fuertemente en la oposición que en el gobierno. Aunque el gobierno de Fernando Henrique Cardoso haya implementado algunas políticas de orientación neoliberal en Economía y en el Banco Central, ese posicionamiento era cuestionado por sectores relevantes del partido, se tratara de algunos que hasta incluso rompieron con el gobierno, o bien de otros que vacilaban en asumir el legado cardosista en su totalidad. Fue claramente así en la elección presidencial de 2002, cuando el candidato José Serra, históricamente un desarrollista, renegó de la política económica, se quejó del desempleo y se presentó como un exministro de salud exitoso, sin asumir como propias otras políticas del gobierno, especialmente las económicas.

Lo mismo sucedió claramente con Alckmin en 2006, cuando su vacilación en asumir el legado cardosista le dio a Lula la oportunidad de atacar las privatizaciones *tucanas* sin que el candidato presidencial del PSDB se empeñara en defenderlas (o incluso supiese cómo hacerlo). Fue recién después, con la orientación desarrollista del segundo gobierno de Lula y del gobierno de Dilma, que el PSDB pasó a adoptar el discurso económico liberal como propio, tal vez porque así el contraste de las acciones del gobierno petista con las políticas preferidas por el PSDB quedaba más marcado.

El programa de TV del PSDB de septiembre de 2013 reforzó ese punto, con Aécio Neves atacando al "Estado paternalista" y afirmando que es la libre iniciativa lo que hace que Brasil avance, no debiendo el Estado estorbarla. Fuera de eso, el acercamiento con las altas finanzas, en contextos en los cuales la verbalización de ese liberalismo económico puede darse de forma más diluida, ha reforzado ese posicionamiento a la derecha por parte del PSDB en el debate sobre la política económica. Algunos de sus más eminentes economistas van aún más lejos, aunque sin contar necesariamente con el acuerdo formal de los dirigentes de la organización. Ha sido frecuente, entre aquellos, la crítica a los gastos sociales y a la pretensión supuestamente irrealista de que tendríamos en Brasil algo que se asemeje a un Estado de bienestar social.

## LA ASUNCIÓN DE LA AGENDA MORAL CONSERVADORA

Aunque una parte considerable de la derecha tradicional no tuviese como un elemento políticamente distintivo la crítica a la corrupción —por el contrario, vemos la historia de políticos como Adhemar de Barros o Paulo Maluf, así como buena parte de la tradición conservadora nordestina—, siempre hubo una tradición derechista de corte crítico a la misma, al menos en el plano discursivo. Carlos Lacerda y Jânio Quadros eran representantes típicos de ese discurso, no casualmente denominado "udenismo", en la jerga política tradicional brasilera.[20]

[20] Ello en referencia a la UDN (Unión Democrática Nacional), un partido liberal-conservador fuertemente antivarguista, que actuó en la política brasilera entre 1945 y 1966, cuando los militares acabaron con el antiguo sistema partidario. La UDN era notoria por un discurso moralista fuertemente centrado en la crítica a prácticas supuestamente corruptas

En la redemocratización brasilera ese discurso anticorrupción fue asumido fuertemente por el PT, lo que llevó inclusive al exgobernador de Río de Janeiro, Leonel Brizola, del PDT, a llamarlo "la UDN de overol" (dadas las raíces sindicales del PT). El PT construyó gran parte de su reputación opositora asumiendo esa condición de verdugo genérico de los corruptos de la nación y grillo parlante de la conciencia nacional.[21] Su trabajo era facilitado por el hecho de que muchos de sus antagonistas ideológicos, como el malufismo en San Pablo, estaban también fuertemente asociados a la corrupción. Así, la crítica a la derecha se hacía concomitantemente a la crítica a la corrupción, como si fueran dos caras de la misma moneda.

No obstante, la experiencia gubernamental en el plano federal perjudicó al PT en esa cuestión. El surgimiento de casos de corrupción, en particular el escándalo del *mensalão,* colocó al PT en la incómoda situación de haberse convertido en objeto de aquello que el partido mismo históricamente había criticado. Una acción trágica en relación con esto fue el intento de descalificar el problema por parte del presidente Lula, cuando afirmó que los pecados de su partido no eran más que la práctica corriente de la política nacio-

---

de sus adversarios. De ahí la asociación entre udenismo y moralismo político y social. Fue también una organización que durante todo el periodo democrático pre-1964 coqueteó con el golpismo, apoyando activamente el golpe militar de 1964 e incorporándose muchos de sus miembros al nuevo régimen. Irónicamente, su principal dirigente, Carlos Lacerda (1914-1977), sufrió la suspensión de sus derechos políticos por parte del gobierno en 1968, cuando protagonizaba una disidencia al régimen militar, lo cual frustró sus ambiciones presidenciales. Antes de eso, tal vez haya sido el más notable conspirador civil contra el régimen democrático en vigor desde la caída de la dictadura de Vargas en 1945.

[21] Ello en referencia al personaje de la obra *Pinocho* (José Grillo, Pepe Grillo, Don Grillo, o Juan Grillo, según el país), que funcionaba como la conciencia moral de éste, llamándole la atención sobre el bien y el mal en sus acciones.

nal, de modo que el PT apenas había hecho lo que los demás ya hacían. He aquí un error político considerable, ya que al igualarse a los demás, el PT tiró por la borda justamente lo que había sido, históricamente, una de sus diferencias y un factor de una reputación que había llevado años construir.

Frente a eso, el PSDB a esa altura ya convertido en el principal antagonista competitivo del PT, se apropió del discurso de crítica a la corrupción como si fuera su eje prioritario. Esta postura, asociada a los alineamientos conservadores en otras áreas, hizo que comenzaran a surgir críticas al partido calcadas de la denuncia de emergencia de un neoudenismo. El propio PSDB, en ocasiones, contribuyó a reforzar tal imagen, como en la época del escándalo del *mensalão*, cuando se insistía en comparar la reacción del gobierno de Lula, que habría insinuado una convocatoria a movilizaciones callejeras, con la conducta de João Goulart poco antes del golpe de 1964. El entonces senador por el estado de Amazonas, Arthur Virgílio, en una entrevista en la radio, luego de insistir con esa imagen, fue cuestionado por un contendiente: "Y bien, senador, ¿entonces quién hará el papel de Carlos Lacerda?"

## CONSIDERACIONES FINALES: LA EMERGENCIA DE LA SUBOPINIÓN PÚBLICA POLARIZADA Y LA POLÍTICA DE LA DISTINCIÓN

El encarcelamiento de los dirigentes petistas condenados en el proceso del *mensalão* suscitó reacciones muy apasionadas, buena parte de ellas manifestada en el ámbito de los grandes medios de comunicación, pero también en el de la subopinión pública de las redes sociales en Internet. Esas reacciones contribuyeron a crear un debate bipolar —maniqueo incluso— que ha suprimido aspectos importantes no sólo del proceso sino también de las motivaciones existentes

detrás de las reacciones. Voy a presentar en esta conclusión algunos de los aspectos principales de las visiones más extremas que se pueden advertir —aunque también haya versiones más moderadas, aún dentro de la bipolaridad—. Las comillas se refieren a términos identificados en ese debate.

De uno de los lados de esa polarización, la prisión de los líderes petistas es un hecho propicio, pues finalmente (casi por primera vez en la historia del país) individuos "poderosos" fueron encarcelados por corrupción, no sólo haciéndose justicia, sino también señalando a la sociedad que las instituciones funcionan y que es posible, por lo tanto, creer en ellas. Más aún, considerando que el *mensalão* habría sido para estas personas "el mayor escándalo de corrupción de nuestra historia", en que los "rateros" petistas fueron mandados a la cárcel, siendo inaceptable e incomprensible su intento de hacerse pasar por víctimas o por héroes.

Del otro lado de la disputa, apenas se trató de una inmensa injusticia, dado que el *mensalão* habría sido nada más que una construcción falaz hecha por los medios conservadores (o PIG, sigla en portugués equivalente a "partido de la prensa golpista"), resultado de una denuncia absurda hecha por un político corrupto resentido (Roberto Jefferson), sin ninguna prueba, en un enjuiciamiento "de excepción", en que jueces mancomunados con las élites conservadoras habrían creado innovaciones judiciales descabelladas. Esta sería una forma de intentar estigmatizar al PT y minar todas las conquistas sociales que el gobierno del partido obtuvo a lo largo de los últimos años.

Esas dos visiones extremas —cuya expresión, no obstante, está lejos de ser excepcional— son caricaturas de la realidad. Y, como toda caricatura, contienen algunos elementos de verdad, los cuales deben ser considerados. Sin embargo, si no se separa la realidad de las cosas de la exageración de la caricatura, se corre el riesgo de sólo reforzar la espiral de irracionalidad que ha alimentado ese debate maniqueo, pues

para cada disparate que se dice de un lado, surge una reacción absurda (aunque de signo opuesto) del otro.

En primer lugar, hay que decir que es insostenible suponer que no haya habido corrupción, que todo sea un mero invento de unos "medios golpistas" y de promotores y jueces canallas. No obstante, al mismo tiempo, incluso considerando todo lo que fue presentado en el juicio, parece ser también una construcción mítica la idea de que el dinero desviado para los parlamentarios de la base oficialista habría sido el medio a través del cual se construyó una mayoría parlamentaria. Aún más lo es el argumento de que habría sido una forma de compensar a los aliados por el poco espacio que el PT les dio en el reparto de los cargos ministeriales. Y eso por dos razones.

Primero, porque si la finalidad del dinero fuera comprar apoyo de otros partidos para el gobierno del PT, entonces ¿por qué también se dio dinero a parlamentarios del propio PT? Sería por casualidad el PT comprando al propio PT, ¿para compensar por el espacio que el PT no dio a quien no era del PT? Ahora bien, eso no tiene ningún sentido, aunque se pueda considerar que los recursos transferidos a ciertos parlamentarios petistas eran importantes en las disputas internas del partido, entre diferentes sectores de la organización.[22]

En segundo lugar, porque el patrón de votaciones de los partidos aliados al gobierno no varió a lo largo del tiempo —antes, durante y después del escándalo del *mensalão*, durante el gobierno de Lula—. Entonces, si era el dinero el que compraba el apoyo, ¿por qué con la interrupción del esquema el apoyo no se agotó?

En síntesis, el punto es que la relación causal es inversa a aquella propugnada por el mito del *mensalão* según su ver-

[22] Debo a David Samuels esa observación, hecha en una comunicación personal.

sión "jeffersoniana".[23] Es decir, se dio dinero a aliados porque ya eran aliados, no para que se convirtieran en aliados. Fue una operación ilícita, sin duda, no sólo por tratarse de recursos no contabilizados, sino también por haber sido obtenidos de forma ilícita (y no sólo por medio de préstamos del Banco Rural, avalados por Genoino y saldados por el PT). Sin embargo, carece de sentido la idea de la compra de votos de parlamentarios, que tal vez sea la razón más palpable para que algunos hayan intentado asignarle al hecho el carácter de "mayor escándalo de corrupción de la historia del país".

No obstante, esto es menos importante para el argumento con que pretendo concluir este artículo. Hay algo políticamente más complicado, relacionado con las motivaciones detrás de parte de las reacciones polarizadas.

En el caso de los militantes de izquierda, que ven en la construcción del *mensalão* simplemente una invención de los medios, la cuestión es más simple y la historia más antigua. Son las viejas reacciones izquierdistas a los medios conservadores, que toman como una conspiración urdida por éstos cualquier divulgación de información que no sea de su agrado. Sin embargo, aunque pueda haber algo de esto, es menester también reconocer que la cobertura intensa, acalorada y parcial sobre el caso —que efectivamente los grandes medios produjeron— tuvo un papel importante en esta historia. En primer lugar, al exasperar aún más los ánimos del público: unos al ver en la exageración una conspiración, otros por comprar ciertas historias de modo acrítico. En segundo lugar, porque aquella cobertura mantuvo a los jueces bajo constante presión, induciéndolos a una postura más dura de la que podrían eventualmente haber tenido en un ambiente menos agitado. De todos modos, en relación con este segundo aspecto, puede simplemente admitirse que "es parte del juego" de la disputa sobre la opinión en

[23] En referencia al diputado Roberto Jefferson, delator del esquema.

una democracia en la que el acceso a los recursos de información es bastante desigual.

## LA POLÍTICA DE LA DISTINCIÓN

Ahora, en el caso particular de la opinión pública y de la subopinión pública antipetista hubo algo más complejo y más nuevo, que no puede ser explicado apenas como justa reacción indignada ante la corrupción. Si fuese sólo eso (y hubo también quienes tuvieron sólo esa motivación), estaríamos en el ámbito de un conflicto político menos exacerbado y menos peligroso. Pero también, si fuese sólo eso, tendríamos que haber encontrado una reacción igualmente iracunda contra otros escándalos de corrupción perpetrados por otros actores políticos —algo que simplemente no ocurrió.

En efecto, lo que se advirtió fue el surgimiento de críticos empedernidos de la corrupción en la piel de antiguos adherentes a políticos popularmente identificados como símbolos de la misma —como es el caso de Paulo Maluf—. Ahora bien, ¿por qué será que antiguos malufistas (para mantenernos por el momento sólo con el ejemplo de éstos), que se hacían de la vista gorda ante su pésima reputación en ese ámbito, así como se encogían de hombros ante su apoyo al gobierno *tucano* de Fernando Henrique Cardoso, de repente pasaron a criticarlo? En la respuesta a esta cuestión ilustrativa hay una clave para entender todo el problema.

El viejo Maluf, aunque reputado como corrupto, era claramente un político conservador. El nuevo Maluf, menos poderoso y todavía con la pésima reputación de antes, se volvió un apoyo a gobiernos liderados por un partido de izquierda. Y ahí ya no servía más a ese sector conservador de la sociedad brasilera. Menos poderoso, no ganaría elecciones y, en consecuencia, no sería capaz de dar lugar a gobier-

nos conservadores. Peor aún, además de no dar lugar a esos gobiernos, pasó a apoyar, por el contrario, a otros que no eran conservadores. Lo que quedó para él fue, por lo tanto, su reputación. Y lo que quedó para sus neoaliados de izquierda fue el pecado de haberse aliado con un corrupto. El viejo malufista se vio, entonces, en la circunstancia de patear a su viejo perro muerto y también al detestado perro vivo, que lamía las heridas del cadáver.

Al verse tragado por un escándalo de corrupción de grandes proporciones, teniendo que dar explicaciones públicas inconsistentes y cayendo del pedestal de doncella de la nación que había construido en sus tiempos de oposición nacional, el PT se tornó una presa fácil de la opinión y la subopinión públicas conservadoras. No sólo por la incongruencia entre su antiguo discurso y su nueva situación en el campo de la moralidad pública, sino también porque el "nuevo corrupto" tenía un pecado adicional: era de izquierda (aunque moderadísima). Y si los corruptos de derecha del pasado eran aceptables, porque prestaban los servicios esperados, el corrupto de izquierda del presente era un anatema. Después de todo, no hacía lo que querían y encima robaba. Se volvió intolerable.

La corrupción del PT no se convirtió apenas en un elemento adicional de rechazo, agregado al izquierdismo como objeto de crítica y estigmatización por parte de ciertos sectores conservadores. En la práctica, la corrupción se tornó un elemento justificador. Después de todo, no sería tan fácil condenar el izquierdismo moderado del gobierno liderado por el PT, con sus políticas sociales que tuvieron que ser incorporadas por la oposición, como quedó claro en las frecuentes declaraciones de políticos del PSDB favorables a programas sociales muy populares entre los pobres, pero estigmatizados por los sectores medios y de altos ingresos, como el Bolsa Familia. La dificultad reside justamente en la imposibilidad de la oposición partidaria de alzar la voz con-

tra las políticas sociales. Si lo hicieran, perderían una porción del electorado sin la cual no ganarían elecciones. No haciéndolo, por otro lado, se crea una incongruencia entre su discurso y aquel formulado por la opinión y subopinión públicas conservadoras. Y como estas últimas precisan alinearse a la oposición partidaria (sin la cual no hay cómo remover legalmente al PT del poder), es necesario crear algo que las unifique, algún elemento más claro de vinculación entre los dos ámbitos. Ese elemento es el discurso sobre la "corrupción del PT".

Hay dos grandes puntos fuertes de ese discurso sobre la corrupción petista. Uno es el hecho de que el mismo está exento de explicaciones. Después de todo, nadie estará a favor de la corrupción. El otro es que, al condenar la corrupción del PT, se produce una metonimia y se condena al PT en su totalidad como partido —lo que acaba por abarcar sus políticas, inclusive las sociales, las cuales no tienen nada que ver con la corrupción—. De ahí deriva la importancia retórica de convertir a todo petista en *petralha* como particularmente lo hace la subopinión pública conservadora. Después de todo, un petista no puede ser simplemente enviado a prisión por ser un petista; pero un *petralha* no sólo puede, sino que debe serlo. Y así, equiparando a todo petista con un *petralha,* se crea la justificación para que se proscriba de la política nacional a esa "asociación ilícita disfrazada de partido" *[sic].*

Si parece clara esta operación semántica, con sus implicancias políticas, hay otra cuestión que todavía merece mayor reflexión e investigación. ¿Por qué, después de todo, detestan tanto al PT y su gobierno? La respuesta simple (tal vez simplista) sería: porque son de izquierda (aunque moderada) y los derechistas no toleran a ningún gobierno de izquierda. Aunque esto pueda ser verdad de un modo general, hay algo más. El odio dirigido a Lula y al PT por parte de ciertos segmentos de la opinión y de la subopinión pública

conservadoras es demasiado grande para ser explicado únicamente por divergencias ideológicas de fondo.

Lo que me parece crucial es que, en una sociedad desigual y jerárquica como la brasilera, horroriza a ciertos segmentos medios y de la élite socioeconómica la posibilidad de que su distinción sea perdida. Las políticas de reducción de la desigualdad, de disminución de la pobreza e inclusión de segmentos antes segregados en nichos exclusivos causan —cuando menos— incomodidad. Al pasar a convivir con "gente diferente"[24] en espacios en los cuales antes sólo había "gente bonita", se horrorizan. Para ilustrar aquello a lo que me refiero, menciono el caso de una joven académica de esta élite socioeconómica que, en una mesa de almuerzo, se quejó de que el problema de los aeropuertos brasileros hoy es que ahora en ellos "hay mucho pobre". Pero no todo es tan simple tampoco.

Ciertamente muchos de esos conservadores rabiosamente antipetistas, que ven en cualquier miembro del PT un *petralha,* tendrán dificultades para verbalizar de modo tan áspero esa concepción suya. Pero frecuentemente camuflan esa perspectiva segregacionista bajo el manto del discurso meritocrático, que sirve para distintos argumentos (Souza, 2013): para criticar a los "vagos" del programa Bolsa Familia, que reciben el pescado en vez de aprender a pescar; para quejarse de la política de cuotas (sociales o étnicas) que llevan a las universidades y a otros nichos de excelencia a gente "mal preparada", además de promover el "racialismo" y descuidar la "competencia"; para lamentarse de la regula-

[24] La expresión fue utilizada por una habitante del sofisticado barrio de Higienópolis (en San Pablo), al oponerse a que fuese construida allí una estación de subterráneo, pues ello permitiría que llegaran al barrio personas indeseables. La frase fue: "Yo no uso el subte y no lo usaría. Eso va a acabar con la tradición del barrio. ¿Ya vieron el tipo de gente que anda en los alrededores de las estaciones de subte? Drogados, mendigos, gente diferente" (Cimino, 2010).

ción del trabajo doméstico bajo la excusa de que fomenta el desempleo entre las empleadas domésticas, etc. En suma, mientras "nosotros" nos esforzamos, "ellos" son beneficiados por políticas "demagógicas", "electoralistas", "paternalistas", que equivalen a una "compra de votos" y son ineficaces, etcétera.

Es por ello que estos conservadores vieron en la figura del ministro del Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, un ícono heroico. Barbosa fue el relator del juicio del *mensalão* y actuó de forma extremadamente dura. Proveniente de la fiscalía pública, incluso como juez mantuvo una postura de acusador. Reforzó esa imagen ya en noviembre de 2013, cuando determinó la prisión de los petistas condenados (en forma separada de los acusados de otros partidos), enviándolos a una cárcel con régimen cerrado en Brasilia, aunque los acusados tenían derecho al régimen semiabierto de prisión domiciliaria en San Pablo. Barbosa fue, al mismo tiempo, criticado por su exceso de rigor (excediendo lo que determina la ley) y elogiado por "hacer justicia".

Aunque es negro, Barbosa es descrito por la opinión pública conservadora como alguien que llegó adonde llegó por "méritos propios" y no por las facilidades proporcionadas por el sistema de cuotas, cada vez más difundido. A pesar de haber sido designado por Lula, demostró independencia y se postuló como el guardián de la moralidad pública contra la corrupción. La figura de Barbosa se convirtió en un consuelo para esos sectores que al mitificarlo arrojan indulgencia sobre su propio elitismo excluyente. Después de todo, si él, un negro venido desde abajo, condena con tanta vehemencia a esos petistas corruptos, ¿quién podrá decir que "nosotros", gente tan distinta, no debamos también hacerlo, aunque sólo sea verbalmente?

## BIBLIOGRAFÍA

ARANTES, Rogério B. (2002), *Ministério Público e política no Brasil,* São Paulo, Educ.

COUTO, Cláudio G. y Rogério B. Arantes (2006), "Constituição, governo e democracia no Brasil", *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* vol. 21, núm. 61, pp. 41-62.

COUTO, Cláudio G. O. (1995), *Desafio de ser governo: o PT na Prefeitura de São Paulo (1989-1992),* Río de Janeiro, Paz e Terra.

LAMOUNIER, Bolívar (2006), "A 'mexicanização' em marcha", *Estadão S. Paulo*, 24 de agosto, URL: http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,a-mexicanizacao-em-marcha,599464,0.htm.

LAMPEDUSA, Giuseppe Tomasi (2002 [1958]), *O Leopardo*, São Paulo, Nova Cultural.

MAIR, Peter y Richard KATZ (1997), "Party Organization, Party Democracy, and the Emergence of the Cartel Party", en Peter MAIR, *Party System Change: Approaches and Interpretations,* Nueva York, Oxford University Press.

MARCHETTI, Vitor (2013), *Justiça e Competição Eleitoral,* Santo André, UFABC.

MICHELS, Robert (2001 [1911]), *Political Parties: a Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy,* Kitchener, Ontario, Batoche Books.

NERI, Marcelo (coord.) (2011), *Os emergentes dos emergentes: reflexões globais e ações locais para a nova classe média brasileira,* Río de Janeiro, FGV/CPS.

NOBRE, Marcos (2010), "O fim da polarização", *Piauí,* 51, diciembre, URL: http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-51/ensaio/o-fim-da-polarizacao.

PARETO, Vilfredo (1967 [1923]), *Forma y equilibrio sociales,* Madrid, Revista de Occidente.

PEREIRA, Carlos, Timothy J. POWER y Eric D. RAILE (2011), "Presidentialism, Coalitions, and Accountability", en Timothy J. POWER y Matthew M. TAYLOR, *Corruption and Democracy in Brazil: the Struggle for Accountability*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

SADER, Eder S. (1988), *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980),* Río de Janeiro, Paz e Terra.

SANTOS, Wanderley G. dos (1985), "A pós-revolução brasileira", en Hélio Jaguaribe (org.), *Brasil sociedade democrática*, Río de Janeiro, José Olympio.

SCHMITT, Carl (1996 [1923]), *A crise da democracia parlamentar,* São Paulo, Scritta.

SOUZA, Jessé (2010), *Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?,* Belo Horizonte, Editora UFMG.

SOUZA, Renato Santos de (2013), "Desvendando a espuma: o enigma da classe média brasileira", GGN, 30 de octubre, URL: http://jornalggn.com.br/fora-pauta/desvendando-a-espuma-o-enigma-da-classe-media-brasileira.

WEYLAND, Kurt (2003), "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity?", *Third World Quarterly*, vol. 24, núm. 6, 1095-1115, diciembre.

## *Hemerografía*

CIMINO, James (2010), "Moradores de Higienópolis, em SP, se mobilizam contra estação de metrô", *Folha de S. Paulo,* "Cotidiano", 13 de agosto. URL: http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2010/08/782354-moradores-de-higienopolis-em-sp-se-mobilizam-contra-estacao-de-metro.

GLOBO (2011), "Dilma: crescimento é necessário para erradicar miseria", Brasil, consultado el 15 de septiembre. Disponible en http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/01/019dilma-crescimento-necessario-para-erradicar-miseria-92339982.asp.

# ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO 2012: LA RESTAURACIÓN PRECARIA

ALBERTO J. OLVERA[1]

*Resumen*

*La elección de Enrique Peña Nieto prolonga el interregno político abierto por la alternancia de partidos en la presidencia a partir del 2000, cuyo desenlace es aún incierto. La democratización mexicana se ha limitado al ámbito electoral, pues los pactos con los poderes fácticos y las leyes e instituciones del viejo régimen continúan vivos. La estrategia del nuevo gobierno consiste en reformas legales que acotan, sin eliminarlo, el poder de los poderes fácticos, y en la conclusión de las reformas económicas neoliberales pendientes. Esta estrategia, instrumentada a través de alianzas cupulares con los dirigentes de los partidos de oposición (Pacto por México), excluye cualquier intervención de la sociedad civil en el proceso y es ultimadamente restauradora del presidencialismo absoluto.*

*Palabras clave: México, democratización, autoritarismo, Peña Nieto.*

## INTRODUCCIÓN

Las elecciones presidenciales de 2012 en México dieron como resultado el regreso del viejo partido autoritario, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al poder ejecuti-

[1] Doctor en Sociología. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.

vo federal, después de 12 años de gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN). Este partido fue el sujeto político de la histórica alternancia lograda en el año 2000, cuando por primera vez en más de 70 años un candidato de un partido distinto al PRI triunfó en las elecciones presidenciales. Cabe preguntarse si la elección de Enrique Peña Nieto como presidente significa una restauración en pleno del viejo régimen. La hipótesis de este capítulo es que se experimenta más bien una nueva fase del ya prolongado periodo de interregno abierto por la alternancia de partidos en el poder ejecutivo, y cuyo desenlace está aún abierto.

Desde el año 2000 (para algunos desde las elecciones de diputados federales de 1997), el viejo régimen dejó parcialmente de existir en tanto su soporte central, el presidencialismo casi absoluto, perdió el poder de imponer sus dictados al poder legislativo, ya que el Presidente de la República provenía de un partido distinto al que tenía más representantes en ambas Cámaras del Congreso.[2] Sin embargo, los principales pactos políticos con los poderes fácticos, así como las leyes e instituciones del viejo régimen, continuaron vivos en el nuevo contexto político nacional. Precisamente por ello, la democratización ha sido parcial e incompleta, y el reciente retorno del PRI a la Presidencia incorpora nueva incertidumbre al destino de la precaria democracia mexicana.

[2] José Woldenberg y otros cientistas políticos han repetido en múltiples foros que la transición a la democracia se consumó en tanto el PRI ha perdido la presidencia y muchos espacios de poder (Woldenberg, 2012). En un concepto restringido de transición, como celebración de elecciones con resultados inciertos, la hipótesis es correcta. En un concepto más exigente, cercano a la noción de *democratización* (Whitehead, 2011) como proceso de construcción simultánea de un Estado y una ciudadanía democráticas, debe resaltarse el gigantesco déficit del proceso y el alto grado de continuidad sistémica del viejo régimen. Véase Olvera (2010, 2012a y 2012b).

En este capítulo analizamos el proceso a través del cual el PRI logró recuperar la Presidencia de la República, lo que obliga a determinar si los déficits de la transición fueron fundamentales en este resultado. Así, en primer lugar, presentamos brevemente esos déficits de orden estructural y ponemos atención a las estrategias de los actores políticos no priistas, cuyos errores tácticos y estratégicos fueron tan determinantes como las causas estructurales en el desenlace casi restaurador.

En segundo lugar, analizamos los procesos coyunturales del retorno al poder del PRI, que se ubican en la sumatoria de tres factores: la incapacidad de gobernar del PAN (como gobierno y como sujeto político), la derrota autoinflingida de la izquierda partidaria —tanto en el terreno social como en el electoral— y el conservadurismo político de una amplia parte de la ciudadanía ante las incertidumbres abiertas por el colapso relativo del Estado, que se ha traducido en coyunturas de ingobernabilidad regional, incapacidad para combatir al crimen organizado y estancamiento económico.

En tercer término, tratamos de describir la estrategia del nuevo gobierno priista, caracterizada centralmente por el impulso de un programa de reformas legales e institucionales viabilizadas por alianzas cupulares con los dirigentes de los principales partidos de oposición, excluyendo explícitamente cualquier intervención de la sociedad civil en el proceso (Pacto por México).

## UNA DEMOCRATIZACIÓN FRUSTRADA.

La transición a la democracia *tout court* en México consistió, desde el punto de vista legal e institucional, en una incesante serie de reformas electorales, la primera de las cuales tuvo lugar en 1977 y la casi definitiva —que marca un

antes y un después en la transición— en 1996.[3] Los 19 años que transcurrieron entre la primera reforma significativa y la segunda constituyeron un periodo de crecientes conflictos poselectorales marcados por la violencia, especialmente entre 1988 y 1995. Después de 1996, y empezando por la elección de diputados federales de 1997, se abrió un periodo de franca democratización electoral en el cual el PRI perdió el control de la Cámara de Diputados federal, de varios estados y de muchos municipios, para terminar cediendo la Presidencia de la República en el año 2000.

La transición consumada en sentido restringido, cabe preguntarse si se puede hablar de que desde entonces México vive en una democracia en vías de consolidación o, más aún, si ya se consolidó. La pregunta misma implica un cierto concepto de la democracia y, con ella, de la política y lo político. La visión dominante limita la democracia a un ejercicio coyuntural de los derechos políticos, cuya magnitud y alcance depende del Estado, y en la que el ejercicio del voto permite una mera existencia episódica del ciudadano. Está pues en cuestión lo que es la política y lo que es lo político. Sostenemos aquí que el campo de lo político abarca los conflictos de valores, normas e intereses que caracterizan la vida social. Lo político no se expresa solamente como la relación entre los ciudadanos atomizados y el Estado en el ámbito de la elección y autorización de sus representantes, sino en los múltiples espacios donde se debate, se define y se decide el bien público. Lo propiamente político radica precisamente en los espacios de conflicto en los que se muestran

[3] La reforma electoral de 1996 estableció, a nivel constitucional, la plena autonomía política del órgano encargado de organizar las elecciones, el Instituto Federal Electoral (IFE), y para ello creó un curioso mecanismo de dirección: el Consejo General, compuesto por nueve consejeros ciudadanos independientes. Se fijó el financiamiento público de los partidos y se creó una estructura profesional nacional de funcionarios electorales (Cansino, 2002).

y negocian no solamente las distintas orientaciones y valores, sino donde se acuerda lo que es común a todos y lo que es lo propio (los elementos fundantes de las identidades colectivas).[4] Esos espacios de debate constituyen precisamente el espacio público, cuyos sujetos son actores de una sociedad civil diversa y plural. En tanto, la política se refiere al conjunto de acciones colectivas e individuales que se orientan a intervenir en la definición, implementación y control de las políticas públicas y de la acción del Estado en general, a través no sólo de los mecanismos electorales y parlamentarios tradicionales, sino de una compleja y variada serie de prácticas y mecanismos que canalizan la intervención social en el campo de las relaciones de poder.[5]

Desde este ángulo, la transición a la democracia electoral —por cierto muy imperfecta en nuestro país— es una fase de un proceso mucho mayor: la democratización.[6] Las elecciones libres pueden conducir a una verdadera democratización de la vida pública si los procesos electorales dan pie a una serie de reformas que construyan instituciones estatales operativas que progresivamente garanticen derechos civiles, sociales y culturales para la mayoría o, dicho en otras palabras, que construyan ciudadanía efectiva.[7] La democratización, por tanto, debería implicar la construcción de un Estado de derecho, la efectivización de derechos de ciudadanía y el desarrollo de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, que acoten el clientelismo, el corporativismo y otras formas de dependencia colectiva. En otras palabras, la democracia, en un sentido más extenso,

[4] Al respecto véase el excelente texto de Velázquez Ramírez (2008).

[5] Véanse Avritzer (2002), Olvera (1999) y Dagnino, Olvera y Panfichi (eds.) (2006).

[6] Para una discusión conceptual sobre la democratización, véase Whitehead (2011).

[7] La centralidad de la ciudadanía en la construcción democrática es una idea-fuerza del último O'Donnell (2004).

implica una ampliación de la política más allá del terreno electoral y la construcción de un Estado fuerte (entendido como Estado de derecho).[8]

En México, la transición a la democracia no fue seguida de un proceso de democratización. Para empezar, las dos caras de una transición efectiva, a saber, la destitución del viejo régimen y la instauración de uno nuevo, no pudieron llevarse a cabo con plenitud. Del lado de la destitución fallida, debe destacarse que no pudo romperse la infraestructura legal e institucional del viejo régimen: la Constitución de 1917, en su versión modificada por el presidente Salinas (1988-1994), permaneció intocada en sus fundamentos, al igual que el resto del edificio legal; además, el PRI conservó un poder de veto en ambas cámaras y la mayoría de las gubernaturas y presidencias municipales. Más aún, las estructuras corporativas priistas, en el mundo sindical y campesino, sobrevivieron a la derrota electoral. En suma, el viejo régimen continuó como institución y como cultura en la sociedad y en la política. Esta continuidad sustantiva fue facilitada por la incapacidad política de los partidos de oposición histórica al PRI de pactar los términos de la reforma radical del viejo régimen. El PAN y el PRD tenían visiones muy distintas del futuro. Por tanto, no podía siquiera imaginarse la instauración de un nuevo régimen, puesto que los sujetos políticos democráticos carecían de un verdadero proyecto alternativo que orientara sus actos.

En el México postransición se han seguido dos estrategias principales en materia de democratización de la vida pública. Una ha sido mayormente institucional, definida fundamentalmente por el gobierno: la construcción de instituciones garantes de derechos, la mayor parte de ellas autónomas, que se suman a una tendencia internacional de reforma del Estado que, mediante la creación de organismos

[8] Para un desarrollo de esta idea, véase Tilly (2010).

autónomos de control, apunta a la protección legal e institucional de derechos básicos de ciudadanía y a consolidar mecanismos de rendición de cuentas horizontal dentro del propio Estado. La creación de comisiones de derechos humanos, de institutos de transparencia y acceso a la información y de instituciones electorales autónomas han sido la vía más relevante de innovación gubernamental en el ya prolongado periodo postransición (Olvera, 2010).

La otra vía ha sido más difusa, compleja y multidimensional. Se trata de variadas experiencias de "participación ciudadana", es decir, de distintas modalidades de interfaces socioestatales (Isunza, 2006), algunas institucionalizadas, otras informales, a través de las cuales actores de la sociedad civil y ciertos funcionarios del Estado han tratado de abrir espacios a la intervención ciudadana en los asuntos públicos. Los formatos han sido muy variados, y van desde buzones de quejas hasta consejos consultivos y consejos con capacidades formales de decisión en materia de políticas públicas.

En ninguno de los dos campos se registran éxitos notables que marquen un camino a seguir, si bien hay experiencias positivas de las cuales aprender. Esta impresionante precariedad debe ser explicada, porque ella misma pone a México en una situación de excepción en el contexto latinoamericano, el cual ofrece innumerables ejemplos de innovación democrática que plantean un nivel de democratización real muy superior al logrado en México (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Desde el punto de vista político-electoral, la coyuntura abierta en el 2000 se caracterizó por un empate catastrófico de fuerzas entre el partido del viejo régimen y aquellos que provenían del campo de la oposición. Se trataba de un empate peculiar por la existencia de un sistema de tres partidos principales: el PRI autoritario, el partido histórico de la derecha (PAN) y un partido de izquierda de nueva creación,

pero heredero de una tradición histórica nacional-populista —Partido de la Revolución Democrática (PRD)—, acompañado de cuatro partidos periféricos, de tipo oportunista, que viven de las disidencias de los demás. Ningún partido o coalición de partidos ha tenido desde entonces la capacidad política ni la imaginación programática para desmontar los cimientos políticos, culturales e institucionales del viejo régimen. Si bien en determinadas coyunturas se han construido mayorías calificadas en el Congreso para introducir cambios en la Constitución, éstos no han tocado el corazón del viejo sistema, y ni siquiera han modificado significativamente las políticas públicas del Estado. La tragedia de la transición mexicana radica en el bloqueo mutuo que el partido de derecha y el de izquierda han ejercido permanentemente uno sobre el otro, lo cual ha colocado al PRI en la privilegiada posición de partido bisagra en el centro del espectro político y socio necesario para la gobernabilidad del país.

Este empate de fuerzas en el Congreso ha resultado paralizante porque el poder presidencial en México es sumamente débil desde el punto de vista jurídico. El presidencialismo casi absoluto de la era del PRI era de carácter metaconstitucional, pues se basaba en el control presidencial sobre el partido, casi único, y en la subordinación política de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo. En la Constitución de México, el presidente de la República carece de las capacidades legislativas que tienen las presidencias en Brasil y en Argentina; una vez perdido el control del poder legislativo y sobre los gobernadores en un país federal, el presidente no tiene el poder político personal para imponer decisiones. Esta época de presidencialismo débil ha significado así un largo periodo de parálisis política, caracterizado por la incapacidad de los actores políticos democráticos para modificar las instituciones, las reglas y las leyes del viejo régimen.

El PRI cuenta además con otra capacidad de veto —en el campo de la política cotidiana—, gracias a la permanencia de otra forma de continuidad del viejo régimen: los sindicatos corporativos, columna vertebral del corporativismo priista y del autoritarismo social. En su interior, el actor más importante es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el más grande de América Latina, que es un poder en sí mismo gracias a sus enormes recursos materiales y a su burocracia profesional dedicada a la política electoral de tiempo completo,[9] capacidades que se fundan en el control sindical sobre la asignación de empleos y el control de trayectorias profesionales en la educación. Un poder similar, pero violento y mafioso, es el que ha construido el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), el cual tiene un dominio casi total sobre la industria petrolera y es el causante principal del colapso productivo, financiero y tecnológico del sector.[10] Poderes similares sobreviven en buena parte del sindicalismo del sector público, tanto federal como local (Olvera, 2011).

Los gobiernos democráticamente elegidos han heredado del régimen autoritario sus principios constitutivos nodales. El primero de ellos es el de la no reelección, que obliga a que haya elecciones de diputados federales y locales cada tres años, de presidentes municipales cada tres años, y de

[9] El SNTE es dueño de un gran capital financiero y tiene a varias decenas de miles de profesores "comisionados en labores sindicales", quienes en realidad hacen trabajo político a favor de quien ordene la líder sindical desde hace 20 años, Elba Esther Gordillo, la mujer más poderosa de México. Véanse Muñoz (2005) y Raphael (2007).

[10] El STPRM financió ilegalmente la campaña del PRI en 2000, pero a pesar de que el IFE lo castigó por ello, el líder sindical desde hace 20 años permanece en su puesto y nunca ha puesto un pie en la cárcel. Sobre los sindicatos como "poderes fácticos", véanse Castañeda y Rodríguez (2009) y Olvera (2012a).

senadores, gobernadores y presidente cada seis años. En un país grande, que tiene más de 2 300 municipios y 32 legislaturas locales, un periodo de servicio tan corto obliga a los partidos políticos a mantenerse en una especie de estado constante de agitación, dado que compiten en elecciones en una entidad federativa u otra todos los años. El calendario electoral mexicano es sumamente complejo y absurdo y mantiene una tensión política permanente derivada de la incesante competencia electoral.

Este orden político ha obligado a los partidos de la oposición histórica a buscar afuera de su militancia candidatos a puestos de elección popular, recurriendo con demasiada frecuencia a personajes que por razones oportunistas dejan al partido autoritario. Recurso lógico, ya que los partidos de oposición carecían de implantación nacional al momento de la transición y no tenían la inserción en la sociedad civil que les permitiera nutrirse de cuadros afines a sus planteamientos ideológicos o programáticos. Esta condición de flujo permanente en la clase política causa un fuerte desorden dentro de los propios partidos políticos, que se ven sometidos a frecuentes conflictos internos en las luchas por las candidaturas y sufren la intromisión de los "poderes fácticos"[11] en la definición de estas mismas candidaturas, todo lo cual reblandece cualquier control, si lo hubiera, de orden ideológico y programático sobre el perfil de los candidatos. Además, las elecciones permanentes conducen a necesidades ingentes de financiamiento para las campañas que el sistema público vigente no alcanza a cubrir y que obliga a los partidos a buscar un financiamiento privado

[11] En México se denomina así a los dueños de la televisión, a los granses sindicatos corporativos, a poderosos grupos regionales y nacionales de interés, a los caciques regionales sobrevivientes, a los narcotraficantes y a los megaempresarios que niegan someterse a la supervisión del Estado.

que viene cargado de compromisos y con frecuencia implica prácticas ilegales.[12]

El principio de no reelección —fundamento del viejo régimen— era útil y práctico porque constituía el único mecanismo de renovación obligada de la clase política en un país autoritario. Al mantenerse en la etapa democrática, la consecuencia es una condición permanente de competencia electoral y la rápida rotación de la élite política, que no permite que haya espacios, tiempo y condiciones para la negociación de reformas de fondo o para establecer pactos duraderos y significativos en algún campo de la política nacional, y que bloquea además la profesionalización y especialización de la propia clase política. Este conjunto de factores explica también la baja institucionalización de los partidos políticos y la ineficacia estructural de los tres niveles de gobierno y del poder legislativo federal y local.

La debilidad organizacional, programática y de liderazgo de los partidos que impulsaron la transición impidió que éstos desarrollasen proyectos de reconstrucción de la relación entre la sociedad y el Estado y plantearan un programa de reforma del Estado. Por el contrario, el PRD y el PAN simple y sencillamente copiaron las tecnologías y las prácticas del viejo partido oficial y renunciaron a reformar radicalmente los fundamentos legales e institucionales del régimen autoritario.

Pero además, la democratización puramente electoral confrontó problemas institucionales nunca resueltos: la debilidad estructural y falta de autonomía política de sus instituciones de justicia: la Fiscalía Especializada para la Atención en Delitos Electorales (FEPADE), que permanece hasta la fecha bajo la égida del poder ejecutivo federal y carece de recursos humanos y técnicos para operar, y el Tri-

[12] Sobre el papel del narcotráfico en la vida pública, véase Astorga (2005).

bunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cuyos ministros han estado bajo sospecha. En efecto, las decisiones del Tribunal, tanto en su sala superior como en sus salas regionales, han sido cuestionadas con mucha frecuencia y, particularmente en 2010, convalidaron el mayor ataque de la clase política en todo el periodo de transición a los principios políticos y a las normas legales que hicieron posible la alternancia en el poder. Como veremos adelante, esas elecciones locales cambiaron la lógica con que se venía procesando la competencia electoral en los diez primeros años de la transición.

## EL DESGASTE DE LOS GOBIERNOS DE LA TRANSICIÓN

El PAN no pudo gobernar de una manera distinta a la del PRI. Entre los años 2001 y 2012 los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón se enfrentaron a los límites estructurales antes mencionados y añadieron sus propias limitaciones políticas al proceso político normal. La única adición significativa del gobierno de Fox a la transición fue la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) —ya logradas antes en algunos estados del país—.[13] Los logros de Felipe Calderón en materia de derechos de ciudadanía se produjeron al final de su mandato y no ha habido tiempo de institucionalizarlos aún: la reforma penal, pactada por los tres poderes de la Unión y por los tres niveles de gobierno en 2008, ha tratado de reconstruir el casi inexistente sistema de justicia;[14] la reforma constitucional en ma-

[13] Véase Olvera (2010), introducción.

[14] A la fecha, sólo tres estados han implementado la reforma, nueve

teria de derechos humanos de 2011 ha modernizado el lenguaje de los derechos y creado la base constitucional para su efectiva protección y generalización, sin que este logro se haya traducido en instituciones operativas ni prácticas de gobierno diferentes; y la reforma de la Ley de Amparo de 2012, que pone fin a los abusos de esta figura de protección y abre las puertas a una efectiva judicialización de los derechos de ciudadanía; sin embargo, sus potenciales democráticos permanecen en el papel.

Lamentablemente, el propio gobierno federal panista propició por diversas vías la reversión de los escasos logros de la transición. Por ejemplo, el presidente Calderón (2006-2012) trató de imponer límites al IFAI al apelar sus decisiones vía tribunales administrativos, debilitando el eje jurídico e institucional de la rendición de cuentas; con una ceguera impresionante, el gobierno y el ejército se negaron a reconocer los abusos cometidos por el instituto armado en la lucha contra los cárteles de la droga, lo cual minó la credibilidad del Estado y anuló los derechos humanos de miles de ciudadanos afectados por la catastrófica escalada lanzada por Calderón. Y, por si esto no fuera suficiente, varios casos importantísimos en los que se podían haber sentado las bases de la responsabilización de los servidores públicos y de los funcionarios electos fueron ocultados o simplemente no resueltos. Por mencionar sólo un ejemplo, el gobierno calderonista montó una campaña para evitar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señalara las responsabilidades de los funcionarios de alto nivel, federales y estatales, en la tragedia de la guardería ABC de Hermosillo, en la que murieron decenas de bebés a causa de la violación de las más elementales normas de protección civil en el edi-

---

más muestran avances parciales y los demás aún están en fase de arranque. El plazo que se autoconcedieron el gobierno federal y los estados para implantar la reforma vence en 2016.

ficio. El PAN en el poder reprodujo así la tradición priista de la absoluta falta de responsabilidad política de los altos funcionarios por sus errores, dejando en la impunidad verdaderos atentados a los derechos fundamentales de los mexicanos. Se vivió así, en años recientes, la generalización de las prácticas, instituciones y cultura política priistas a toda la clase gobernante.

El momento decisivo de la regresión política se produjo en los procesos electorales locales de 2010, después de que en las elecciones legislativas federales de medio término en 2009 el PRI logró una asombrosa victoria, al obtener más de 40% de los votos y la gran mayoría de las gubernaturas, presidencias municipales y diputaciones locales en juego. Los actores políticos asumieron que ante la ineficacia del gobierno panista y el debilitamiento del PRD, el PRI podía volver a arrasar en las elecciones locales de 2010, y que luego nadie lo pararía en 2012. La victoria priista en 2009 reflejaba los efectos devastadores para el PRD y para el PAN de la confrontación postelectoral en las elecciones presidenciales de 2006. La "resistencia" de Andrés Manuel López Obrador a su derrota, que lo condujo a autonombrarse "presidente legítimo", terminó por destruir la escasa institucionalidad del PRD,[15] al mismo tiempo que obligaba al PAN a aliarse al PRI para contrarrestar la radical protesta de la izquierda. Si a ello sumamos los efectos de la creciente violencia causada por la "guerra contra el narcotráfico", los de la crisis económica mundial en 2008-2009, y los de la crisis de la gripe aviar de 2008, se configura un cóctel negativo que explica el colapso del PAN como gobierno y como opción partidaria.

En 2010 hubo 18 procesos electorales en otros tantos estados, todos los cuales se caracterizaron por la ruptura con los principios nodales que guiaron la lucha por la democra-

[15] Sobre la derrota política de la izquierda, tanto social como partidaria, en 2006, véase Olvera (2007).

cia electoral en las dos décadas anteriores: equidad en la competencia, autonomía de los órganos electorales y control de la intervención privada en el financiamiento de las campañas. Con mayor o menor cinismo, los gobernadores de los estados intervinieron en las campañas, invirtiendo grandes sumas de dinero público y colocando las estructuras administrativas de sus gobiernos al servicio de sus candidatos, rompiendo así la equidad en la competencia y actualizando las prácticas del viejo régimen; los órganos electorales locales, copias mejores o peores del IFE, fueron virtualmente borrados del mapa político y convertidos en dóciles aparatos administrativos bajo el control de los gobernadores; los "poderes fácticos" entraron de lleno al financiamiento ilegal de las campañas de todos los partidos, especialmente el PRI y el PAN, ambos desesperados por ganar elecciones. La operación de los ejércitos electorales implicó un costo tal que el principio de los topes a gastos de campaña se redujo a una reliquia de un pasado remoto y utópico. Las masivas inversiones en política eran el reflejo de un cálculo estratégico: se jugaba en 2010 la construcción de una correlación de fuerzas que permitiría el regreso del PRI a la Presidencia, consolidando su hegemonía a nivel nacional. Y en efecto, el PRI triunfó en todas las elecciones para gobernador, con la excepción de tres estados: Puebla, Sinaloa y Oaxaca, en donde el PAN y el PRD fueron, en alianza, la única condición bajo la cual podían competir contra el empoderado PRI.

La abierta reversión de los logros de la democracia electoral en México fue facilitada por la completa ausencia de perspectiva estratégica del PAN y el PRD y por su falta de principios y de proyectos políticos alternativos. Estos partidos permitieron que el PRI consolidara, desde el Congreso, un modelo de federalismo que trasladó enormes recursos y poder real de decisión en varios campos de la política pública a los gobernadores, sin correlato alguno con la más mínima rendición de cuentas. Un poder central acotado por el go-

bierno dividido, coexistiendo con poderes locales sin límites efectivos, fue la exitosa fórmula priista aplicada en esta década. El PRI reconstruyó de la periferia al centro su poder sin que el PAN y el PRD opusieran resistencia, pues el oportunismo negociador con el que se condujo el PAN en sus tratos con los gobernadores y líderes parlamentarios priistas condujo ultimadamente al colapso moral y organizativo del otrora partido democrático, convirtiéndolo en una mera formación facciosa, distribuidora de cargos y prebendas. El PRD hizo lo propio en el contexto de su autodestrucción organizativa y moral.

Si en el campo de la política profesional se vivió un retroceso cultural y moral fundamental, en el campo de la sociedad civil se experimentó gran confusión política y una sensible mengua de la visibilidad pública de sus principales organizaciones y movimientos. La transición llevó a la mayoría de la sociedad civil organizada a intentar cooperar con los nuevos gobiernos democráticos, sin encontrar nunca mecanismos representativos e incluyentes con capacidad de influencia política efectiva. Si bien se amplió el campo de la política y del debate público, lo cierto es que el poder de influencia de una sociedad civil heterogénea y plural, con escasa densidad organizativa y social, fue muy pequeño.[16]

Numerosos movimientos sociales, algunos de oposición radical, emergieron en los últimos diez años, pero los más importantes sufrieron importantes derrotas y han disminuido su presencia pública, sea por el desgaste interno o por la represión estatal, como el zapatista o el de Atenco (Olvera, 2007). Por otra parte, han surgido múltiples movimientos, dispersos por todo el país, en el campo de la conflictividad por motivos ecológicos, los que han dado lugar a movilizaciones importantes, a la emergencia de nuevas organizacio-

[16] Véase Álvarez (coord.) (2002), Olvera (coord.) (2003) y Olvera (2012b).

nes civiles ecologistas y a la activación de algunos pueblos para resistir las explotaciones mineras y otros tipos de proyectos de infraestructura. Se registra un apoyo de sectores amplios de la opinión pública a este tipo de causas. De hecho, se trata de una movilización nacional que no ha logrado articular un proyecto político más allá de lo estrictamente defensivo. Han emergido también en varias partes del país movimientos que defienden los espacios públicos de diversas maneras, desde la defensa del patrimonio histórico de las ciudades y los pueblos hasta movimientos de bicicleteros en las grandes ciudades del país, movimientos de artistas que reclaman espacios de expresión, así como múltiples movimientos juveniles, exigiendo bienes culturales, acceso a la educación pública —sobre todo la educación superior—, y otros que han tendido a tener una intervención más radical en lo público.

Visto el panorama en su conjunto, podemos decir que la sociedad civil mexicana vive un momento de debilidad, de dispersión y de falta de unidad política que ha permitido el éxito temporal del proyecto de restauración autoritaria que estamos viviendo actualmente.

## TRANSICIÓN LIMITADA, CRISIS DEL ESTADO, CRISIS DE GOBERNABILIDAD

En síntesis, la restauración frágil, en perspectiva de largo plazo, es el resultado de la imposibilidad de articular la transición con la democratización.

Se mantuvo un orden constitucional que preservó los fundamentos de un federalismo inviable, a la vez centralizador y fragmentador (centralización fiscal, descentralización del gasto sin rendición de cuentas); de una división de poderes inoperante, que le da un carácter diletante al legislativo y mantiene al judicial en dependencia del poder polí-

tico (sobre todo en los estados) y a merced de una procuración de justicia fallida; de tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) estructuralmente corruptos e ineficaces debido a la falta de servicio profesional de carrera, la partidización del servicio público y la falta casi absoluta de sistemas operativos de rendición de cuentas.

La transición no afectó al poder de los poderes fácticos, sean los monopolios privados (Televisa, Telmex, etc.) o los públicos (SNTE, STPRM, etc.), ni los pactos entre políticos y empresarios locales, ni a los sindicatos mafiosos, ni a los poderes caciquiles regionales. Para colmo, se consolidó un nuevo poder fáctico, el del crimen organizado. La estructura del poder real en la sociedad no fue tocada.

Se creó un sistema electoral enfermo, pues emergió un sistema de partidos cerrado, un club que no rinde cuentas a la sociedad, que monopoliza la designación de candidatos a puestos de elección popular y que se ha separado crecientemente de la sociedad, tornando a los partidos en maquinarias autorreferentes. Las elecciones —altamente reguladas— son, sin embargo, un ejercicio de ficción colectiva, pues la centralidad de los medios de comunicación y las necesidades del trabajo clientelar territorial han elevado el costo de las campañas y colocado a los políticos a merced de los poderes fácticos.

Todo lo anterior ha llevado a una pérdida de confianza de la población en la clase política, tanto la que ocupa el Estado como la partidaria, y a una crisis latente de representación política y una crisis real de legitimidad de los gobernantes.

La fragmentación del poder del Estado, dado el debilitamiento del poder presidencial, el fortalecimiento del poder de los gobernadores y el empoderamiento relativo del poder legislativo federal, todo en el contexto de gobiernos divididos, crea una crisis de gobernabilidad dado el carácter presidencialista del régimen político. En otras palabras, el ejecutivo depende de alianzas variopintas para avanzar dé-

biles proyectos de reforma. Se vive una parálisis del Estado y el debilitamiento de su autoridad.

Los partidos políticos no tienen plataformas programáticas que reconozcan, diagnostiquen y menos propongan medidas para superar estos problemas de fondo del Estado mexicano. Los partidos parecen operar a espaldas de la realidad, interesados casi exclusivamente en las disputas de poder de corto plazo. Esta limitación se expresa también como una crisis de liderazgo, pues los dirigentes formales y fácticos no tienen la altura política que exigen los retos del presente.

## LAS ELECCIONES DE 2012

Los datos coyunturales que explican la victoria de Enrique Peña Nieto en las elecciones de 2012 empiezan por la peculiaridad de su candidatura presidencial. Se trató del primer candidato en ser construido y desarrollado de manera sistemática como producto político mediático en la joven historia de la democracia mexicana. Su campaña inició seis años atrás, cuando ciertos ejecutivos de la televisión y algunos tecnócratas visionarios descubrieron en el joven gobernador del Estado de México cualidades apropiadas para la competencia electoral en el siglo XXI: juventud, presencia física, la apariencia de pertenecer a una nueva generación de políticos, y los recursos y visibilidad que le proporcionaban el ser gobernador del estado más poblado y con mayor presupuesto del país. A partir de ese momento, el producto Peña Nieto fue lento y cuidadosamente construido, no sólo en el campo mediático (a través de una presencia casi constante en la televisión), sino también por medio de alianzas con los nuevos gobernadores priistas en todo el país, cuyas campañas Peña contribuyó generosamente a financiar (así como también las de numerosos diputados federales y locales, y hasta de alcaldes de algunas ciudades grandes).

Peña Nieto desarrolló así una red política propia basada en su gran capacidad financiera y en la eficaz operación política de su equipo de ingenieros electorales, quienes adquirieron sofisticadas metodologías de análisis electoral, crearon una red de empresas proveedoras de publicidad electoral a bajo costo, establecieron relaciones con empresas encuestadoras que trabajaban en todos los estados y contrataron a jóvenes tecnócratas innovadores en materia financiera y tecnológica, quienes desarrollaron una red paralela de operación electoral que se sumó a la tradicional red territorial priista, por cierto perfectamente aceitada con abundantísimos recursos provenientes de los erarios de los estados gobernados por el PRI.

El proyecto de Peña Nieto, que adquirió sus contornos más ambiciosos luego de la arrasadora victoria del PRI en las elecciones federales intermedias del 2009, consistió en evitar a toda costa el éxito de los proyectos de reforma del presidente Calderón en materia fiscal, petrolera y laboral, mientras se ampliaban los espacios de acción de los demás gobernadores priistas, quienes fueron atraídos a un proyecto de reorganización del PRI centrado en su persona. De 2009 en adelante se empezaron a construir los mecanismos financieros que permitirían contar con una gigantesca suma para la campaña presidencial, se anularon los posibles candidatos alternos dentro del propio PRI y se maniató al débil gobierno federal panista mediante el bloqueo parlamentario de todas sus iniciativas importantes.

Para fines de 2011 estaba claro que el triunfo de Peña Nieto en las elecciones presidenciales era casi seguro, dado el degaste y la ineficacia del gobierno panista, la debilidad de su candidata presidencial Josefina Vázquez Mota y la posible división de las fuerzas de izquierda ante dos candidaturas viables: la del Jefe de Gobierno de la ciudad de México, Marcelo Ebrard, quien gozaba de una imagen de izquierda moderna, y la de Andrés Manuel López Obrador. El triunfo de López Obrador en peculiares elecciones primarias en el

otoño de 2011, mediante encuesta popular, fortaleció las posibilidades de Peña Nieto, dado el degaste político del líder perredista y su falta de credibilidad entre el electorado de clase media. En estas circunstancias, parecía que bastaba una campaña normal para garantizar el triunfo priista.

Sin embargo, el grupo de Peña Nieto decidió apostar por una victoria arrasadora que le garantizara al PRI la mayoría absoluta en las cámaras de senadores y de diputados, de tal forma que el nuevo presidente pudiese realizar todas las reformas que considerara pertinentes sin verse sometido a negociaciones costosas. Esto le daría tiempo para actuar con rapidez al principio de su gobierno, de tal forma que los efectos de los cambios que se impulsarían pudiesen percibirse dentro de su periodo presidencial. Se trataba básicamente de completar las reformas del ciclo neoliberal que fueron detenidas por el propio PRI a lo largo de los dos gobiernos panistas (reforma laboral, apertura de Pemex a la inversión privada, reforma fiscal) y algunas reformas políticas, sin duda necesarias que, sin poner en riesgo la hegemonía priista, permitieran modernizar algunos aspectos del Estado mexicano (reforma del federalismo, reforma penal, reflotamiento de las agencias reguladoras, y tal vez otra reforma electoral parcial).

Es por ello que en 2012 el PRI desarrolló una impresionante campaña electoral durante la cual se realizó un gasto desorbitante y absurdo. En efecto, se llevó a cabo la tradicional parafernalia de los gigantescos mítines, el regalo masivo de todo tipo de productos y el clientelismo tradicional basado en programas sociales de gobiernos estatales, pero además se levantó una estructura paralela de operadores electorales cuyo trabajo fue distribuir tarjetas bancarias prepagadas a miles de ciudadanos.[17]

[17] Véase Aziz Nassif (2013) para una valoración exhaustiva de las condiciones de las campañas electorales en 2012.

Por si esto fuera poco, denuncias periodísticas demostraron que la campaña de Peña Nieto contó con un financiamiento masivo y un apoyo logístico integral de parte de los gobiernos estatales priistas. Los aparatos completos de gobierno se tornaron en operadores electorales con territorios y metas de votación claramente asignadas. Secretarios, subsecretarios, directores generales y jefes de departamento de todas las secretarías de los gobiernos estatales priistas fueron responsabilizados del éxito de la votación por zonas, distritos, municipios y hasta secciones electorales. Lo mismo pasó con los gobiernos municipales. En Veracruz, por ejemplo, el gobierno casi dejó de funcionar como tal dos meses antes de la elección, pues los funcionarios andaban operando políticamente. La inversión realizada por esta vía es incuantificable, pero lo seguro es que, en su conjunto, asciende a varios cientos de millones de pesos en cada estado. La legislación vigente carece de prescripciones para vigilar este tipo de gastos, cuya absoluta impunidad sólo es explicable por la más completa ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y por la complicidad de los congresos estatales y sus respectivos órganos de auditoría.[18]

La compra masiva de espacios en la prensa local de casi todo el país y el exceso, rayando en lo absurdo, de espectaculares, bardas pintadas, carteles y todo tipo de materiales de publicidad tuvo un costo mayúsculo e inmoral que el Instituto Federal Electoral (IFE) no pudo monitorear ni controlar y que la Fepade fue incapaz de sancionar. El IFE demostró ser una institución notablemente dotada para organizar el proceso electoral pero pobremente organizada para monitorear los gastos reales de campaña y la cobertura en me-

[18] Para una explicación de las condiciones que han propiciado el empoderamiento de los gobernadores, véase Olvera (2012b). Sobre el caso de Veracruz, como ejemplo, véase Olvera, Zavaleta y Andrade (coords.) (2012).

dios de comunicación estatales y locales. La Fepade se confirmó como una institución casi simbólica y absolutamente inoperante, al igual que las procuradurías de justicia federal y estatales.

El PRI y su candidato sacaron ventaja abusiva y sistemática de estas debilidades institucionales y legales del campo electoral. Es por ello que su triunfo, para una parte de la población, fue considerado ilegítimo. Millones de ciudadanos observaron claramente el reparto masivo de toda clase de regalos a la población, la compra de votos (nueva y vieja), la saturación propagandística, el despliegue faraónico de los mítines de campaña, los operativos presidenciales que se otorgaron al candidato en su campaña y la forma autoritaria en que los empleados públicos, estatales y municipales, fueron obligados a trabajar como operadores electorales en casi todo el país.

Por esta razón el triunfo de Peña Nieto constituyó una fase inicial de restauración del viejo régimen, en la forma y en el fondo. En la forma se borraron las fronteras entre el partido y el gobierno, como antaño. Los gobiernos estatales actuaron, cínica y abiertamente, como operadores electorales de la mejor tradición priista histórica. En el fondo, se experimentó una violación a los derechos democráticos de la ciudadanía de manera sistemática y generalizada a través de mecanismos clientelares y de compra y coacción del voto, centralmente diseñados mediante una ingeniería electoral exhaustiva, en cuyo desarrollo se invirtieron gigantescas sumas de dinero público y fondos privados de origen desconocido.[19]

La victoria de Peña Nieto se logró por medio de la violación flagrante de los principios político-morales que nutrieron la transición: equidad en la competencia, no intervención del gobierno en el proceso electoral, prohibición del

[19] Véase Jusidman (2013).

financiamiento privado, libertad del voto. La legalidad electoral establecida en el Código Electoral de 2008 fue formalmente respetada, pero sustantivamente violada. El código vigente fue redactado de tal modo que las violaciones a sus reglas no implicaran la descalificación legal de los resultados. Así como en las elecciones del 2000 quedó en claro que los Amigos de Fox y el sindicato petrolero habían financiado ilegalmente las campañas de Fox (PAN) y de Labastida (PRI), respectivamente, sin que esto tuviera ninguna consecuencia en los resultados, en esta ocasión el PRI y su candidato se permitieron el lujo de financiar su campaña por vías poco claras sabiendo que lo peor que podían esperar, bajo las leyes vigentes, era una multa pagable a largo plazo y en facilidades (y con dinero público).

Para colmo, en el proceso electoral de 2012 el PRI no tuvo contraparte moral desde el otro poder real del Estado. El gobierno federal y el Partido Acción Nacional incurrieron también en múltiples ataques a la democracia. La estructura burocrática dedicada a administrar los subsidios a la pobreza se volcó por completo a la operación electoral. Otras áreas del gobierno federal intentaron algo similar, con mucha menos eficacia y experiencia que el PRI. La falta de unidad de mando y de compromiso real del presidente con su candidata Josefina Vázquez Mota condicionaron el bajo impacto de la operación electoral del gobierno federal. Ahí donde hubo adecuada cadena de mando y dinero suficiente, el PAN tuvo buenos resultados, como en los estados de Veracruz, Nuevo León y Tamaulipas, donde Vázquez Mota ganó la mayoría de votos. Tristemente, este hecho indica que la compra y coacción del voto siguen funcionando para los partidos que tengan los recursos para hacerlo.

Los partidos oportunistas, como el Partido Verde Ecologista de México (PVME) y el Partido Nueva Alianza (Panal), consumaron una operación de confusión y distracción de los votantes flotantes aprovechando la escasa cultura política

de algunos sectores de la ciudadanía, lo cual les permitió mantener el registro legal y tener diputados suficientes como para negociar con el PRI votos estratégicos en la Cámara de Diputados.

La izquierda organizada no estuvo a la altura del reto. La alianza del PRD, el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, normalmente aliados tanto en elecciones federales como en la mayoría de las locales, careció de líneas claras de comando, de recursos materiales, financieros y humanos suficientes y de verdadera cooperación entre las partes. Partidos desinstitucionalizados y divididos, escasez de recursos, magra operación electoral de terreno, malos candidatos a diputados y senadores, fueron los factores de la debilidad de la izquierda. El movimiento de López Obrador —Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)— no logró cubrir todas las casillas ni tornarse en un factor de disuasión de la compra de votos. Fue la sorpresiva aparición del movimiento #YoSoy132 lo que revivió su candidatura y planteó un reto temporal a la aplanadora priista.

En efecto, una visita del candidato Peña Nieto a la Universidad Iberoamericana —escuela superior jesuita de la ciudad de México— terminó en una protesta estudiantil por la invasión de personas "acarreadas" a la institución y por la respuesta final de Peña Nieto a las preguntas del público, en que legitimó y avaló la brutal represión del movimiento popular de Atenco en 2006. La protesta estudiantil rápida y sorpresivamente se extendió a otras universidades, públicas y privadas, de todo el país, con especial fuerza en la ciudad de México y Guadalajara.

El #YoSoy132 fue un movimiento realmente novedoso, histórico, a pesar de su brevedad, pues ha sido el primer movimiento juvenil universitario verdaderamente nacional. No se limitó a la capital de la república, sino que se organizó en mayor o menor escala en por lo menos 50 ciudades de México, con agendas distintas en cada caso, aun com-

partiendo el piso común de la protesta en contra del autoritarismo político nacional. Esta protesta se canalizó contra el candidato del PRI, a quien se vio como un producto consumado del PRI histórico, pero también contra la opresión que sufren los mexicanos por parte de los medios de comunicación privados.[20] La crítica del movimiento a la oligopolización de la televisión, en la que sólo dos cadenas nacionales acaparan el 92% del mercado, y a la pobreza informativa y analítica de los demás medios, fue una contribución extraordinaria a la agenda de una democratización del espacio público.

El efecto político del movimiento fue la activación de un amplio sector de la juventud universitaria, que encontró en López Obrador la única alternativa viable frente al PRI restaurador y el PAN heredero de un gobierno desastroso. Si bien es imposible cuantificar el impacto electoral del movimiento, lo cierto es que Peña Nieto perdió valiosos puntos en la primavera de 2012 y López Obrador repuntó lo suficiente como para plantear un inesperado reto al PRI.[21]

[20] Para un análisis a fondo de este movimiento, véase Alonso (2013).

[21] El *#YoSoy132*, movimiento social con un mayor potencial democratizador en los últimos años, experimentó un rápido desgaste político, especialmente de su militancia no profesional, es decir, de los jóvenes que se incorporaron al movimiento como su primera experiencia política. No es fácil soportar la prolongación indefinida de interminables asambleas y la falta de acuerdos concretos y viables en el marco de una gran heterogeneidad política interna. Lógicamente, en un plazo breve, tomaron la hegemonía jóvenes de la izquierda radical, cuya escuela ha sido la solidaridad con movimientos sociales como el de Atenco y el zapatismo, o que se formaron en diversos movimientos radicales de izquierda en Oaxaca o en la ciudad de México. Por tener mayor trayectoria política, tiempo y vocación, estos jóvenes ocuparon muchas de las asambleas del *#YoSoy132*, el cual perdió poco a poco su frescura y amplitud. Sin embargo, mantiene en su diversidad y heterogeneidad una agenda democrática fundamental para México.

Al final, los resultados arrojaron el 38.21% de los votos para Enrique Peña Nieto, 31.69% para Andrés Manuel López Obrador y 25.41% para Josefina Vázquez Mota. En 2006 López Obrador había obtenido el 35.3% de los votos, apenas 0.5% menos que el triunfador Felipe Calderón. Lo pequeño de la diferencia le había permitido al político tabasqueño desconocer los resultados y dirigir un movimiento de resistencia que duró varios meses y condujo a una profunda crisis política. En esta ocasión, la gran diferencia entre el primer y el segundo lugar dificultaba tal estrategia. Sin embargo, Andrés Manuel también ignoró los resultados, pero sin contar con la fuerza ni la legitimidad de 2006, aunque en efecto el triunfo de Peña Nieto se había logrado recurriendo a múltiples abusos, como ya se analizó antes. Sin embargo, la protesta no logró poner en duda los resultados ni generó una crisis política. Además, los partidos de la coalición de López Obrador no estaban dispuestos a comprometer sus escasos recursos y cuestionable legitimidad en una aventura con poco futuro.

El arrastre de López Obrador le permitió a su coalición obtener el 26.9% de la votación para diputados, un incremento extraordinario respecto del 18.1% de las elecciones intermedias de 2009. De manera que la izquierda logró mantenerse como referente político nacional a pesar del desgaste político de su candidato, de las divisiones y fragmentación interna y de su incapacidad para conectarse con la sociedad civil. A la inversa, el PAN vio caer su votación y experimenta su mayor crisis política desde la transición.

## EL INICIO DEL NUEVO GOBIERNO Y LA ESTRATEGIA PACTISTA

Tanto cálculo político y tanto dinero invertido resultaron, finalmente, en un triunfo relativamente pírrico para el PRI,

pues no alcanzó la mayoría parlamentaria, lo cual obligó a Peña Nieto a cambiar radicalmente su estrategia. Dado que sus promesas de campaña, centradas en grandes reformas económicas, exigían cambios constitucionales y la elaboración de una compleja legislación secundaria, el riesgo de veto por el PAN o por el PRD se actualizó y hacía temer el regreso a la situación de parálisis política que el propio Peña había propiciado en los últimos años al torpedear todas las iniciativas de Calderón.

Peña Nieto apostó en el proceso electoral a construir a toda costa una mayoría parlamentaria propia que le asegurara la aprobación en las cámaras de reformas en leyes y políticas públicas sin negociación con los otros partidos, así como eventuales reformas constitucionales solamente con el apoyo del PAN. Disminuir a la izquierda fue el propósito principal de su megacampaña, y su efecto esperado era la reconstrucción del poder presidencial. El diagnóstico del equipo de Peña era que sólo desde un ejecutivo empoderado era posible realizar los cambios necesarios que recuperaran la capacidad de gobernar del Estado mexicano, disminuida a niveles históricos en el periodo de Calderón por la fragmentación del poder, la crisis de la seguridad pública y la ineficacia del gobierno federal.

Ante el fracaso de esa estrategia, gracias al *#YoSoy132*, se planteó la necesidad de imaginar otro método de construcción de la gobernabilidad parlamentaria. La decisión de López Obrador de construir su propio partido (Morena), totalmente al margen de su vieja coalición, dejó suelto al PRD, y el expresidente Calderón fracasó en su intento de controlar al PAN al término de su gobierno. Estos fueron factores favorables a la negociación de élites, terreno predilecto del nuevo grupo gobernante. Así, durante dos meses se tejió la negociación de un pacto con esos partidos, en la que el eje central fue la agenda de reformas de Peña Nieto, pero incluyendo demandas centrales del PRD y el PAN. La agenda polí-

tica resultante fue una especie de síntesis de un programa de gobierno. Se trataba de la construcción de un presidencialismo de coalición, que aseguraría la aprobación de un amplio paquete de reformas legales, institucionales y de políticas públicas. La lista tenía casi cien acuerdos, de importancia diversa pero sin duda ambiciosos, incluyendo las reformas faltantes del ciclo neoliberal (fiscal, energética, regulatoria), pero también una amplia gama de reformas del Estado necesarias para la consolidación de una democracia operativa (nuevo órgano anticorrupción, nueva reforma electoral, finalización de la reforma penal, empoderamiento del órgano garante de la transparencia, etcétera).[22]

Así, el Pacto por México se convirtió en una ambiciosa estrategia para dotar al gobierno entrante de legitimidad política y proporcionarle un piso de gobernabilidad. El objetivo fue crear una amplia base de apoyo parlamentario para darle viabilidad política a la agenda de reformas y políticas públicas del nuevo gobierno y, al mismo tiempo, asegurar, al menos en parte, el reconocimiento que la izquierda le había negado a Peña Nieto ante su triunfo electoral.

El pacto tiene un formato elitista, pues dejó de lado al Congreso, a los gobernadores y a todos los actores de la sociedad civil. Se asumió que los líderes formales de los partidos tenían legitimidad y capacidad efectiva de decisión sobre sus bancadas parlamentarias. En la práctica, la baja institucionalidad de los partidos existentes implica que sus líderes no pueden decidir nada sin previos y tortuosos procesos de consulta y negociación internos. Ésta había sido, desde años atrás, una de las razones de la parálisis política del país, y en esta ocasión habría de conducir a un patente retraso de la implementación del pacto en 2013.

[22] Una lista completa de la agenda y los acuerdos del Pacto por México puede consultarse en www.pactopormexico.org.

Debido a lo ambicioso del proyecto de reformas en los campos educativo, hacendario, de política económica y de política de seguridad, contenidos en el Pacto por México, hubo quienes lo compararon con el Pacto de la Moncloa (1977), el momento fundacional de la transición española. Pero el Pacto por México no cuenta con la participación de los actores de la sociedad civil, ni con el consenso de los partidos como instituciones. Demasiado poco para un hipotético pacto fundacional.

Los acuerdos, sean mayores o menores por su importancia política, no se pueden alcanzar en un ambiente de desconfianza mutua entre los actores políticos, y mucho menos investirlos de alguna legitimidad cuando hay una exclusión deliberada de los actores sociales. Un pacto a espaldas de la ciudadanía no puede considerarse de ninguna manera fundacional, sino más bien la reiteración de un principio esencial del nuevo grupo gobernante: la política se hace en las alturas, se negocia en privado y se administra su ejecución de acuerdo a las circunstancias políticas del momento. Los ciudadanos sólo pueden cumplir el papel de espectadores.

Tratándose de un proceso en marcha, es difícil y prematuro, a la hora de escribir estas líneas, hacer un balance de su verdadero potencial de legitimación y de gobernabilidad. Peña Nieto convirtió el Pacto por México en la marca de su gobierno y lo vendió internacionalmente como el principio de la transformación estructural de México. Pero lo cierto es que hasta la primera mitad de 2013, el pacto ha resultado apenas en algunas reformas constitucionales que permitirían, si se acompañan de la legislación secundaria adecuada, avanzar en el camino de la reforma de la educación, en la regulación profesional de las telecomunicaciones y en una consolidación del IFAI, el cual adquirirá autonomía constitucional. Se impulsa una reforma energética y una reforma fiscal. El problema es que ninguna de las reformas termina de completarse y, por el contrario, se han multiplicado

y encimado los conflictos derivados del intento de implementar cada una de ellas. La resistencia de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) a la llamada "reforma educativa", que se ha traducido en vastas y prolongadas movilizaciones de protesta en la ciudad de México, es el ejemplo más visible de que el costo político de las reformas va a ser pagado a muy corto plazo por el gobierno.

El entormo político y económico global tampoco es favorable. La crisis económica internacional no se resolverá a corto plazo, y los conflictos en varias partes del mundo no crean el mejor ambiente para las inversiones. La fragilidad del pacto puede implicar su ruptura si las condiciones nacionales e internacionales se vuelven contra sus creadores, lo cual traería graves repercusiones políticas para la legitimidad del gobierno.

## CONCLUSIONES

El triunfo del PRI en las elecciones presidenciales de 2012 ha abierto una nueva etapa en el prolongado interregno iniciado en el año 2000 con la alternancia. Esta etapa, en sus tendencias actuales, no apunta a la democratización, sino a una probable reconstrucción del viejo régimen en una modalidad neoliberal, que ha estado en ciernes desde el inicio del proceso.

El primer elemento a tomar en consideración es la forma que adoptó el triunfo del PRI. El partido recurrió a un arsenal de trampas, digno de los mejores tiempos del partido autoritario. La renovada fusión entre los gobiernos estatales y el partido en todos los estados gobernados por el PRI (aunque también en los estados gobernados por los otros partidos) apunta a la reconstrucción de la relación de dependencia del partido respecto del ejecutivo que caracterizó al régimen autoritario clásico. La tendencia se refuerza si

consideramos otros elementos en operación en el sistema político, especialmente en los estados de la república: el control por los gobernadores de los poderes legislativo y judicial, así como sobre las instituciones formalmente autónomas garantes de derechos (Olvera, 2010). A nivel federal no se ha vivido esta reconstrucción plena (o sobrevivencia) del viejo modelo presidencialista, pero el riesgo existe a pesar de las reformas legales en ciernes.

Los cambios constitucionales y en leyes secundarias que se están promoviendo en este año en el marco del Pacto por México no han tocado (ni está en la agenda) el núcleo duro del autoritarismo: no se proponen mecanismos eficaces de rendición de cuentas (el organismo anticorrupción es una vaga promesa); no hay planes para crear una procuración de justicia autónoma y profesional (sobre esto ni proyecto hay), se habla de, pero hay un vacío de proyectos realistas para crear fuerzas policiales profesionales, lo mismo en materia de proyectos viables de profesionalización del servicio público (con posible excepción de la educación); no hay proyectos para la reforma radical de los gobiernos municipales, que son el eslabón más débil del Estado mexicano; tampoco para controlar el poder discrecional de los gobernadores; no se cuenta con proyectos realistas de impulso a la democracia participativa, y no se han materializado en leyes secundarias operativas y viables las candidaturas independientes y las formas de democracia directa (plebiscito y referéndum).

El interés casi único del nuevo gobierno federal es pasar las reformas necesarias para concluir el ciclo neoliberal en la esperanza de atraer inversión extranjera, sobre todo en el área de la energía, así como aquellas que se requieran para el control, desde el gobierno, sobre los poderes fácticos más poderosos y que retan la soberanía del Estado: sindicatos corporativos autonomizados (SNTE y STPRM) y empresas monopólicas. Aspira también, de manera precaria, a recuperar el control del territorio en vastas zonas del país que

hoy están en manos del crimen organizado (al menos parcialmente). Cualquier otra transformación está fuera de la agenda.

Si el gobierno sólo está interesado en modernizar la anémica economía del país y en controlar a los poderes que son capaces de imponerle vetos y condiciones, cabe preguntarse si hay otros actores políticos y sociales que puedan impulsar una verdadera agenda democrática. Los principales partidos de oposición lucen frágiles, fragmentados, divididos y carentes de perspectivas programáticas alternativas. En la sociedad civil se observa debilidad, fragmentación organizacional y ausencia de liderazgo. Las perspectivas de la democratización son magras en el corto y mediano plazo. Sólo una nueva fase de movilizaciones sociales articuladas puede cambiar esta dinámica.

## BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, Jorge (2013), "Cómo escapar de la cárcel de lo electoral: el Movimiento *#YoSoy132*", *Desacatos,* núm. 42, mayo-agosto, México, CIESAS.

ÁLVAREZ, Lucía (coord.) (2002), *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Plaza y Valdés Editores.

ASTORGA, Luis (2005), "El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar", en Alberto AZIZ y Jorge ALONSO (eds.), *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, CIESAS/Porrúa Editores.

AVRITZER, Leonardo (2002), *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton Paperbacks.

AZIZ NASSIF, Alberto (2013), "Paradojas electorales de 2012", *Desacatos,* núm. 42, mayo-agosto, México, CIESAS.

CANSINO, César (2002), "De la transición continua a la instauración democrática", en Lucía ÁLVAREZ (coord.), *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Plaza y Valdés Editores.

CASTAÑEDA, Jorge G. y Manuel RODRÍGUEZ W. (2009), *Y México ¿por qué no?*, México, Fondo de Cultura Económica, Ensayos.

DAGNINO, Evelina, Alberto J. OLVERA y Aldo PANFICHI (2006), "Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina", en Evelina DAGNINO, Alberto J. OLVERA y Aldo PANFICHI (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/CIESAS/UV.

ISUNZA VERA, Ernesto (2006), "El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)", en Evelina DAGNINO, Alberto J. OLVERA y Aldo PANFICHI (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/CIESAS/UV.

JUSIDMAN, Clara (2013), "Comentario. Algunas lecciones de las pasadas elecciones federales en México", *Desacatos*, núm. 42, mayo-agosto, pp. 121-127, México.

MUÑOZ ARMENTA, Aldo (2005), *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998*, México, UIA.

O'DONNELL, Guillermo (ed.) (2004), *Informe sobre la democracia en América Latina*, Buenos Aires, PNUD.

OLVERA, Alberto J. (1999), "Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico", *Metapolítica*, núm. 9, vol. 3, enero-marzo, México, Cepcom.

——— (2003), "Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México, en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana.

——— (2007), "Resistencia política y sociedad civil: el PRD, López Obrador y los límites programáticos y políticos de la izquierda mexicana", en Gustavo VEGA (ed.), *México ante los retos del futuro*, México, Colmex.

——— (coord.) (2010), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las Instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana.

——— (2011), "¿Existe la democracia delegativa en México? Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en México", en Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga (eds.), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo.

——— (2012a), "De cómo y por qué la (precaria) democracia mexicana ha ignorado los derechos humanos", en Isidoro Cheresky (comp.), *¿Qué democracia en América Latina*", Buenos Aires, Prometeo/clacso.

——— (2012b), "Poderes fácticos y sistema político en México", en Víctor Espinoza y Alejandro Monsiváis (eds.), *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

Olvera, Alberto J., Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.) (2012), *Veracruz en crisis*, 4 volúmenes, vol. 3: *Poderes públicos, elecciones y medios de comunicación*, Xalapa, Covecyt/ Universidad Veracruzana.

Raphael, Ricardo (2007), *Los socios de Elba Esther*, México, Planeta Booket.

Tilly, Charles (2010), *Democracia*, Madrid, Akal.

Velázquez Rodríguez, Adrián (2008), *La reconfiguración de lo público y su consecuencia en lo político*, Puebla, Universidad Iberoamericana.

Whitehead, Laurence (2011), *Democratización, teoría y experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, José (2012), "Los déficits de la transición democrática", en José Ramón Cossío y Enrique Florescano (coords.), *La perspectiva mexicana en el siglo xxi*, México, Fondo de Cultura Económica/Conaculta.

# ESTRUCTURA POLÍTICA, REDES Y ELECCIONES EN LA CIUDAD DE MÉXICO

HÉCTOR TEJERA GAONA[1]

*Resumen*

*En este texto se dan a conocer los factores políticos, culturales y electorales que han permitido que el* PRD *se consolide en la ciudad de México. Se describe la conformación de redes clientelares en algunas delegaciones y su impacto en la conformación de una estructura política. Se analiza la dinámica política, basada en un proyecto que se ha realizado en los últimos 15 años en la capital, utilizando el método de la etnografía multilocal.*

*Palabras clave*: PRD, redes políticas, comportamiento electoral, ciudad de México, representación ciudadana.

Este capítulo expone algunos factores de carácter político, cultural y electoral que han contribuido a la persistencia del PRD en la ciudad de México como partido predominante des-

[1] Doctor en Antropología, profesor-investigador del Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México. Algunos aspectos expuestos son resultado del trabajo realizado con el doctor Emanuel Rodríguez, posdoctorante en El Colegio de México. La información que presentamos ha sido recabada en diferentes periodos de investigación etnográfica por diversos equipos de investigación. El más reciente estudio (2010-2013), por parte de quienes participan en el proyecto interinstitucional de ciencia básica Conacyt, *Las paradojas de la democracia*, coordinado por el autor.

de las primeras elecciones locales en 1997; la influencia de dicha perseverancia en la formación de una estructura política sustentada en redes de corte clientelar,[2] y cómo ellas han configurado la dinámica político-electoral capitalina.

La ciudad de México es, indudablemente, el ámbito con mayor avance democrático en el país en cuanto a la igualdad y libertad en derechos ciudadanos y la búsqueda de mejores condiciones para los sectores más empobrecidos de la población (Álvarez, San Juan y Sánchez Mejorada, 2006; Bauer y Wirth, 2001), pero también donde se ha consolidado una élite política dividida en facciones cuya presencia es un obstáculo creciente para la profundización de la democracia y la participación ciudadana (Alvarez, 2006). Muchos de sus integrantes se disputan actualmente el control político y gubernamental de la capital mediante prácticas de carácter clientelar y manejo patrimonialista de los recursos públicos; mantienen su hegemonía a través de la subordinación de la participación ciudadana. También han favorecido por comisión y omisión la corrupción. Paradójicamente, esta situación, que opera frecuentemente en contra de los habitantes de la ciudad es, a su vez, propiciada por su reiterado apoyo electoral al PRD, el cual se sustenta en la historia particular de la capital del país, donde factores de carácter político-cultural y la alta aceptación del ejercicio gubernamental de los jefes de gobierno perredistas[3] han tenido un importante papel en el comportamiento electoral de los capitalinos.

[2] Las redes han sido enfocadas como relaciones mediante las cuales individuos o grupos se vinculan y donde alguno de ellos está, a su vez, relacionado con un partido político, o es funcionario público (Auyero, 2001: 100). Esta perspectiva difiere de aquella que las considera un sistema de vínculos horizontales que potencian capacidades. Para una revisión analítica de este tipo de redes véase Luna (2004).

[3] López Obrador (2000-2005) terminó su gestión como jefe de Gobierno con una aprobación del 76%, mientras que Ebrard la finalizó con el 63 por ciento.

Como posteriormente se sustenta, la ciudad de México se caracteriza por ser una *entidad de oposición*, propiciando la permanencia del PRD como partido en el poder; lo cual no puede explicarse exclusivamente con base en el efecto electoral que sobre sectores particulares de la población tienen los programas de gasto social. Dicho carácter de oposición ha permitido tanto la constitución y consolidación del PRD nacional y local como su permanencia en la capital como partido gobernante en los últimos quince años. Además, ha coloreado a la capital con prácticas político-culturales[4] cuyo propósito ha sido que los integrantes de sus facciones se posicionen al seno de este partido y ampliar su dominio político-territorial. En otros términos, las formas de hacer política intrapartidaria se han irradiado a la dinámica de la mayoría de los espacios públicos de la capital del país.

El análisis que realizaremos se respalda en los estudios que durante los últimos quince años hemos efectuado en la ciudad de México, con base en una estrategia de etnografía multilocal (Marcus, 2001), mediante la cual se han abordado la cultura, la ciudadanía y el poder, en momentos, espacios geográficos y ámbitos de ejercicio distintos, y donde encontramos expresiones sobre cómo se han estructurado las relaciones de poder en el Distrito Federal; en otros términos, sobre la forma en que se han ensamblado los diferentes agentes sociales con el poder político-gubernamental local y central y se han constituido campos de reproducción de la dominación, gobernables y administrables (Dean, 1999: 29).

En términos metodológicos el análisis integra tres campos que son: redes políticas y elecciones, ejercicio de gobierno y representación ciudadana. Estos han sido estudiados

[4] Las *prácticas político-culturales* son acciones cuyos contenidos se aprenden, reproducen y modifican por la interacción entre cultura y política. Son prácticas que sintetizan imaginarios e intencionalidades políticas (Tejera, 2009).

empíricamente abordando ámbitos de condensación[5] que expresan diversos procesos políticos (véase el cuadro 1).

Se han utilizado tanto técnicas cualitativas como cuantitativas. Entre las primeras destacan la observación sistemática del comportamiento político de actores clave y las entrevistas a profundidad a funcionarios, legisladores y líderes políticos. La *saturación etnográfica* ha sido el procedimiento para otorgarle certeza significativa a la información obtenida (Creswell, 2007). En cuanto a la estrategia cuantitativa, se ha elaborado un análisis de carácter histórico-estadístico por conglomerados *(clusters),* el cual muestra el comportamiento electoral en la ciudad de México en general, y en algunas delegaciones en particular, de los años 2003 a 2012, periodo en el cual el PRD se consolida como partido predominante en la capital. Estos datos se han vinculado con información georreferenciada por secciones electorales de niveles socioeconómicos con base en el indice de desarrollo social (IDS) elaborado para la ciudad de México por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa-DF).

## EL COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El actual comportamiento electoral de los capitalinos ha sido influenciado por un conjunto de factores entre los cuales destaca que la ciudad ha sido aquella con mayor desarrollo educativo, cultural y económico del país. En los años cuarenta del siglo pasado es el núcleo de un importante mo-

[5] Los ámbitos de condensación son aquellos espacios que aglutinan la confrontación sociopolítica entre diversos actores interesados en construir, mantener o, en su caso, redefinir las formas en que se ejerce la dominación (Tejera, 2003).

Cuadro 1. Campos, ámbitos de condensación y procesos políticos estudiados

| *Campos de reproducción de la dominación* | *Ámbitos de condensación* | *Procesos políticos* |
|---|---|---|
| Redes políticas y elecciones | Funcionamiento político-electoral de redes políticas | Negociaciones entre facciones partidarias y líderes de redes políticas |
| | Identidades partidarias | Formación de organizaciones *parapartidarias* |
| | Campañas electorales | Prácticas proselitistas |
| Ejercicio de gobierno | Gasto social | Estrategias de control ciudadano mediante *performances* e intermediarios |
| | Gestión de demandas | |
| *Representación y participación ciudadanas* | Elección de comités ciudadanos | Intervención gubernamental en elección de comités |
| | Relación entre partidos, Gobierno y ciudadanos con comités ciudadanos | Negociaciones y conflictos internos de comités ciudadanos |
| | | Pugnas entre grupos políticos por controlar electoralmente a los comités en 2012 |

Fuente: Elaboración propia.

vimiento cultural de actores sociales, intelectuales y gre<miales críticos del régimen político (Vaughan, 2001), movimiento que impregna el comportamiento electoral que se expresa a partir de la década de los sesenta en la ciudad de México. Un promedio de 20% de votos al PAN (Gómez-Tagle, 2000:39), 9.3% al Partido Comunista Mexicano (PCM) y, recurrentemente, el mayor índice de abstención el ectoral de todo el país (Becerra, 2005). Existe entre los capitalinos la tendencia a votar por partidos distintos al PRI, además de resistencia a participar en "rituales de confirmación" (Lipset y Rokkan, 1992), como lo eran, por lo general, las elecciones organizadas por el gobierno-partido priista, particularmente en un contexto donde, por ejemplo, las demandas magisteriales, estudiantiles y los movimientos cívicos eran reprimidos.

A la corrupción que caracteriza el desempeño gubernamental de los años setenta y el creciente desarrollo del movimiento urbano popular (MUP), se une la crisis que desde principios de los ochenta es desatada por la imposición del modelo neoliberal, particularmente por sus secuelas de desempleo e inflación. Las protestas que genera se conjuntan con el sismo del 1985, el cual evidencia las limitaciones de acción del gobierno federal en la ciudad de México e impulsa la organización civil y de damnificados. A ella se suman la movilización estudiantil del 87, electoral del 88 y magisterial de un año después (Álvarez, 2009; Alonso, 1986). Además, la crisis iniciada en 1994 afectará a todos los sectores sociales del país y, en la ciudad de México, los acontecimiento descritos fortalecen la tradición política opositora, la cual se manifiesta abiertamente cuando los capitalinos obtienen el derecho de elegir a sus autoridades de gobierno y a sus representantes legislativos en 1997.

Desde 1988, con la candidatura de Cárdenas a la Presidencia, los capitalinos sufragan preferentemente por la izquierda, aunque en las elecciones del 2000 la tensión entre

las altas expectativas ciudadanas y el corto periodo en que Cárdenas se desempeñó como gobernante en la capital del país desgastan su figura política. El éxito de candidato panista Fox, y la promoción de "voto útil", promueven que los resultados electorales para presidente de la República en la ciudad de México fueran de 43% para Fox (PAN-PVEM); 26% para Cuauhtémoc Cárdenas (PRD, PT, Convergencia, PSN y PAS) y 24% para Francisco Labastida (PRI). Si bien el PRD mantuvo la jefatura de gobierno, lo hizo con una disminución de 11 puntos porcentuales (37%), mientras que la fórmula PAN-PVEM obtuvo el 33% de los votos y el PRI 23%. El avance del PAN fue sorprendente pues el PRD perdió tanto seis jefaturas delegacionales[6] como 19 de las 40 diputaciones locales por mayoría relativa, ya que la coalición PAN-PVEM obtuvo 21. Esas elecciones fueron las más desfavorables a la izquierda en los últimos quince años.[7]

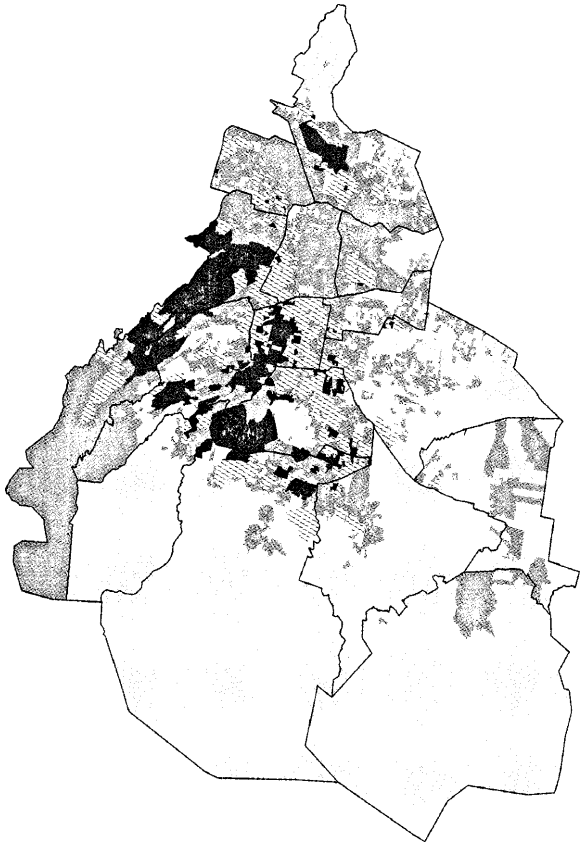
En la ciudad de México también existen corredores electorales de oposición que, como se ha dicho, votan tradicionalmente por el PAN. Estos corredores se encuentran ubicados en zonas con IDS medio y alto[8] en las delegaciones Benito Juárez-Álvaro Obregón (1); Miguel Hidalgo-Cuajimalpa (2) y Coyoacán-Tlalpan (3) (véase el mapa 1). Con base en el análisis de *clusters* realizado, el promedio de votos a jefes delegacionales en el periodo de 2003 a 2012 en estos corredores es de 53.1% de votos al PAN, 22.5 al PRD y 15.7 al PRI. El trabajo etnográfico en algunas de estas zonas (Benito Juárez, Tlalpan, Cuajimalpa) indica que se caracterizan por mostrar tradiciones culturales de corte político conservador.

[6] Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Azcapotlzalco.

[7] Por esa razón proponemos que la consolidación del PRD en la capital del país inicia a partir del año 2003

[8] Con base en la clasificación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (Evalúa-DF).

Mapa 1. Distrito Federal: comportamiento electoral para jefe de gobierno 2006-2012



**Porcentaje histórico de votos para Jefe de Gobierno del DF 2006-2012**

| Cluster | Porcentaje de votos PRI | Porcentaje de votos PAN | Porcentaje de votos PRD | Porcentaje de votos OTROS |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 23.54 | 29.33 | 45.30 | 1.80 |
| 2 | 18.27 | 15.55 | 62.97 | 2.47 |
| 3 | 22.31 | 20.51 | 54.74 | 2.36 |
| 4 | 23.64 | 40.50 | 34.73 | 1.23 |
| Promedio total | 21.27 | 19.36 | 56.42 | 2.27 |

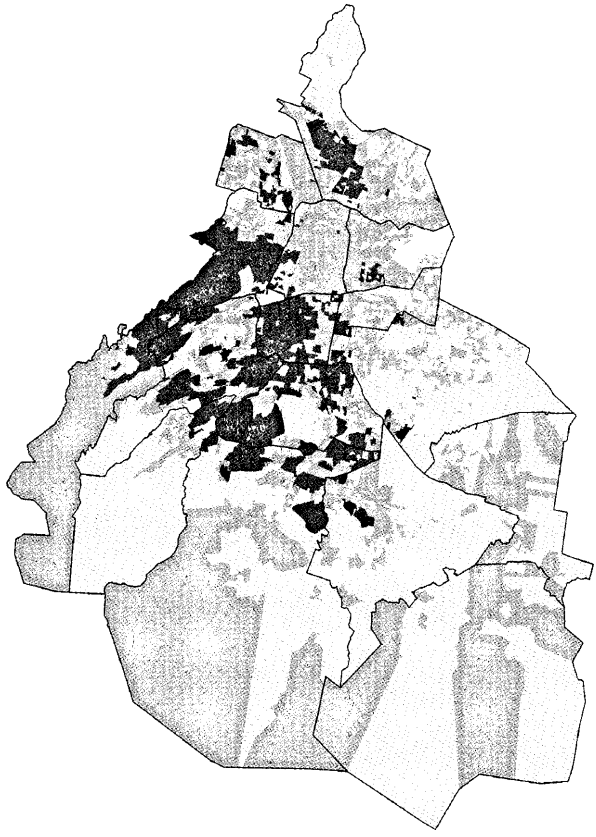
Fuente: Mapa elaborado en el Centro de Geografía Digital de El Colegio de México

Durante las elecciones del 2012, algunos de dichos corredores manifiestan cambios en su comportamiento electoral. En la delegación Miguel Hidalgo, en la cual durante 12 años se votó por un jefe delegacional panista, triunfa el PRD; en la delegación Benito Juárez, la diferencia final entre PAN y PRD es de 498 votos de ventaja para el primero. En la delegación Cuajimalpa triunfa el PRI, pero debe considerarse que el jefe delegacional electo se cambia a la coalición PRI-PVEM al no ser designado como aspirante a la jefatura delegacional en las negociaciones internas del PRD. La diferencia de votos entre PRI y PRD no será contundente: 1 145 sufragios entre el primero y el segundo lugar.

El mapa 2 muestra que en las zonas donde tradicionalmente se vota por el PAN, el PRD obtuvo promedio 53.3% de la votación y el PRI avanzó al 21.2%, mientras que la votación por el PAN es del 24.6%. Los otros dos *clusters*, en que el PRD obtiene 62 y 69% de la votación, el PRI se mantiene con un promedio del 19%, mientras que el PAN desciende a 12%. Después de quince años, en 2012 el PRI se ubica en el segundo lugar en 24 de los 40 distritos electorales locales. El cuestionado desempeño del PAN en el gobierno del Calderón durante el sexenio 2006-2012 y la crisis política de este partido por la pugna entre facciones son las causas principales.

El PAN entra en crisis político-electoral interna por las fricciones que tanto a nivel nacional como local se suscitan entre sus principales facciones políticas. El empleo de padrones, ya sea inflados o rasurados, compra de votos, clientelismo, afiliaciones corporativas, uso de recursos públicos y rebase de gastos de precampaña en las elecciones internas debilita sus procedimientos normativos y agudiza los conflictos. Denuncias panistas en las delegaciones Cuajimalpa, Benito Juárez y Miguel Hidalgo por el procedimiento de elección interno de candidaturas para el proceso de 2012 se sintetizan, por ejemplo, en el descontento manifestado por

Mapa 2. Distrito Federal
Votación para Jefe de Gobierno, 2012



**Elección 2012. Porcentaje de votos para jefe de gobierno del DF**

| Cluster | Porcentaje de votos PRI | Porcentaje de votos PAN | Porcentaje de votos PRD | Porcentaje de votos OTROS |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 21.24 | 24.59 | 53.27 | 0.71 |
| 2 | 21.81 | 14.38 | 62.43 | 1.21 |
| 3 | 17.80 | 10.23 | 69.92 | 1.28 |
| **Promedio total** | 20.11 | 12.86 | 64.71 | 1.19 |

Fuente: Mapa elaborado en el Centro de Geografía Digital de El Colegio de México

la diputada local de ese partido, Lía Limón,[9] aspirante a la delegación Miguel Hidalgo —descontento ampliamente difundido en los medios de comunicación—, quien señala a su compañera legislativa y coordinadora de bancada, Gómez del Campo (prima de la esposa del entonces presidente Calderón), como integrante de una "pandilla de cuatreros". La aludida responde en entrevista de forma airada al calificativo sosteniendo que: "al final del día la caca flota *(sic)*".[10] Las acres diferencias entre grupos y facciones en el PAN de la ciudad de México y las pugnas en los tribunales electorales fracturan a este partido y, en algunos casos, impiden que sus candidatos inicien sus campañas en tiempo y forma.[11] En conjunto ello propicia la pérdida de varios distritos locales en zonas tradicionalmente panistas.[12]

El desplome del voto panista en la capital es estimulado por la designación de la presidenta de la asociación civil Alto al Secuestro, Miranda de Wallace, como candidata "externa" a jefa de gobierno; designación acordada entre el presidente nacional y el dirigente capitalino de ese partido y desafortunada debido al poco carisma y falta de propuestas sobre los problemas de la ciudad de esta empresaria. Con esa decisión se relegan aspirantes con reconocimiento entre el panismo, según algunas encuestas (*Reforma*, 22-

[9] Actual funcionaria federal en el gobierno del presidente Peña Nieto, donde se desempeña como subsecretaria de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, además de "yogui y fan de Joaquin Sabina" (como lo publicita en su tweeter @lialimon).

[10] Periódico *Milenio*, 29-05-2012. A su vez, Limón responde que "los que ya flotan y no navegan, son la pandilla de cuatreros que ella encabeza" (*Milenio*, 29-05-2012).

[11] Por ejemplo, en Cuajimalpa, el candidato panista comenzó su campaña electoral a dos semanas de que se celebraran las elecciones.

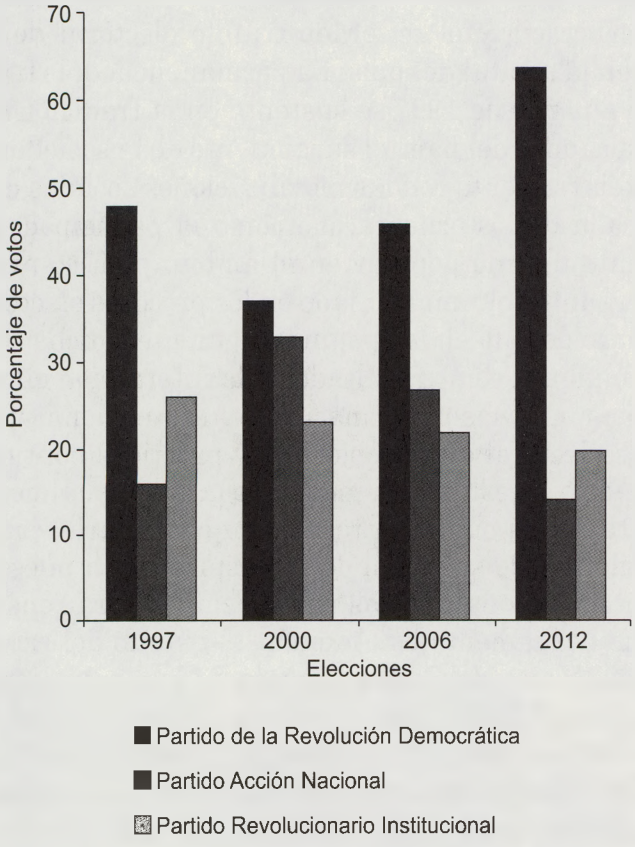
[12] Destacan los conflictos por las diversas candidaturas en Cuajimalpa, Miguel Hidalgo y Benito Juárez. Incluso, el magistrado presidente del TEDF reconoció que "los juicios con mayor relevancia que hemos resuelto son del proceso interno del PAN" (*Reforma*, 07-06-2012).

12-2011).[13] A lo anterior se suma la inconsistente campaña de la candidata presidencial panista, Vázquez Mota, así como los 12 años de ejercicio gubernamental panista, caracterizados por el insuficiente desarrollo de la economía, la violencia en vastas zonas de México con su legado de más de 60 000 muertos, y la incapacidad para propiciar acuerdos con las diversas fuerzas políticas, entre otras insuficiencias.

Lo usual en el comportamiento electoral a nivel nacional es optar entre PRD y PRI, o PAN y PRI (Gómez-Tagle, 2000). Pero los comicios del 2012 en la ciudad de México muestran que una fracción del electorado oscila entre PAN y PRD. En efecto, el PRI se coloca como segunda fuerza a causa de la disminución de votos por el PAN, mientras que los otorgados al PRD aumentan, al mismo tiempo que los sufragios al PRI se mantienen relativamente estables. Por ello puede sostenerse que la capital continúa su tendencia histórica de oposición y, por lo que los datos indican, de resistencia al PRI. Este partido muestra un voto promedio del 22% del total de la votación para jefe de gobierno en las cuatro elecciones celebradas entre 1997 y 2012, así como un 19% en las elecciones para presidente en el periodo 2000-2012. En contraste, los partidos de izquierda han tenido en elecciones para jefe de gobierno un promedio de 48% de la votación en esos quince años y de 45% en las elecciones presidenciales. Con altibajos, el PRD se ha mantenido en el gobierno durante los últimos quince años, por lo que los grupos que lo integran han contado con las condiciones necesarias para formar una nueva estructura política (gráfica 1).

[13] Los principales contendientes eran Demetrio Sodi, José Luis Luege, Mariana Gómez del Campo, Gabriela Cuevas y Carlos Orvañanos.

Gráfica 1. Resultados porcentuales de los tres principales partidos en las elecciones para Jefe de Gobierno, 1997-2012




Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal.

## LA ESTRUCTURA POLÍTICA

La formación de la estructura política dominante en la ciudad de México se inscribe en el marco de la profundización de la democracia y el reiterado triunfo electoral de la izquierda en la capital del país. La permanencia del PRD como gobierno a partir de 1997 se sustenta en la tradición opositora de la capital del país, el surgimiento de la sociedad civil y su entrelazamiento con las movilizaciones sociales durante la década de los ochenta, así como la participación del movimiento urbano popular en el ámbito político-partidario: todo lo anterior amalgamado en los procesos electorales.

Como se detalla en las páginas siguientes, dicha estructura se configura como resultado de la interacción entre las condiciones internas de formación del PRD nacional y local; el énfasis electoral en los objetivos y prácticas políticas de este partido, y la estrategia mediante la cual usualmente se dirimen tanto las pugnas internas por controlarlo, como los procedimientos de selección de sus aspirantes a puestos de representación popular y las negociaciones para repartirse puestos gubernamentales. Además, el triunfo del PRD en la ciudad de México debilita el interés de los movimientos y la sociedad civil por la democratización, lo que abre la puerta para que los integrantes de las diversas facciones se fortalezcan bajo la bandera de la defensa de la democracia con un vocabulario donde "participación", "sociedad civil", "ciudadanía" se convierten en el discurso cotidiano, pero donde el autoritarismo prevalece en las políticas pública.

El trabajo etnográfico evidencia transformaciones sustantivas en la estructura política en la capital del país. El hecho más claro es que los actores políticos que actualmente se desempeñan en el marco de las campañas electorales son distintos a los estudiados hace quince años (Tejera, 1999; 2003). Durante el proceso electoral en que Cárdenas fue candidato a jefe de gobierno, muchos de los postulantes

a diputados locales y federales formaban parte de una miscelánea compuesta por intelectuales universitarios, líderes del movimiento urbano popular y militantes de fuerzas políticas de izquierda. Los primeros, generalmente designados por Cárdenas, mientras que la elección de los segundos, usualmente vinculados a organizaciones urbano-populares, fue resultado de las negociaciones para que lo apoyaran en su campaña; los últimos provenían generalmente del Partido Comunista Mexicano (PCM) así como de sus derivaciones posteriores, y su presencia era producto de su participación en la confederación partidaria que integra al PRD. Si bien entre ellos había diferencias ideológicas importantes en cuanto a cómo relacionarse con la ciudadanía y de su papel en un partido de izquierda (Tejera, 2003a; 2005), cabe destacar que representaban un grupo relativamente heterogéneo. Quince años más tarde (2012) la designación de candidatos muestra la contundente influencia política de dos o tres facciones.

La mutación de los mítines de campaña es un indicador de la formación de dicha estructura política (Abéles, 1988; Lomnitz *et al.*, 2004). Al comparar las fotografías de los mítines realizados por el PRD en 1997 (imágenes 1 y 2), con aquellos celebrados por este partido en 2012 (imágenes 3 y 4), destacan varias diferencias. En los actos políticos más importantes de las campañas electorales de 1997, asisten organizaciones y grupos políticos pero su presencia no es avasalladora. En todo caso, la presencia de estas redes no es significativa y se disuelve entre la multitud. Ciertamente, cuando el PRD contiende en las elecciones por la jefatura de gobierno en 1997, es apoyado por diversas organizaciones urbano-populares que a cambio de su apoyo político-electoral obtienen candidaturas y la promesa de atención gubernamental a las demandas de sus organizaciones. Por ello votar por el PRD se traduce en votos para dichos líderes (Bruhn, 2012: 140), los cuales comienzan a fortalecer facciones políti-

Imagen 1



Fuente: Fotografías del estudio etnográfico 1997.

Imagen 2




Fuente: Fotografía de estudio etnográfico 1997.

Imagen 3




Fuente: www.el5antuario.org.

Imagen 4



Fuente: Fotografías del estudio etnográfico 2012.

cas locales para afianzar posiciones partidarias. En este proceso la mayoría de los movimientos sociales van siendo "domesticados" por quienes los encabezan, transformándolos paulatinamente en redes de apoyo electoral de carácter clientelar. Los registros gráficos obtenidos indican que muchos simpatizantes perredistas —ciudadanos no integrados a redes político-clientelares— acuden por convicción propia. En cambio en el mitin de inicio de la campaña del candidato a la jefatura de gobierno de la ciudad celebrado en 2012, destaca la participación de miembros de un amplio espectro de redes de carácter clientelar. Entendemos las redes clientelares como formas de interacción sociopolítica entre ciudadanos y políticos, caracterizadas por el intercambio de bienes o servicios, por votos y apoyo político. El intercambio puede ser desigual, aun cuando quienes lo realizan lo perciban como equivalente al evaluarlo con base en criterios morales y culturales (Montambeault, 2011). Las relaciones clientelares se han convertido en una repuesta estratégica para asegurar votos en espacios delimitados como resultado de la competencia intrapartidaria y partidaria (Auyero, 2001). No necesariamente son un remanente de las relaciones autoritarias, sino que son fomentadas por la competencia electoral. Son utilizadas por los emprendedores políticos para incrementar su influencia política (Wiarda, 2009: 94) y propiciadas por la competencia para controlar los recursos. A diferencia de Combes (2011), que propone definir al clientelismo como una forma más de intercambio político, consideramos que en dicha relación debe destacarse el establecimiento y reproducción de relaciones de subordinación y dominación.

En 1997 el acto político muestra una estructura simbólico-espacial simple (templete/simpatizantes y grupos de apoyo). En 2012 la organización es compleja, ya que el lugar se divide con una pasarela, la cual recorre el candidato al arribar al mitin y al terminar éste; las organizaciones se ubican en lugares apartados previamente y sus integrantes

asisten distinguiéndose de los demás por su vestimenta o las banderas que enarbolan. En las condiciones descritas, en 2012 el ciudadano es ahora quien se diluye entre las organizaciones que predominan.

Las imágenes presentadas evidencian que las redes político-clientelares son actualmente preponderantes en los mítines. En estas condiciones, el contenido simbólico del *performance* político[14] se modifica, de manifestaciones que persiguen el apoyo y simpatía ciudadanas, a prácticas político-culturales[15] similares a las empleadas en los "rituales de confirmación" propios de los sistemas políticos caracterizados por la existencia de un partido dominante (Dunleavy, 2010; Greene, 2007; Sartori, 2005 [1976]). Estos rituales reafirman la subordinación (así sea de manera relativamente voluntaria), particularmente de quienes integran las redes clientelares; y, a la vez, muestran a los asistentes la fuerza político-territorial de grupos y facciones. A través de estos *performances* se exhiben los símbolos y significados hegemónicos y subalternos que permiten a los dirigentes perredistas reproducir, parafraseando a Cohen (1979), "la distribución, mantenimiento y ejercicio del poder". Es el lugar donde se establecen simbólicamente los "lugares" (en términos de jerarquía e influencia) que ocupan los diferentes líderes y, por tanto, sus posibilidades de actuar como intermediarios o gestores como resultado de dicha "proximidad". También se realizan *intracampañas*, porque los lideres de las organizaciones asistentes se promueven mostrando su "capacidad de convocatoria" y, por tanto, de fortaleza política.

[14] El *performance* es una representación en el espacio público mediante la cual los actores muestran a otros el significado de ciertas relaciones sociales o políticas con el propósito de reproducir o validar dichas relaciones.

[15] Las prácticas político-culturales son acciones cuyos contenidos se aprenden, reproducen y modifican por la interacción entre cultura y política. Son prácticas que sintetizan imaginarios e intencionalidades políticas.

## LA FORMACIÓN DEL PRD Y LOS PROCEDIMIENTOS DE ELECCIÓN INTERNA

Las transformaciones en el ritual político descritas son expresiones de procesos más profundos relacionados con la dinámica política de la ciudad de México. Como se ha dicho, la integración del PRD también influye en las particularidades de la estructura política actual. Existe una amplia literatura al respecto,[16] por lo que haremos una apretada síntesis.

Este partido se forma como resultado de la integración de una federación de personalidades políticas y académicas, líderes y miembros de partidos y agrupaciones de izquierda y no tanto, así como de movimientos y organizaciones urbano-populares y sociales. El cemento que une a dicha federación tiene como componente principal la búsqueda del reconocimiento legal e institucional de un partido registrado, pero los propósitos de dicho reconocimiento son distintos. Para Cárdenas y sus allegados, fortalece su búsqueda de espacios electorales; para otros, es un abrigo institucional que apuntala su capacidad de negociación frente al Estado y otros partidos políticos. Por lo anterior, la fortaleza de esta federación estará debilitada por la diferencia de miras y objetivos.

Cárdenas consolida su influencia en el PRD con base en el personalismo político (Vivero, 2008) al utilizar su carisma y redes para mantener cierta centralización en las decisiones, focalizando los recursos y energía social de este partido en el objetivo electoral. Se ha sostenido que este derrotero se siguió a costa del fortalecimiento institucional partidario (Hilgers: 2008: 124), de acuerdos laxos resultado de pugnas desgastantes sobre cómo se regula la vida interna del partido, y de un entorno donde es una constante que las normas

[16] Véanse, por ejemplo, Vivero, 2008; Hilgers, 2008; Cadena y López Leyva, 2013; Reveles, 2008.

no sean respetadas por sus integrantes. En otros términos, el énfasis electoral relegó la institucionalización, propiciando la supervivencia de los liderazgos asociados a facciones internas (incluso en términos estatutarios), y la constante pugna entre ellas. Probablemente, más que el énfasis electoral, el ejercicio carismático de Cárdenas y la fusión de diferentes facciones como respuesta a dicho carisma haya generado canales de autoridad paralelos, dificultando el establecimiento de una normalidad institucional (Bruhn, 2013). En nuestra opinión, carisma y facciones fueron formas de negociar el poder dentro del partido (Pivron, 1999: 272). Por lo que se refiere a su proceso de institucionalización, éste se evidencia en la medida en que, de los incentivos ideológicos, sus integrantes han pasado a los intereses materiales (Panebianco, 1990). Del estudio realizado se desprende que el PRD es visualizado por muchos de sus integrantes como una agencia de colocaciones.

Al ganar elecciones y ocupar posiciones de gobierno, las pugnas circunscritas al entorno partidario se trasladan al ámbito gubernamental y al direccionamiento de las políticas públicas, particularmente las relacionadas con el gasto social. Al tiempo que este partido tiene éxito electoral, adquieren importancia los cargos internos, pues ellos definen candidaturas, influyen sobre puestos gubernamentales y son un medio para presionar a gobernantes para ubicar a sus integrantes en lugares clave de la administración pública. Lo anterior, a su vez, genera alianzas y propicia la coalescencia de las facciones perredistas.

La disputa entre facciones por el poder de este partido mediante la querella por los puestos en la estructura interna, cargos en el gobierno central, gobiernos delegacionales y las diputaciones locales y federales, se profundiza en la medida en que este partido se convierte en un medio para consolidar posiciones y ampliar influencias político-económico-territoriales. En este contexto, las elecciones aplica-

das a la estructura interna de este partido, sustancialmente de delegados y postulantes a puestos de representación popular, tienen efectos devastadores para las políticas públicas y la democracia de la ciudad de México, pues las facciones rivalizan en dos ámbitos para conseguir clientelas: a través de sus allegados ubicados en puestos gubernamentales y que tienen acceso a recursos que pueden utilizarse patrimonialmente para generar o fortalecer clientelas que votarán en las elecciones internas de ese partido, y mediante procedimientos electorales como la compra de votos y el acarreo, anteriormente criticados por muchos de quienes ahora los utilizan. Esta situación ha tenido costos políticos y electorales porque las acusaciones mutuas, toma de locales, protestas en los medios de comunicación e, incluso, el perifoneo en las calles denunciado el fraude, han desgastado la imagen del perredismo. En respuesta, se han utilizado en los últimos años otros procedimientos como las encuestas aunque, en realidad, han sido las negociaciones entre los dirigentes de las facciones las que han prevalecido. En 2012, se sostuvo inicialmente que las encuestas definirían a los candidatos a jefes delegacionales. Sin embargo, el cuadro 2 muestra que, independientemente del lugar en que fueron posicionados los precandidatos a jefes delegacionales, solamente fueron designados 31% de aquellos que ocupaban el primer lugar; 37.5% el segundo; 12.5% el quinto lugar; y los tres restantes (18.9%) el tercero, sexto y séptimo lugares.

Independientemente de la popularidad de los candidatos delegacionales, el apoyo ciudadano al PRD propicia que, en términos generales, el triunfo de este partido en la ciudad no sea afectado por las designaciones negociadas.

Cuadro 2. Lugar de preferencia ciudadana ocupado en las encuestas delegacionales de los candidatos a delegacionales 2012

| *Delegación* | *Candidatos* | *Corriente* | *Lugar* | *Puntos de diferencia porcentuales con primer lugar* |
|---|---|---|---|---|
| Álvaro Obregón | Leonel Luna | IDN | Primero | 0.0 |
| Azcapotzalco | Sergio Palacios | IDN | Segundo | 12.5 |
| Benito Juárez | Leticia Varela | IDN | Segundo | 5.9 |
| Coyoacán | Mauricio Toledo | NI | Primero | 0.0 |
| Cuajimalpa de Morelos | Luis Rosendo Gutiérrez | Fuerza Progresista (IRM) | Quinto | 33.5 |
| Cuauhtémoc | Alejandro Fernández | IDN | Segundo | 11.6 |
| Gustavo A. Madero | Nora Arias | NI | Quinto | 8.6 |
| Iztacalco | Elizabeth Mateos | Unyr | Segundo | 0.7 |
| Iztapalapa | Jesús Valencia | Fuerza Progresista (IRM) | Sexto | 14 |
| La Magdalena Contreras | Leticia Quezada | IDN | Primero | 0.0 |
| Miguel Hidalgo | Víctor Hugo Romo | Foro Nuevo Sol | Primero | 0.0 |
| Milpa Alta | Víctor Hugo Manterola | NI | Segundo | 22.8 |
| Tláhuac | Angelina Méndez | RUNI | Segundo | 7.3 |
| Tlalpan | Maricela Contreras | IDN | Primero | 0.0 |
| Venustiano Carranza | José Manuel Ballesteros | NI | Tercero | 35 |
| Xochimilco | Miguel Ángel Cámara | IDN | Séptimo | 5.8 |

Fuente: Cuadro elaborado con resultados de las encuestas realizadas por Mitofsky en agosto de 2011, y datos etnográficos de Emanuel Rodríguez sobre el PRD. La pregunta que la casa encuestadora realizó para determinar quién era el candidato mejor posicionado por el PRD fue: ¿Usted quién de ellos prefiere que sea el candidato del PRD? (utilizando tarjeta rotada con nombres). Las encuestas se realizaron en cada una de las dieciséis delegaciones garantizando que el error de muestreo no sobrepasará el 4.4% de las estimaciones.

## LA ESTRATEGIA PARA COMPETIR EN LA ESFERA PÚBLICA

En los últimos años la pugna por el control partidario del PRD ha sido resuelta a favor de los grupos más eficientes en formar redes políticas. El efecto más importante en su estructura interna ha sido el desplazamiento de los integrantes o grupos no ligados a dichas redes. Los líderes tradicionales o históricos de este partido paulatinamente han sido desplazados por aquellos respaldados por organizaciones corporativas.

Desde finales de los años noventa se han integrado a la estructura partidaria de la izquierda algunas organizaciones disidentes del PRI, y otras han establecido acuerdos con el gobierno de la ciudad para ser atendidas. Los problemas de gobernabilidad generados los primeros años de gobierno llevan a crear organizaciones como contrapeso a las encabezadas por los priistas (Zaremberg, 2011). En los años posteriores, las principales facciones perredistas buscan garantizar su influencia en los procesos electorales internos, ampliando sus redes políticas alimentándolas con programas de gasto social, obras y servicios. Estas redes muestran cierto carácter semicorporativo porque están vinculadas a un partido que es, a su vez, condición informal pero real para ser beneficiarias de las políticas de gasto o atención social implantadas por el gobierno central o delegacional. Por todo ello, el número de redes políticas existentes ha crecido.

La organización de la estructura política tiene efectos importantes sobre las identidades político-partidarias. La supuesta identidad de la izquierda partidaria es, en realidad, una pléyade de múltiples identificaciones asociadas a personajes políticos.[17] Al menos una parte del voto a la izquierda,

[17] Estas identificaciones responden a los contextos de interacción y grupos de referencia en que se desenvuelven los actores sociales. Los grupos de referencia influyen debilitando las identidades políticas y construyendo múltiples identificaciones (Giménez, 2000).

sobre todo de los sectores más pobres de la capital y, por tanto, más susceptibles a las relaciones clientelares, más que manifestar el apoyo a un partido, expresa su adhesión a líderes. Este proceso debilita la cohesión partidaria del PRD al atomizarla en identificaciones cuya consecuencia más importante es que se sustentan en adhesiones particulares, que se alimentan también de la oposición con otros grupos pertenecientes al mismo partido. Lo anterior se evidencia claramente en la dinámica de los actos proselitistas observados en 2012, los cuales muestran la tensión entre identidad partidaria e identificación con estructuras particulares de organización política, donde estas últimas prevalecen. En el trabajo etnográfico fue usual que los líderes de una "tribu" o facción de ella hicieran "sus" mítines convocando a "sus" organizaciones, y expresaran públicamente su distancia, desacuerdo u oposición con otros personajes o grupos políticos. Como expresa una figura importante de este partido a nivel local: "Cada vez más está en crisis nuestra identidad como partido de izquierda, que se ha maltratado y fracturado por muchas razones. Principalmente, creo por los conflictos internos propiciados por la existencia de muchos grupos y la separación de líderes importantes. Las fracturas han hecho que algunos se disfracen o coloreen según sus intereses particulares".

Esta situación obliga a distinguir entre el voto resultado de la adhesión a redes vinculadas a liderazgos políticos, de aquel asociado a identidades partidarias. Esta reconfiguración de las identidades en identificaciones influye en el comportamiento electoral; por ejemplo, en comicios electorales realizados en 2009 en la delegación Iztapalapa, los cambios en el comportamiento electoral del PRD al PT fueron resultado de negociaciones entre representantes de facciones que actúan en el ámbito local. En la medida en que el PRD siga triunfando en los procesos electorales de la capital, muchas redes y sus lideres mostrarán adhesión a este partido, pero

si desciende su éxito electoral, como todo parece indicar con las políticas crecientemente impopulares de Mancera, actual jefe de gobierno, aumentará la diáspora hacia otras opciones; por ejemplo, hacia el Movimiento de Renovación Nacional (Morena), pero incluso hacia el PAN y el PRI.

## LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS REDES POLÍTICAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La estructura política fundada en la formación y fortalecimiento de organizaciones locales ubicadas en espacios territoriales es predominante en la ciudad de México. Estas organizaciones amplían su espacio de influencia en la medida en que se cohesionan entre ellas mediante acuerdos y alianzas alrededor de actores políticos que actúan, ya sea en la cúpula partidaria, el gobierno central o delegacional, o desde un puesto legislativo. En el caso delegacional, es común que las organizaciones estén, en su mayoría, cohesionadas por alianzas alrededor de grupos de interés vinculados, a su vez, con líderes de grupos que operan en el ámbito partidario coloquialmente denominados "tribus". A su vez, varias delegaciones que pertenecen a una facción pueden estar centralizadas en diversas organizaciones.[18] Su influencia política puede ser desigual, pero todas rivalizan por acceder a secretarías y direcciones en el gobierno central, jefaturas y puestos directivos en las administraciones delegacionales, así como senadurías y diputaciones locales y federales. El cuadro 3 sintetiza dicha influencia en la ciudad de México.

Se ha configurado en la ciudad de México una estructura política compuesta por una red de control político y ejer-

[18] Izquierda Democrática Nacional (IDN), Nueva Izquierda (NI), Izquierda Social (IS), Foro Nuevo Sol (FNS), Izquierda Renovadora en Movimiento (IRM), entre otras.

cicio gubernamental. Dicha estructura está sustentada en una organización muy similar a las alianzas de dominio cónico (Friedman, 1977: 211). Se integra de un conjunto de redes político-territoriales piramidales formada por organizaciones cohesionadas por relaciones clientelares de carácter local (cuadro 4).

Las alianzas y adhesiones entre los líderes de estas redes, y entre ellos y un líder transterritorial, permiten controlar territorios extensos (colonias, delegaciones o distritos electorales (A); también encontramos el caso en que esta red se integra por varias organizaciones locales que, sin tener relaciones entre sí, igualmente se vinculan con líderes que ya controlan territorios más extensos (B); dichos líderes, a su vez, se insertan en grupos compactos vinculados por alianzas o forman parte de camarillas políticas (C); estos grupos y camarillas se asocian políticamente con líderes transterritoriales que encabezan una o varias redes territoriales de dominio piramidal (T1, T2, T3); redes que, a su vez, soportan a las "tribus" intrapartidarias (facciones políticas). De esta forma, la estructura política fundamental se integra por coaliciones de organizaciones clientelares semicorporativas de primero y segundo nivel cuyo control se centraliza en pocos personajes politicos.

La dinámica de estas redes políticas se sustenta en formas de control de carácter personalizado de grupos semicorporativos cohesionados por relaciones clientelares. Quienes las encabezan actúan como intermediarios que abarcan consecutiva o simultáneamente diversos papeles: intermediarios entre sus redes y el gobierno (dirigentes de la izquierda partidaria, funcionarios públicos del gobierno central, delegaciones; o integrantes del poder legislativo). Ejercen una dominación autoritaria personalizada, aunque no cotidiana ni necesariamente cara a cara, sobre los grupos que representan o lideran. Esta dominación está, ciertamente, mediada por las normas y reglas institucionales

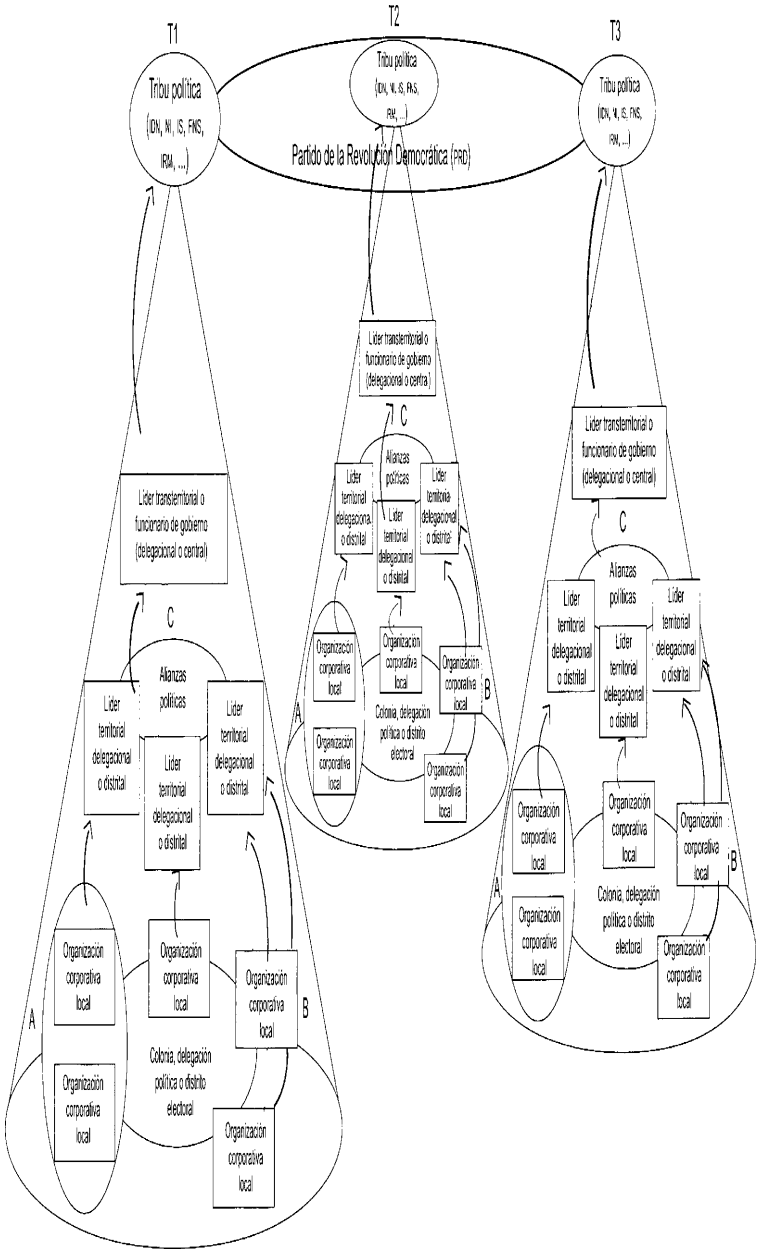
Cuadro 3. Facciones políticas del PRD con presencia en la ciudad de México por delegaciones a partir de 2012

| *Facciones* | *Líderes* | *Delegaciones* | *Consejeros locales PRD-DF 2013* | *Diputados locales* | *Jefes delegacionales* |
|---|---|---|---|---|---|
| Fuerza Democrática (FD)-Nueva Izquierda (NI) | Víctor Hugo Lobo y José Manuel Ballesteros | Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Milpa Alta y Venustiano Carranza | 83 | 7 | Coyoacán, Gustavo A. Madero, Milpa Alta, Venustiano Carranza |
| Vanguardia Progresista (VP) | Marcelo Ebrard | Coyoacán, Cuajimalpa e Iztapalapa | 60 | 11 | Iztapalapa |
| Red por la Unidad Nacional de las Izquierdas (RUNI) | Alejandra Barrales | Tláhuac | 12 | 4 | Tláhuac |
| Alianza Democrática Nacional (ADN) | Carlos Reyes Gámiz | Iztacalco e Iztapalapa | 23 | – | – |
| Unidad y Renovación (UnyR) | Armando Quintero | Iztacalco, Iztapalapa y Tláhuac | 8 | 1 | Iztacalco |
| Foro Nuevo Sol | Víctor Hugo Romo | Miguel Hidalgo | 13 | – | Miguel Hidalgo |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Izquierda Democrática Nacional (IDN) | René Bejarano | Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tlalpan y Xochimilco | 79 | 15 | Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco |
| Total | | | 278 | 38 | |

Fuente: Elaboración de Emanuel Rodríguez, con base en información etnográfica, hemerográfica, de la lista del Consejo Estatal del Distrito Federal y los resultados de las votaciones internas para elegir presidente del PRD-DF en 2013.

Cuadro 4. Estructura política de las organizaciones vinculadas al PRD-DF y al Gobierno del Distrito Federal




Fuente: Elaboración propia.

mediante las cuales sus integrantes acceden a los recursos públicos y por un contexto relativamente democrático donde tienen cierta libertad para escoger entre, digámoslo así, un mercado de ofertas entre personajes que compiten entre ellos por atraerlos como clientelas; son empleados como "voto cautivo" por quienes los encabezan en beneficio de éstos, o los líderes y funcionarios que los cobijan.

## REDES POLÍTICAS, "TRIBUS" Y ELECCIONES EN LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA

Un ejemplo significativo de la importancia de estas redes en la disputa entre las diferentes facciones del PRD, particularmente por su importancia electoral, se encuentra en las elecciones a jefe delegacional en Iztapalapa de 2009. En ellas la pugna entre diferentes facciones se expresará claramente en los resultados electorales.

Esta delegación es considerada por los partidos y sus facciones como la más importante de la capital, debido a su número de votantes y el presupuesto que recibe anualmente. Tiene 1 362 070 de inscritos en el padrón electoral y ocho distritos electorales locales. En 2013 recibió 13.5% del presupuesto de la ciudad de México, el más alto asignado a sus 16 delegaciones.

El conflicto político se suscita por la confrontación entre la facción Nueva Izquierda (NI) que predomina en la delegación durante tres gestiones delegacionales (2000-2009), y otros grupos que operan en la delegación. Durante ese periodo, dos administraciones delegacionales son encabezadas por hermanos. Más que el parentesco, lo que genera mayor contrariedad entre los grupos políticos de la delegación es que los canales de negociación se cierran paulatinamente, particularmente durante la gestión del segundo delegado, quien "nada más le daba apoyo a la gente de su grupo. A los

que el primero les da trabajo, el segundo se los quita". El descontento se exacerba en 2006, integrándose una federación de organizaciones que apoyan como precandidata a la activista y funcionaria del gobierno de la ciudad Clara Brugada. Sin embargo NI mantiene la jefatura delegacional. La siguiente confrontación se suscita en 2009, cuando NI pretende mantener la delegación postulando como precandidata a Silvia Oliva, esposa del primer jefe delegacional de esta corriente. En la elección interna del PRD (que implica, como se ha descrito, la movilización de las redes de las diversas facciones para que asistan a votar), Brugada triunfa por 700 votos ante la precandidata de NI. Sin embargo, las acusaciones entre las partes sobre las prácticas ilegales utilizadas durante la elección se judicializan y, finalmente, un fallo del Tribunal Electoral Federal determina, a dos semanas de que se realicen las elecciones, que Oliva sea la candidata para jefa de gobierno. Debido a que las boletas electorales ya han sido impresas con Brugada como candidata, el Instituto Electoral del Distrito Federal anuncia que no podrá remplazarlas.

Como reacción ante la situación arriba descrita, en un mitin de apoyo a Brugada, el exjefe de gobierno y excandidato presidencial López Obrador pide que se promueva el voto a favor del candidato del Partido del Trabajo (PT), "Juanito" (Rafael Acosta Ángeles), quien en caso de ganar, se compromete a renunciar para que el jefe de gobierno designe a Brugada como jefa delegacional.[19] A pesar de la imagen posterior que propician los medios de comunicación, en el sentido de que el "arrastre" del excandidato presidencial es la causa de la modificación de los resultados electorales, du-

[19] Rebasa el objetivo de este trabajo analizar la posterior negativa de "Juanito" a renunciar, lo que llevará a la movilización de las organizaciones simpatizantes de Brugada para obligarlo a dimitir. Finalmente el jefe de gobierno interviene para que abandone la jefatura delegacional.

rante esas dos semanas son las redes locales las que realmente hacen el trabajo en las calles. Estas redes instruyen a sus integrantes y a los habitantes de las zonas en que operan, para que voten por el PT para la jefatura delegacional y, al mismo tiempo, por el PRD para los candidatos de esas redes a las diputaciones locales. En otros términos, promueven el voto diferenciado para mantener los acuerdos previos establecidos con Brugada y, simultáneamente, apoyar a sus candidatos que compiten por el PRD. Ciertamente algunas solamente impulsan el voto por el PRD, porque temen que el voto cascada al PT pueda afectar sus propuestas a candidatos locales.

Ante la fuerza con la que se promovió el voto sólo por el PT, otros grupos del partido optaron por indicarle a su gente que votara únicamente por el PRD, pues lo que les importaba eran sólo sus candidaturas particulares y no tanto la de jefa delegacional. "Si pones atención encontrarás que AMLO (Andrés Manuel López Obrador) llama a votar por el PT y nosotros tuvimos que hacer la chamba del voto diferenciado".[20]

A mediados de junio la intención de voto para el PT era de 13.7% mientras que para el PRD era de 33.2%, según la encuesta publicada en *Milenio Diario*.[21] No obstante la complejidad del panorama arriba descrito, el PT triunfa en la elección con el 31.18% de los votos. Una diferencia de 4.07% de votos sobre el PRD, resultado que demuestra la influencia de las redes en el comportamiento electoral. Por tanto, debe matizarse la influencia atribuida a López Obrador para modificar el sentido de la elección. Ciertamente este político tenía ascendiente entre amplios sectores ciudadanos y en las decisiones internas del PRD, pero la organización política de este partido, donde las facciones se vinculan

[20] Entrevista a dirigente local de Iztapalapa, 5 de junio de 2013.

[21] Encuesta realizada por el Grupo de Comunicación Estratégica, 17 de junio de 2009.

con organizaciones corporativas enclavadas en diversos territorios, es el elemento central para entender el cambio en el comportamiento electoral mostrado en Iztapalapa. Sin los acuerdos previos entre Brugada y las facciones y redes que la apoyaban, es probable que el exhorto de López Obrador a cambiar el sentido del voto no hubiese tenido efecto electoral.

Hemos correlacionado la información sobre la influencia territorial de las facciones políticas en los distritos electorales de Iztapalapa; el número y lugar de las asambleas informativas realizadas por López Obrador; las facciones a las que pertenecían los candidatos a diputados locales; los resultados electorales del 2009 analizados con base en *clusters*, y los índices de desarrollo social por sección electoral. Todo ello con el propósito de explicar el comportamiento electoral mostrado en los distritos electorales de Iztapalapa. Nos referiremos solamente a dos de ellos: aquellos en que el PT obtuvo una mayor cantidad de votos en la elección para jefe delegacional y que muestran, a su vez, un índice de desarrollo social (IDS) muy bajo (compárense el mapa 3 y el mapa 4).[22] El distrito XXVI se caracteriza por la influencia de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), a la que pertenecen Brugada, el candidato a diputado local del PRD y un líder local (Santana) que ha sido apoyado por NI. Bajo estas circunstancias se explican las razones por las cuales las secciones de este distrito se distribuyen entre aquellas con votos al PRD y votos al PT para jefe de gobierno. Lo anterior deriva de su configuración política. Santana y sus redes votaron por el PRD, buscando restarle fuerza a Brugada, mientras que la UPREZ apoyó decididamente a Brugada, así como al candidato del PRD a la diputación local e integrante de esa organización. Por ello, en los resultados

[22] El procedimiento sobre cómo está elaborado el índice de desarrollo social se puede ver en Julio Boltvinik *et al.* (2011).

Mapa 3. Iztapalapa: Votación para jefe delegacional por sección, 2009




**Delegación Iztapalapa. Elección de jefe delegacional 2009. Porcentaje de votos y secciones ganadas por partido**

| Cluster | | Porcentaje de votos PRI | Porcentaje de votos PAN | Porcentaje de votos PRD | Porcentaje de votos PT | Porcentaje de votos PVEM | Porcentaje de votos OTROS PARTIDOS | Participación electoral |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Secciones | 207 | 207 | 207 | 207 | 207 | 207 | 207 |
| | Media | 18.9 | 20.8 | 17.9 | 25.4 | 8.1 | 6.7 | 47.0 |
| | Desv. Estándar | 3.9 | 7.9 | 4.1 | 5.7 | 2.1 | 2.0 | 4.4 |
| 2 | Secciones | 454 | 454 | 454 | 454 | 454 | 454 | 454 |
| | Media | 14.1 | 10.9 | 28.3 | 30.5 | 8.4 | 6.5 | 42.1 |
| | Desv. Estándar | 4.1 | 3.4 | 5.7 | 4.7 | 2.1 | 2.2 | 4.2 |
| 3 | Secciones | 342 | 342 | 342 | 342 | 342 | 342 | 342 |
| | Media | 11.0 | 9.0 | 22.4 | 42.4 | 7.4 | 5.9 | 40.0 |
| | Desv. Estándar | 3.2 | 3.1 | 4.6 | 5.8 | 2.1 | 1.9 | 3.7 |
| Promedio | Secciones | 1003 | 1003 | 1003 | 1003 | 1003 | 1003 | 1003 |
| | Media | 13.6 | 11.1 | 24.1 | 32.9 | 8.0 | 6.3 | 42.3 |
| | Desv. Estándar | 4.8 | 7.0 | 6.9 | 9.1 | 2.1 | 2.1 | 4.8 |

Fuente: Mapa elaborado en el Centro de Geografía Digital de El Colegio de México

Mapa 4. Iztapalapa: Índice de desarrollo social, 2010




Fuente: Mapa elaborado en el Centro de Geografía Digital de El Colegio de México

para diputados locales en este distrito, el PRD predomina (véase el mapa 5). En el distrito XXIX el voto por el PT es mayoritario para la jefatura delegacional. Nuestra información nos indica que, además de la presencia predominante de IDN, tienen un papel importante algunas organizaciones, como el Frente Popular Francisco Villa. Las secciones electorales que muestran el triunfo del PT a las diputaciones locales han sido explicadas por los entrevistados como resultado del voto cascada. De todas formas, la candidata a diputada local del PRD triunfó de modo contundente.

En 2012, la delegación Iztapalapa es nuevamente ganada por el PRD con base en negociaciones que, a pesar de sus pretensiones, excluyen a Brugada de la designación del siguiente delegado. La información etnográfica indica que en los pactos entre facciones, la IDN prioriza sus candidaturas a la delegación Magdalena Contreras, y diputaciones federales y locales. Por su parte, la facción encabezada por el entonces jefe de gobierno promueve candidatos a jefes delegacionales en las delegaciones Gustavo A. Madero, Coyoacán e Iztapalapa. No debe olvidarse el peso de las organizaciones locales, las cuales se inclinan por apoyar un determinado candidato (Valencia), con quien negocian espacios y apoyos para sus grupos. En las elecciones de 2012 el PRD triunfa en 999 secciones electorales, el PAN en tres secciones y el PRI en una (véase el mapa 6), lo cual encubre los resultados del complejo proceso de negociación entre facciones políticas, así como el control territorial de cada una de ellas sobre diversos espacios de la delegación.

La presencia del PRD en la ciudad de México ha significado avances sustanciales en términos legislativos y de acción pública para beneficio de amplios sectores de la sociedad. Sin embargo, la permanencia de este partido en el poder también ha propiciado la consolidación de una estructura política que es alimentada por la dinámica intrapartidaria y territorial entre grupos y personajes que buscan ampliar

Mapa 5. Iztapalapa: Votación diputados de mayoría relativa, 2009

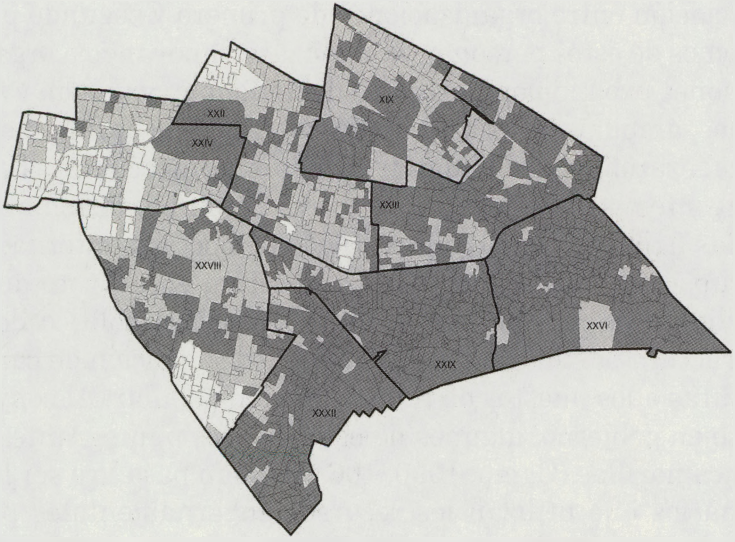



**Delegación Iztapalapa. Elección de diputados de mayoría relativa 2009. Porcentaje de votos y secciones ganadas por partido**

| Cluster | | Porcentaje de votos PRI | Porcentaje de votos PAN | Porcentaje de votos PRD | Porcentaje de votos PT | Porcentaje de votos PVEM | Porcentaje de votos OTROS PARTIDOS | Participación electoral |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Secciones | 404 | 404 | 404 | 404 | 404 | 404 | 404 |
| | Media | 14.0 | 9.9 | 32.8 | 19.0 | 10.0 | 11.8 | 41.4 |
| | Desv. Estándar | 5.0 | 3.5 | 5.3 | 4.2 | 2.8 | 5.6 | 4.5 |
| 2 | Secciones | 157 | 157 | 157 | 157 | 157 | 157 | 157 |
| | Media | 20.4 | 25.3 | 17.4 | 16.2 | 10.0 | 8.4 | 47.2 |
| | Desv. Estándar | 4.5 | 7.3 | 5.0 | 4.2 | 2.1 | 2.5 | 7.5 |
| 3 | Secciones | 439 | 439 | 439 | 439 | 439 | 439 | 439 |
| | Media | 13.6 | 12.1 | 25.9 | 27.6 | 11.2 | 7.8 | 40.9 |
| | Desv. Estándar | 3.9 | 3.6 | 4.7 | 4.9 | 2.7 | 2.4 | 5.2 |
| Promedio | Secciones | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 1 000 |
| | Media | 14.4 | 11.7 | 28.1 | 22.3 | 10.5 | 8.8 | 41.9 |
| | Desv. Estándar | 5.0 | 7.1 | 7.4 | 6.8 | 2.7 | 4.7 | 5.8 |

Fuente: Mapa elaborado en el Centro de Geografía Digital de El Colegio de México

Mapa 6. Iztapalapa: Votación para jefe delegacional por sección, 2012




**Delegación Iztapalapa. Elección de jefe delegacional2012. Porcentaje de votos y secciones ganadas por partido**

| Cluster | | Porcentaje de votos PRI | Porcentaje de votos PAN | Porcentaje de votos PRD | Porcentaje de votos OTROS PARTIDOS | Participación electoral |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Secciones | 96 | 96 | 96 | 96 | 96 |
| | Media | 20.7 | 22.9 | 38.2 | 17.8 | 72.9 |
| | Desv. Estándar | 2.8 | 5.6 | 4.5 | 2.9 | 3.7 |
| 2 | Secciones | 400 | 400 | 400 | 400 | 400 |
| | Media | 19.0 | 11.1 | 49.5 | 20.1 | 66.1 |
| | Desv. Estándar | 3.5 | 3.0 | 3.0 | 2.9 | 4.7 |
| 3 | Secciones | 507 | 507 | 507 | 507 | 507 |
| | Media | 14.9 | 7.6 | 56.5 | 20.2 | 61.7 |
| | Desv. Estándar | 2.5 | 2.1 | 3.0 | 3.0 | 4.6 |
| Promedio | Secciones | 1 003 | 1 003 | 1 003 | 1 003 | 1 003 |
| | Media | 17.0 | 9.2 | 53.3 | 20.0 | 64.3 |
| | Desv. Estándar | 3.8 | 5.5 | 6.9 | 3.0 | 5.7 |

Fuente: Mapa elaborado en el Centro de Geografía Digital de El Colegio de México

su poder. El funcionamiento de la lógica político-económica mediante la cual se fortalece la estructura política que caracteriza al DF está asociado a la creciente influencia de ciertos personajes y sus organizaciones, y la paulatina diferenciación entre organizaciones de primero y segundo piso. Muchos de estos personajes comenzaron apoyando a organizaciones urbano-populares que demandaban vivienda y servicios, ampliaron sus actividades de "asesoría" y finalmente encabezaron y consolidaron dichas organizaciones. Estos dirigentes y sus allegados se convirtieron paulatinamente en las "tribus", y en el contexto de la democracia interna, las agrupaciones que encabezan se tornaron en el "voto duro" mediante el cual buscaron, tanto el control político de la estructura partidaria formal, como la designación de candidaturas a los puestos de representación popular. Al convertirse en gobierno, algunos de estos líderes o integrantes de sus camarillas (Camp, 1990: 106-107) han pasado a ser funcionarios que utilizan los recursos gubernamentales para consolidar y ampliar sus redes. También han abierto a estas redes la posibilidad de realizar actividades económicas informales y formales (por ejemplo, espacios para vendedores ambulantes o concesiones de placas para taxistas). Estos personajes interrelacionan expansión territorial, fortalecimiento de sus organizaciones, empleo de recursos públicos, crecimiento de capital político, y así sucesivamente.

En los espacios locales, emprendedores políticos como líderes de colonia o de movimientos urbanos han formado asociaciones civiles que, con el discurso de promover la extensión de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal, en realidad subvencionan actividades políticas y las extienden a espacios donde no tienen presencia territorial. Su consolidación política está estrechamente relacionada con el empleo del gasto social para entregarlo a grupos afines. Como consecuencia, se ha generado un complejo entramado entre facciones partidistas, instancias de gobierno

y organizaciones urbano-populares que, a su vez, son la plataforma de negociación con otras facciones de la izquierda partidaria. Una actividad importante de quienes desean ascender políticamente estriba en formar estas asociaciones *parapartidarias*. Por esta razón, en los actos proselitistas es común la presencia de integrantes de "asociaciones civiles" que, en realidad, publicitan a los personajes que las dirigen, manifestando su apoyo para que ocupen puestos legislativos, o muestran su respaldo a las candidaturas de personajes más importantes con los cuales se han negociado beneficios posteriores.

## BIBLIOGRAFÍA


ABÉLÈS, Marc (1988), "Modern Political Ritual: Ethnography of an Inauguration and a Pilgrimage by President Mitterrand", en *Current Anthropology*, núm. 3, vol. 29, junio.

ALONSO, Jorge (1986), "Introducción", en Jorge Alonso (coord.), *Los movimientos sociales en el Valle de México,* México, CIESAS.

ÁLVAREZ, Lucía (2006), "Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la ciudad de México", en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia, G.

——— (2009), *Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura, México*, CEIICH-UNAM.

ÁLVAREZ, Lucía, Carlos SAN JUAN y Cristina SÁNCHEZ MEJORADA (coords.) (2006), *Democracia y exclusión: caminos encontrados en la Ciudad de México*, UNAM/UAM/UACM/Plaza y Valdés.

AUYERO, Javier (2001), *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.

BAUER DE LA ISLA, P. y C. WIRTH (2001), "Democracy in Mexico's Capital: Structural Reforms and Democratic Governance", *Democratization*, 8 (2), pp. 25-44.

BECERRA, Pablo (2005), "De la posrevolución a nuestros días, 1923-2003", en Gustavo EMMERICH (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México (1376-2005)*, México, IEDF/UAM.

BOLTVINIK, Julio *et al.* (2011), *Índice de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal. Delegación, colonia y manzana*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

BRUHN, Kathleen (2012), "El PRD y los movimientos populares en el Distrito Federal", en Jorge CADENA-ROA y Miguel A. LÓPEZ LEYVA (comps.), *El PRD: orígenes, itinerario, retos*, México, IIS-UNAM, CEIICH, Ficticia.

CADENA-ROA, Jorge y Miguel A. LÓPEZ LEYVA (2013), "Introducción", en Jorge CADENA-ROA y Miguel A. LÓPEZ LEYVA (comps.), *El PRD: orígenes, itinerario, retos, México*, IIS-UNAM, CEIICH, Ficticia.

CAMP, Roderic (1990), "Camarillas in Mexican Politics: The Case of the Salinas Cabinet", *Mexican Studies*, invierno.

COHEN, Abner (1979), "Antropología política: el análisis del simbolismo en las relaciones de poder", en José Llobera (ed.), *Antropología política*, Barcelona, Anagrama.

COMBES, Hélène (2011), "¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?", *Desacatos*, núm. 36, mayo-agosto.

CRESWELL, John (2007), *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*, California, Sage Publications.

DEAN, Mitchell (1999), *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, Londres, Sage.

DUNLEAVY, Patrick (2010), "Rethinking Dominant Party Systems", en M. BOGAARDS y F. BOUCEK (eds.), *Dominant Political Parties and Democracy: Concepts, Measures, Cases and Comparisons*, Nueva York, Routledge.

FRIEDMAN, Jonathan (1977), "Tribus, estados y transformaciones", en Maurice Bloch (comp.), *Análisis marxistas y antropología social*, Barcelona, Anagrama.

GIMÉNEZ, Gilberto (2000), "Materiales para una teoría de las identidades sociales", en José Manuel Valenzuela Arce (coord.), *Decadencia y auge de las identidades*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés.

GÓMEZ-TAGLE, Silvia (2000), "Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal", en Silvia GÓMEZ-TAGLE y María Eugenia

VALDÉS (eds.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, México, Plaza y Valdés.

GREENE, Kenneth (2007), *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.

HILGERS, Tina (2008), "Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico's PRD in Comparative Perspective", *Latin American Politics and Society*, núm. 50, vol. 4.

LIPSET, Seymour Martin y Stein ROKKAN (1992), "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en Albert Batle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel.

LOMNITZ, Larissa, Rodrigo SALAZAR e Ilya ADLER (2004), *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México, UNAM/Siglo XXI Editores.

LUNA, Matilde (2004), "Redes sociales", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, octubre.

MARCUS, George (2001), "Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal", *Alteridades*, vol. 11, núm. 22, México, Departamento de Antropología-UAM Iztapalapa.

MONTAMBEAULT, Françoise (2011), "Overcoming Clientelism through Local Participatory Institutions in México: What Type of Participation?", *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 1, primavera.

PANEBIANCO, Angelo (1990), *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*, traducción de Mario TRINIDAD, Madrid, Alianza Editorial.

PIVRON, Anne (1999), "Anatomía de un partido de oposición mexicano: la estructura del juego político en el Partido de la Revolución Democrática (1989-1997)", *Estudios Sociológicos*, vol. 17, núm. 49, enero-abril.

REVELES, Francisco (2008), *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos,* México, UNAM/Gernika.

SARTORI, Giovanni (2005 [1976]), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Colchester, Inglaterra, European Consortium for Political Research.

TEJERA GAONA, Héctor (1999), "Voto duro y gestión: una evaluación de las estrategias proselitistas del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones de 1997", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3/99, julio-septiembre.

——— (2003), *No se olvide de nosotros cuando esté allá arriba: cultura, ciudadanos y campañas políticas en la ciudad de México*, UAM/UIA/Miguel Ángel Porrúa.

——— (2003a), *Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la Ciudad de México*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Serie Ensayos.

——— (2005), "Ciudadanos tapete y ciudadanos patea puertas: cultura de la política, identidad ciudadana y participación", *Alteridades*, vol. 14, núm. 27, México.

——— (2009), "Prácticas políticas, imaginarios y ciudadanía: las disonancias entre cultura y democracia en la ciudad de México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, núm. 2, México, IIS/UNAM.

VAUGHAN, Mary Kay (2001), "Transnational Processes and the Rise and Fall of the Mexican Cultural State", en Gilbert Joseph *et al.* (eds.), *Fragments of a Golden Age: The Politics of Cultures in Mexico Since 1940*, Durham, Duke University Press.

VIVERO, Igor (2008), *Desafiando al sistema la izquierda política en México: evolución organizativa, ideológica y electoral del Partido de la Revolución Democrática (1989-2005)*, México, UAEM/ Miguel Ángel Porrúa.

WIARDA, Howard (2009), "The Political Sociology of a Concept: Corporatism and the Distinct Traditions", *The Americas*, vol. 66, núm. 1, julio.

ZAREMBERG, Gisela (2011), *¿Corporativismo informal?: Organizaciones de ambulantes y partidos políticos a partir de la alternancia electoral el México, Distrito Federal (2000-2005)*, Buenos Aires, CLACSO.

## *Hemerografía*

*Milenio* (2012), "Los que flotan son ellos, responde Lía Limón a Gómez del Campo", México, Nacional, *Milenio*, 29 de mayo.

*Reforma* (2011), "Encuestas", México, Nacional, *Reforma*, 22 de diciembre.

# SOBRE LOS AUTORES

**Silvia Gómez Tagle** (editora). Doctora en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Profesora-investigadora de El Colegio de México en el Centro de Estudios Sociológicos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Sus líneas de investigación son: procesos políticos, democracia y transparencia y análisis electoral desde una perspectiva geográfica. Desde 1975 ha sido directora de la revista *Nueva Antropología,* aceptada en el padrón de revistas científicas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Es autora de varios libros y numerosos artículos académicos, además ha sido articulista en diarios de circulación nacional como *La Jornada, El Financiero* y *El Universal,* entre otros. Ha impartido diversos cursos y escrito numerosos libros y artículos académicos. Es editora, junto con Willibald Sonnleitner, de *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)* (México, El Colegio de México, 2012), y autora, en la misma obra, del artículo "México 1977-2008: una democracia fragmentada". También escribió "Las elecciones presidenciales desde la perspectiva de las entidades", de H. Tejera *et al.* (coords.) en *Continuidades, rupturas y regresiones* (México, UAM-I, 2014). Actualmente es coordinadora del proyecto de investigación de Conacyt "La cultura política de los jóvenes en México". Correo electrónico: sgomez@colmex.mx.

**Margarita López Maya.** Doctora en Ciencias Sociales y profesora titular jubilada del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. Actualmente es presidenta de la Sección de Estudios Venezolanos de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Su campo de investigación y docencia es el proceso sociohistórico y sociopolítico contemporáneo de Venezuela, concentrándose en años recientes en el estudio de la protesta popular, los nuevos partidos y actores sociales, y temas de coyuntura política. Fue directora de la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (1999-2004) y miembro del Comité Directivo del CLACSO (2006-2009). Ha recibido diversos premios académicos y su obra es extensa. Es editora de *Ideas para debatir el socialismo del siglo XXI* (Caracas, Grupo Alfa, 2007 y 2009) y autora de *Del viernes negro al referendo revocatorio* (Caracas, Alfadil, 2005, 2006, 2a. ed.) y de *Democracia participativa en Venezuela. Orígenes, leyes, percepciones y desafíos* (Caracas, Centro Gumilla, 2011). Recientemente David González publicó *El Estado descomunal. Conversaciones con Margarita López Maya* (Caracas, Editorial El Nacional, 2013). Correo electrónico: malopezmaya@yahoo.com.

**Luis Enrique Lander.** Doctor en Ciencias Sociales. Profesor jubilado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Sus líneas de investigación se centran en las políticas públicas petroleras y temas electorales. Actualmente es director del Observatorio Electoral Venezolano, y desde 1999 es miembro del comité editorial de la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* de la Faces-UCV, siendo su director entre 2004 y 2007. Ha publicado más de 70 capítulos de libros y artículos en revistas académicas nacionales y extranjeras. Es editor del libro *Poder y petróleo en Venezuela* (2003). Algunos de sus artículos publicados son: "Decisiones misteriosas. Las circunscripciones electorales y las elecciones de sep-

tiembre" (2010); "Las injusticias consagradas. ¿Qué pasó el 26 de septiembre en Venezuela?" (2010); "Venezuela's Presidential Elections of 2006: Toward 21st Century Socialism?" (2011, en coautoría con Margarita López Maya); "Una reforma por la equidad del sufragio" (2012); "Exitosa jornada opositora" (2012). "El 7 de octubre; los patrones electorales se repiten" (2012); "Elecciones regionales del 16-D" (2013); "La sobrevenida elección de abril" (2013); "Las municipales de 2013" (2014). Correo electrónico: llanderl@yahoo.com.

**Fernando Mayorga.** Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Catedrático de la Facultad de Ciencias Sociales e investigador del Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón en Bolivia. Sus líneas de investigación son: democracia, discurso político y populismo. Es miembro del directorio del Programa de Investigación Estratégica y coordinador del grupo de trabajo "Ciudadanía, organizaciones populares y representación política" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. También es columnista del periódico de circulación nacional *La Razón*. Entre sus últimos libros publicados destacan: *Encrucijadas. Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia* (2007); *El movimiento antiglobalización en Bolivia* (2008); *Antinomias. El azaroso camino de la reforma política* (2009); *Grita la hinchada, grita la hinchada* (2010); *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional* (2011); *Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía* (2014). Es coordinador de *Estado, ampliación de la democracia y disputa política* (2012) y de *Estado, modelo de desarrollo y de inclusión social* (2012). Correo electrónico: fermayorgau@gmail.com.

**Carlos de la Torre.** Ph.D. en Sociología. Actualmente es profesor de Sociología y director de Estudios Internacionales de la Universidad de Kentucky, Lexington. Sus líneas de investigación son: el populismo latinoamericano, el racismo y la ciudadanía. Ha sido beneficiado con múltiples becas internacionales, entre las que se encuentran Fellow of the John Simon Guggenheim Memorial Foundation (2011), Fellow at the Woodrow Wilson International Center for Scholars (2008-2009) y New Century Fulbright Scholar (2007-2008). Es coeditor de varios libros: *Latin American Populism of the Twenty First Century* (Baltimore y Washington, The Johns Hopkins University Press y Woodrow Wilson Center Press, 2013); *The Ecuador Reader: History, Culture, Politics* (Durham, Duke University Press, 2008); *El retomo del pueblo* (Quito, Flacso, 2008), y autor de *Populist seduction in Latin America* (Ohio, Ohio University Press, 2a. ed., 2010); *Afroquiteños: ciudadanía y racismo* (Quito, CAAP, 2002); *¡Un solo toque! Populismo y cultura política en Ecuador* (Quito, CAAP, 1996); *El racismo en Ecuador: experiencias de los indios de clase media* (Quito, 2a.ed., Abya-Yala, 2002); *La seducción velasquista* (Quito, Flacso, 2ª ed., 1997). Correo electrónico: c.delatorre@uky.edu.

**Rodrigo Losada.** Ph.D. en Ciencia Política por la Georgetown University (1977); actualmente se desempeña como profesor en la Universidad Sergio Arboleda en Bogotá. En sus investigaciones muestra interés principalmente por los procesos electorales, partidos y otras organizaciones políticas, representación y cultura política. Es coautor del *Atlas de las elecciones presidenciales en Colombia, 1974-2002* (2006) y dos de sus más recientes publicaciones son: "El papel de la organización partidista en las campañas electorales: dos ciudades y dos departamentos colombianos, 2011", en L. Wills y M. Batlle (comps.), *Política y territorio: Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011* (Bogo-

tá, PNUD, IDEA Internacional y NIMD, 2012); y "Los partidos y la representación política en proceso de cambio", *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas,* 23 (2012). Correo electrónico: rlosada8@gmail.com.

**Aldo Panfichi.** Doctor en Sociología y profesor e investigador principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus áreas de docencia e investigación son: sociedad civil y democracia en América Latina; representación política, conflictos y movimientos sociales; política comparada en los países andinos; sociología urbana, y sociología del futbol. Es coeditor de *Lima, siglo XX: cultura, socialización y cambio* (Lima, PUCP, 2013) y de *La disputa por la construcción democrática en América Latin*a (México, Fondo de Cultura Económica, 2010). Ha escrito numerosos artículos académicos, entre los que destacan: "Crecimiento y exclusión. La calidad de la democracia en Perú", en *Movimientos e instituciones y la calidad de la democracia. Análisis de casos en América Latina y la Unión Europea* (Barcelona, Octaedro Editorial, 2014); "Los conflictos hídricos en el Perú 2006-2010: una lectura panorámica", en R. Boelens *et al., Justicia hídrica* (Lima, Fondo Editorial PUCP, IEP, 2011), "Desconfianza y Control. ONG y política en el Perú"; en B. Sorj (comp.), *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina (Buenos Aires,* Siglo XXI, Plataforma Democrática, 2010). Correo electrónico: apanfichi@telefonica.net.pe.

**Isidoro Cheresky.** Es doctor por la Universidad de Toulouse le Mirail en Francia y profesor consulto de Teoría Política Contemporánea y de Sociología Política de la Universidad de Buenos Aires. También es investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Su tema de investigación principal son las transformaciones en la representación política y en la ciudadanía en

Argentina, en perspectiva comparada con América Latina. Ha dirigido proyectos de cooperación bilateral, así como un grupo de trabajo con colegas latinoamericanos del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Se desempeñó durante varios años como consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y como consultor en gobernabilidad democrática del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Ha publicado numerosos artículos en libros y en revistas especializadas, así como notas en los principales medios de comunicación del país. Sus publicaciones más recientes son: *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (junto con R. Annunziata, 2012); *¿Qué democracia en América Latina?* (2012); *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (2011); *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI* (2010). Correo electrónico: cheresky@fibertel.com.ar.

**Cláudio Gonçalves Couto.** Doctor en Ciencias Políticas y profesor adjunto en el Departamento de Gestión Pública de la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo de la Fundación Getulio Vargas. Imparte clases en los cursos de pregrado en Administración Pública y Administración de Empresas y, ocasionalmente, Economía. También es profesor del núcleo docente permanente de los cursos de posgrado (maestría y doctorado) en Administración Pública y Gobierno, así como del máster profesional en Gestión de Políticas Públicas. Sus líneas de investigación se centran en los temas de instituciones políticas, organizaciones políticas, partidos políticos, constitucionalismo y democracia, y liderazgo político. Se desempeña como secretario adjunto de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Ciencias Sociales e investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Correo electrónico: claudio.couto@fgv.br.

**Alberto Olvera.** Doctor en Sociología por la Graduate Faculty of Political and Social Science de la New School for Social Research. Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III, y de la Academia Mexicana de Ciencias. Es especialista en temas de la sociedad civil, tanto desde una perspectiva teórica como en el análisis empírico del caso mexicano, así como de participación ciudadana e innovación democrática en América Latina. Entre su obra destacan los siguientes libros coordinados y en coautoría: *La sociedad civil: de la teoría a la realidad* (reimpresión en 2001); *Sociedad civil, espacios públicos y democratización en América Latina* (2003); *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (reimpresión en 2010); *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (reimpresión en 2010), y *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México* (2010). Correo electrónico: aolveri@yahoo.com.mx.

**Héctor Tejera Gaona.** Doctor en Antropología y profesor-investigador titular "C" en el Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana, donde coordina el proyecto "Cultura y política en México". Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores y es miembro de la Academia Mexicana de la Ciencia. Se ha especializado en el estudio de procesos político-culturales, formación de ciudadanía y consolidación de la democracia. También es coordinador del proyecto interinstitucional "Las paradojas de la democracia en México" y de la red de cuerpos académicos "Espacio público, educación y cultura política". Es autor de diez libros y coeditor de nueve más. Ha escrito más de un centenar de artículos y capítulos de libro sobre estudios cul-

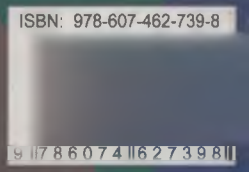
turales y organizacionales, antropología política y urbana, cuestión agraria y étnica, así como de teoría antropológica. Ha impartido cursos en diversas instituciones de educación superior y ha recibido, entre otros, los premios "Dr. Salvador Nava" de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE) y el "Fray Bernardino de Sahagún" del INAH. Sus ensayos sobre cultura, política y ciudadanía han sido premiados en diversos concursos. Correo electrónico: htejera@gmail.com.

*Alternativas para la democracia en América Latina*
se terminó de imprimir en mayo de 2015
en los talleres de Gráfica Premier, S.A. de C.V.
Calle 5 de Febrero 2309, col. San Jerónimo Chicahualco
52710 Metepec, Estado de México
Portada: Pablo Reyna.
Tipografía y formación: Manuel O. Brito Alviso.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones
de El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

La democracia se caracteriza por ser un régimen flexible, en constante transformación; por eso los cambios políticos pueden permitir tanto avances en el fortalecimiento de las instituciones y de la ciudadanía como generar retrocesos autoritarios o procesos de fragmentación del poder que, muchas veces, ponen en riesgo a las instituciones. Las democracias en América Latina afrontan desafíos, comunes a la región, pero también presentan notables diferencias entre ellas, acordes con cada país, dada su historia, su desarrollo político, su composición étnica, su cultura, entre muchas otras particularidades. En este libro se reunieron estudios sobre la situación de la democracia en ocho países que, por sus diferentes características, permiten reflexionar sobre las alternativas que pueden surgir de los proyectos transformadores promovidos por liderazgos carismáticos, o de la emergencia de nuevos actores políticos, como son los grupos con identidades étnicas particulares.

ISBN: 978-607-462-739-8



INE
Instituto Nacional Electoral

EL COLEGIO DE MÉXICO