

TRANS DEMOCRACIAS EN, FORMACIÓN

¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?

Anja Dargatz y Moira Zuazo
Editoras

Democracias en trans-formación

¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?

Primera edición: marzo de 2012

© Friedrich Ebert Stiftung

Friedrich Ebert Stiftung-Bolivia (FES)
Av. Hernando Siles 5998
Tel. 591-2- 2750005
www.fes-bolivia.org
info@fes-bol.org
La Paz, Bolivia

Fundación Friedrich Ebert (FES-ILDIS), Ecuador
Av. República 500 y Diego Almagro
Edif. Pucará, 4º piso, of. 404
Tel. 593-2- 2562103
info@fes.ec
www.fes-ecuador.org
Quito, Ecuador

ILDIS-Venezuela
Av. San Juan Bosco con 2º
Transversal de Altamira
Edificio San Juan, piso 4
ildis@fes.internet.ve
www.ildis.org.ve
Caracas, Venezuela

Elaboración de la memoria: Fabiola Aparicio y Rocio Farfán
Cuidado de edición y diseño de interior: Patricia Montes
Diseño de tapa: Alejandro Salazar
D.L.: 4-1-1301-12
ISBN: 978-99954-2-325-4

Impreso en Creativa
Tel 2 488 588
La Paz, Bolivia

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
<i>Maira Zuazo</i>	
La democracia boliviana: avances y desafíos	23
<i>Fernando Mayorga</i>	
Estado actual y futuro de la democracia en Ecuador	81
<i>Simón Pachano</i>	
Perspectivas del proceso de democratización en Ecuador.	
Cambio político e inclusión social (2005-2010)	103
<i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	
El futuro de la democracia en Venezuela	155
<i>Vanessa Cartaya y Nino Gianforchetta</i>	
Comparación del futuro de la democracia entre Venezuela, Bolivia y Ecuador	205
<i>Pablo Stefanoni</i>	
Memoria del taller Futuro de la Democracia	251
Autores	327

Presentación

En las dos últimas décadas Latinoamérica ha mostrado un desarrollo notable de la democracia; casi todo el continente es hoy gobernado democráticamente. Sin embargo, aún existen muchas falencias en la capacidad de funcionamiento de las instituciones democráticas y en la puesta en práctica de decisiones genuinamente democráticas. Por lo general, la confianza en la democracia es débil en el subcontinente, lo que está en consonancia con el hecho de que en la mayoría de los Estados latinoamericanos la democratización no ha significado al mismo tiempo una suficiente reducción de las inequidades sociales.

En la pasada década la mayoría de los países de Sudamérica han mostrado un giro del electorado que ha permitido la victoria democrática y la instalación de Gobiernos de izquierda. Como parte de este espectro de izquierda, tres países —Venezuela, Ecuador y Bolivia— muestran, en comparación con los demás países del subcontinente, un camino diferente en varios aspectos.

Por un lado, los tres países han vivido en los últimos años un profundo proceso de cambio de elites políticas y se han planteado como objetivo central la inclusión de grupos de la sociedad antes excluidos, así como la necesidad de implementar mecanismos de democracia directa, como el referéndum y la consulta ciudadana, que canalizan la inclusión y la expresión de estos sectores.

Por el otro lado, mientras los viejos partidos pierden importancia, nuevos movimientos ganan fuerza. Estos nuevos movimientos rechazan de forma explícita ser llamados partidos y promueven una nueva comprensión de la democracia en base a la reivindicación de elementos participativos y plebiscitarios y a través de un cambio político con el cual quieren garantizar inclusión social.

En este panorama complejo, percibimos desde la Friedrich Ebert Stiftung (FES) la necesidad de generar un espacio de reflexión e intercambio a partir del horizonte de visibilidad de estos tres países que haga énfasis en visibilizar y analizar dos campos estructurales que se muestran estratégicos para observar la democracia desde una perspectiva de izquierda democrática: por un lado,

el análisis del sistema político y sus instituciones, y por otro, el análisis de la inclusión y la participación social. Ponemos hoy a su consideración el producto de esta reflexión colectiva, esperando poder contribuir con ello al rico debate sobre democracia que se desarrolla en la región.

Anja Dargatz
Directora FES Bolivia

Introducción

¿Qué hay de nuevo en las nuevas democracias andinas? Cuando discutíamos el título del libro, éste era uno de los nombres que barajábamos en razón de que el objetivo del debate fue iniciar la jornada con una mirada abierta, que parte del supuesto de la necesidad de ir mas allá de la aplicación de teorías establecidas. El propósito fue, por un lado, tener el espacio para pensar qué hay de nuevo, cuáles son las reminiscencias de lo viejo y qué significa la articulación de lo viejo y de lo nuevo para el conjunto de la sociedad, para el Estado y para la sumatoria de ambos, y por otro lado, pensar esta problemática desde la perspectiva de las lecciones que nos lega la comparación de tres experiencias en curso: Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Para hacer posible la comparación llevamos adelante en primer término diferentes análisis de país: encargamos el estudio sobre Venezuela a un colectivo de autores, los análisis sobre Ecuador fueron realizados por Simón Pachano uno de ellos y el otro por Franklin Ramírez y el estudio sobre Bolivia estuvo a cargo de Fernando Mayorga. En base a estos estudios, Pablo Stefanoni desarrolló un primer documento comparativo.

En base a estas diferentes miradas, en un segundo momento ensayamos un proceso de construcción colectiva de conocimiento. La presente introducción es el intento de sistematizar este debate a partir del desarrollo de un ojo sensible que trata de captar las lecciones desde la práctica para reflexionar sobre democracia en la región.

¿Por qué democracias en trans-formación?

Lo que muestran estos tres casos de democracias andinas analizadas es, en primer lugar, que la agenda de cambio social, económico y político que portan está marcada por la crisis estatal que las precede y que tiene mucho en común en los tres países. Esta crisis puso en cuestión una concepción estrecha de la democracia,

que piensa a ésta reducida a una forma de elegir y autorizar Gobiernos. La crisis induce a asumir una visión amplia de democracia, que significa cambiar de perspectiva y pensar la democracia desde la óptica de la sociedad real y desde la óptica de la centralidad de estas sociedades para la política.

El desafío es pensar la sociedad como conjunto de ciudadanos, pero también en tanto miembros de grupos identitarios que definen a estos ciudadanos, la sociedad como conjunto de sujetos que optan por la democracia en su persistente acudir a las urnas, pero también como la sumatoria de actores de la protesta callejera, como recurso recurrente ante instituciones que no funcionan y no dan respuesta.

El proceso en los tres países nos enseña que el orden político está sujeto a la legitimidad ante la sociedad, y esto se expresa por una parte en respaldo electoral, pero también en el respaldo de un bloque social de apoyo al régimen y en la cohesión de este bloque social.

Las tres sociedades nos enseñan que la renovación de la legitimidad se da por la vía de las urnas, lo que significa una impronta democrática de la sociedad, presente como punto de inicio de los tres procesos, que en el desarrollo de los mismos será también la espada de Damocles que pende sobre la cabeza del desarrollo de personalismos. Por esto es que, a pesar de las incertidumbres y vacíos, podemos hablar de “democracias en transformación”

La enseñanza que nos deja este ejercicio de comparación es que la democracia es producto de la interacción entre ejercicio del poder del Estado y sociedad real. Aquí se inscribe la idea de la sociedad, su historia y su cultura política como el contexto que determina el cambio posible.

Mas allá de las líneas comunes a los tres casos que visitaremos en lo que sigue, vemos que donde los países se diferencian es en el contexto social y cultural de cada sociedad, el que, mas allá del intento de aplicación de un modelo normativo de relación Estado-sociedad con amplias similitudes, determina un horizonte de lo posible diferente en cada caso.

¿Versión política de la enfermedad holandesa?

Un primer elemento estructural, común a los tres casos, es aquel lúcidamente detectado por el documento de Pablo Stefanoni: la presencia de un excedente petrolero, gasífero o de explotación de minerales, o una mezcla de los anteriores y, por tanto, la presencia de una sociedad y de una forma de articulación rentista entre Estado y sociedad¹. Si bien este factor está presente

en las tres sociedades, el modo en que ello afecta la estructura política que se reconstituye varía de acuerdo a la importancia de la renta respecto al conjunto de la economía.

En este marco, un desafío común a estas democracias andinas es lo que denominaré la versión política de la enfermedad holandesa², que queda sintetizada en el dicho popular venezolano: “en Venezuela no hay Gobiernos buenos o gobiernos malos sino precios altos o precios bajos del petróleo”, es decir que la renta petrolera (o minera o gasífera) tiende a neutralizar la eficacia estatal y permite que el gobernante coseche lo que no ha sembrado, con un efecto perverso para la democracia pues debilita las instituciones democráticas, promoviendo la dependencia de los partidos políticos y enrareciendo la relación Estado-sociedad.

La fortaleza del Estado expresada en eficacia de las instituciones pasa a jugar un rol secundario o desaparece, pues los recursos sustituyen aparentemente a la institucionalidad. La idea es que, más allá del estado de las instituciones, los bienes públicos llegan al destinatario (salud, educación, subsidios) ya sea como bienes públicos, accesibles a cualquiera en tanto ciudadano, o como bienes privatizados, es decir, prebendas a las cuales solo es posible acceder a través de la relación con el gobernante.

Debido a este “rentismo político”, desaparece la efectividad del voto como mecanismo de fiscalización ciudadana que castiga a un Gobierno malo, y desaparecen también los incentivos para que los partidos tengan interés en desarrollar burocracias eficientes y capacidad de gobierno.

El documento sobre Venezuela nos muestra cómo el modelo rentista de reparto de una enorme renta petrolera, que se inició desde el retorno a la democracia (1958)³, no ha permitido el desarrollo de una democracia sólida, cimentada en una sociedad fuerte y en una economía productiva.

A pesar de que los problemas del rentismo son parte del debate público en Venezuela, hoy se ha abandonado incluso la intención de superar este modelo, lo cual nos muestra que la renta petrolera es un obstáculo central para el rediseño democrático del Estado en este país.

1 Para este tema, véase también Schuldt y Acosta 2006.

2 Terry Lynn Karl (2007), definió el concepto de la enfermedad holandesa en economía como el crecimiento y desarrollo negativos asociados con el desarrollo focalizado en minerales y petróleo y como la relación inversa entre altos niveles de dependencia de recursos naturales y tasas de crecimiento.

3 Respecto al tema, véase por ejemplo Martínez 2010.

En el caso de Ecuador, Simón Pachano nos provee de un instrumento importante de análisis al diferenciar estabilidad gubernamental de estabilidad sistémica y plantea la relación de dependencia de la estabilidad gubernamental respecto de la disponibilidad de recursos para la inversión pública. El incremento de la disponibilidad de recursos petroleros, debido al incremento del precio del petróleo de los últimos años, acentúa esta dependencia.

El caso boliviano nos muestra que si bien el modelo rentista también es la base de las políticas de redistribución, el tamaño menor de la renta y la alta incertidumbre sobre su sostenibilidad determinan ya al presente un espacio de diálogo más abierto, tanto en el ámbito público como en la relación del partido con las organizaciones sociales. Sin embargo, es importante no perder de vista que un factor que influye en la mayor apertura es la larga tradición organizativa/corporativa de la sociedad boliviana, que no entró en crisis.

Concentración de poder y democracia

Un segundo elemento común es un viejo tema para la literatura de ciencia política⁴, pero que resulta nuevo para el debate público de los tres países: la cuestión de la tentación de concentración de poder de todo oficialismo y, junto a ello, la relación de oposición y polaridad entre concentración de poder y democracia.

En este campo el parteaguas que diferencia el curso que toma cada caso es la importancia de la densidad de la articulación de la sociedad. La presencia de una sociedad fuerte establece las condiciones marco que imposibilitan un ejercicio más autocrático del poder. Esto se refleja en la estructura política que está en proceso de constitución, que es producto de la dinámica estructura normativa constitucional y contexto social.

En el caso de Venezuela, con una sociedad débil, atomizada por la presencia de un Estado rentista de larga data, vemos el despliegue de personalismo extremo en la conducción gubernamental, que no deja espacio para el pluralismo. Esto se verá reflejado en la pérdida de independencia y autonomía de los órganos de poder del Estado ahora subordinados al Ejecutivo. Esta subordinación al Ejecutivo y al líder es justificada incluso en el plano discursivo.

4 Hago referencia al argumento de Montesquieu de la separación de poderes como requisito para el gobierno republicano.

De la misma manera, el caso ecuatoriano, que procede de una crisis extendida (década y media) que alcanza a la legitimidad de la organización de la propia sociedad y llega al punto del “que se vayan todos”, nos muestra hoy una sociedad civil débil y desmovilizada y, por consiguiente, un alto grado de personalismo en la toma de decisiones y en la definición de la agenda.

En el caso boliviano, con una sociedad civil fuerte y un Estado tradicionalmente débil, hasta el año 2010 veíamos un proceso decisonal concentrado en el MAS y el despliegue de personalismo en la toma de decisiones. El documento de Fernando Mayorga nos muestra lúcidamente que este hecho era sobre todo producto del peso de la hegemonía del MAS (dominio de dos tercios de las bancas del Legislativo) y de la insignificancia de la oposición, más que de un diseño institucional anclado en la nueva CPE.

A pesar de las líneas precedentes, hoy observamos que este curso se ha deteriorado y que a partir de 2011 el presidente Morales, de conductor de las organizaciones sociales, ha pasado en algunos momentos a jugar el rol de rehén de las mismas.

Cuando observamos el curso de los tres países, más que configuración de un nuevo modelo de Estado, con estructuras y funcionamiento diferente a los de las viejas democracias —en lo político, en lo económico, en lo social y en lo cultural—, encontramos más bien el diseño de formas nuevas, en construcción y con salida abierta, hacia horizontes distintos, donde un horizonte posible, pero no el único, es el horizonte democrático.

La necesidad de reconstituir la legitimidad

Un tercer elemento común es la necesidad de reconstrucción de la legitimidad del ejercicio del poder del Estado como punto central de la agenda de cambio en los tres países. Lo que observamos en este campo son diferentes formas de rediseño y reconstitución de la articulación entre la sociedad —o la parte mayoritaria de ésta, que es la que estaba indignada y en la protesta—, y los líderes políticos, o construyendo partido a partir de las propias organizaciones.

La reconstitución de la legitimidad es también la construcción de un orden (nuevo) con credibilidad, que va desde pensar reformas a la estructura política bajo la forma “innovaciones representativas” o rediseño de la relación entre poderes, hasta repensar las formas de relación y de llegada de la sociedad al Estado, pensando en formas directas de participación.

Cuando observamos los tres países, vemos por un lado que la reconstitución de la legitimidad se ha expresado primero como reconstitución de la legitimidad de origen de estos Gobiernos, es decir con amplios apoyos electorales que se han reproducido en el tiempo. Este apoyo expresado en las urnas nos está mostrando una acumulación de capital democrático presente en las tres sociedades.

Como la otra cara de esta misma medalla, en los tres países observamos que esta reconstitución de la legitimidad de origen, que también significó construcción de hegemonía, ha abierto —en diferentes grados— el camino para el debilitamiento de la separación de poderes.

En los tres casos se observa —también en diferentes grados— la intromisión del Ejecutivo en los otros órganos de poder del Estado, con su consiguiente debilitamiento. Cabe remarcar que el debilitamiento de la separación y autonomía de poderes significa debilitamiento de la institucionalidad que garantiza el pluralismo político. El debilitamiento del pluralismo político está poniendo en tensión la potencialidad democrática del cambio.

En los casos de Ecuador y Bolivia el debilitamiento de la separación de poderes tomó la forma de la presencia de autoridades interinas (encargadas) en los poderes judicial y electoral y en el debilitamiento constitucional del Legislativo frente al Ejecutivo. En el caso de Bolivia, a pesar de que a partir de las elecciones judiciales de 2011 se superaron los interinatos en el poder judicial y electoral, persistió una influencia del Poder Ejecutivo sobre el poder judicial, sobre todo como producto del carácter hegemónico del MAS y de la debilidad de la oposición en el legislativo, que definió los candidatos a jueces, más que como un problema de diseño sistémico.

En el caso de Venezuela observamos una inexistencia de separación de los diferentes órganos de poder del Estado, lo cual se expresa, por una parte, en la laxitud extrema en el cumplimiento de la función de balances y contrapesos de la interrelación entre poderes y por otra parte, de forma abierta, en la justificación discursiva de la inexistencia de esta separación.

La cuestión de la participación directa como la otra forma importante de reconstitución de la legitimidad constituye el mayor desafío para la reflexión al interior de los partidos de izquierda en la región, pero también en un ámbito general de los partidos de izquierda; ello explica en parte el especial interés de algunos intelectuales y/o activistas en este campo.

La necesidad de repensar la participación democrática como un requisito para renovar y profundizar la democracia es una enseñanza que nos deja el proceso en los países andinos analizados; sin embargo, cuando observamos la respuesta en construcción en los tres países en cuanto a las nuevas formas de participación, vemos también que el desafío sigue pendiente y enfrenta profundos dilemas.

En primer lugar debemos distinguir las formas de democracia participativa directa institucional, que ya han sido aplicadas antes en otras pocas viejas democracias (referéndum, iniciativa legislativa, revocatoria de mandato por vía electoral), sobre las cuales queda pendiente hacer análisis comparados específicos que incluyan la aplicación de estas formas, en las democracias andinas que nos ocupan, de las innovaciones participativas que observamos en los países analizados, que es sobre las cuales volcamos nuestra atención.

En el caso venezolano tenemos la creación de instancias de participación ciudadana y de poder popular fuertemente vinculadas con el Poder Ejecutivo que significan la posibilidad de participación, mediada por la relación con el Poder Ejecutivo, es decir una participación subordinada que reprodujo dependencia de la sociedad respecto del Estado y del régimen, lo cual corroyó poco a poco a la sociedad. Esto nos lleva a plantear la cuestión de la autonomía de la participación social como requisito para hablar de participación democrática.

En el caso ecuatoriano tenemos la instauración constitucional de la “silla vacía”, que es la presencia de un representante no elegido por voto popular que comparta el espacio de toma de decisiones con autoridades elegidas por voto popular y la instauración del Consejo de participación ciudadana y control social, organismo nombrado bajo criterio de méritos, que recibe atribuciones que antes correspondían al Poder Legislativo. La pregunta pendiente en este nivel es si la creación de dualidad de poderes no termina significando solamente un recorte de la autoridad democrática del Poder Legislativo, sin aportar a la democratización del ejercicio del poder.

En el caso de Bolivia, la Constitución reconoce el “control social”, que en el camino de su implementación se ha mostrado en algunos momentos como un mecanismo de empoderamiento corporativo de algunas organizaciones sociales cercanas al partido oficialista, pero en otros momentos se ha mostrado también como espacio de diálogo social propositivo, como espacio de preocupación por la cuestión pública más allá de los partidos políticos, lo cual tiene el efecto de impulsar a transparentar la política.

Mirando el caso boliviano, Pablo Stefanoni reconoce con agudeza una “democracia corporativa” reflejada en el espejo del Ecuador, que piensa la democracia contra el corporativismo como una “democracia ciudadana”.

En los casos de Ecuador y de Bolivia se observa que las normas constitucionales llamadas a materializar la democracia participativa han tenido más dificultades que aciertos en su implementación, y de hecho se debaten aún hoy en un vacío normativo que no permite todavía una clara evaluación.

Estas instancias de participación directa tienen en común, por un lado, que parten del cuestionamiento de la idea de ciudadanía política como igualdad de poder de decisión de todo individuo, expresada en el principio un ciudadano un voto; por otro lado comparten el cuestionamiento del mecanismo “representación democrática” como mecanismo para producción de confianza “suficiente” en la relación electores-elegidos.

A pesar de que el tiempo transcurrido desde que fueron aprobadas las nuevas Constituciones oscila entre tres (Bolivia) y 13 años (Venezuela)⁵, y es en las Constituciones donde se consigna la norma para renovar la participación, es posible afirmar que aún es temprano para construir un juicio último. Sin embargo, se puede observar que la potencialidad democrática de abrir una ventana de retorno de la sociedad a los cuerpos elegidos está presente en estas democracias en transformación, siempre y cuando se observen algunos criterios que emergen de la observación comparada:

En primer lugar, la cuestión de la importancia de preservar la autonomía de la participación social respecto al Ejecutivo, lo cual depende de la transparencia e independencia en el proceso de acceso a estos espacios de deliberación social.

En segundo lugar, la importancia de subrayar el carácter asambleario de estos espacios (número amplio de participantes) como garantía de transparencia y apertura respecto al espacio público.

En tercer lugar, tener claro que son espacios de deliberación y no de decisión, en la medida en que deben significar un incentivo a transparentar el desempeño de los órganos elegidos en los períodos entre elecciones, pero no constituir órganos de poder dual respecto a las instancias elegidas, ya que no gozan de autoridad delegada por el soberano en las urnas.

5 La Constitución del Ecuador se aprobó en Referéndum el año 2008, es decir hace cuatro años.

La integración social como rol central del Estado

Un cuarto elemento común a los tres países es la necesidad de replantear un rol central del Estado que visualice en primer lugar al ciudadano y sus necesidades, que no es otra cosa que la visión de la democracia desde la perspectiva de la centralidad de la sociedad. Es en este ámbito de la integración social donde quizás los tres países van más lejos, y es éste el elemento “posneoliberal” más sólido. Sin embargo, tornando la mirada a la historia pareciera que, más que ante una agenda “post” neoliberal, estamos ante una reinención del republicanismo frente a una visión de un Estado “chato” de las décadas de 1980 y 1990.

En este punto, y ante el desafío de analizar la realidad ecuatoriana, en que la crisis de representatividad y legitimidad de los partidos es profundizada y seguida por la crisis de legitimidad de la organización social, Franklin Ramírez percibe lúcidamente la necesidad de la sociedad ecuatoriana de recuperar el Estado como eje para la construcción de lo público, del “bien común”. Donde su mirada se detiene insuficientemente es en pensar que la concepción de “bien común” es más “común” si es producto de la deliberación entre diferentes.

Este redescubrimiento del Estado en su rol integrador de la sociedad que antes se sentía excluida es una preocupación central de la política de los tres Gobiernos; sin embargo, vemos distancia en cómo y con qué resultados se afronta este desafío. Cuando comparamos los tres casos, vemos la importancia de tematizar; por una parte, la relación entre modelo económico orientado a la reducción de la pobreza, y política social estatal, dirigida a promover inclusión social, y por otra parte, la necesidad de diferenciar claramente entre ambos ámbitos.

La reducción de la pobreza depende del funcionamiento efectivo de un modelo económico que promueve inclusión económica a través de la generación de empleo formal; además, el Estado juega un rol importante en la integración social a través de la implementación de políticas para promover inclusión social. Ambos ámbitos se relacionan en el campo del imaginario social, en la percepción de inclusión social. Sin embargo, la importancia de diferenciar estos ámbitos está dada por el hecho de que la inclusión social, percibida como efecto de políticas estatales de inclusión de corto plazo, si no encuentra referentes de mediano y largo plazo, inclusión económica y movilidad social, es simbólica y efímera, y a mediano y largo plazo se reproduce el imaginario de la exclusión.

El Gobierno que tiene más éxito en mostrar cifras de reducción de la pobreza es el venezolano; sin embargo, la atribución de este logro al volumen de renta petrolera de los últimos años en Venezuela, y no a eficacia gubernamental en la definición de un modelo de desarrollo y a fortalecimiento de las instituciones que promueven estructuralmente el acortamiento de las brechas de desigualdad, convierte este logro en una victoria pírrica. De hecho, el documento sobre Venezuela nos muestra con detalle cómo el debilitamiento institucional ha alcanzado un extremo, y hoy se transita por el camino de construir instancias paralelas a las instituciones públicas.

En el caso ecuatoriano, hay una profundización de la inversión social en salud y educación que da continuidad a un proceso de inclusión social, por una parte presente desde el retorno a la democracia y por otra, dependiente de la economía rentista.

En el caso boliviano hay una política estatal de subsidios, en parte nueva y en parte de continuidad y ampliación de políticas de subsidios de Gobiernos previos, orientada a promover inclusión social. Sin embargo, por una parte la sostenibilidad de estas políticas de redistribución está en cuestión por la volatilidad de la renta gasífera, y por otra parte, la implementación de un nuevo modelo económico está estancada y no muestra resultados.

Vemos que en conjunto esta oportunidad para construir un modelo económico que produce inclusión y un modelo estatal integrador de la sociedad está en riesgo por dos vías: en primer lugar, por la debilidad de diseño e implementación de políticas económicas en los tres casos, y en segundo lugar, por la dependencia de las políticas sociales de la renta petrolera o gasífera.

La crisis de representatividad, nuevas formas de representación y nuevas formas de participación

La explosión de la crisis de representatividad a fines del siglo XX configuró una oportunidad importante para repensar colectivamente la cuestión de la legitimidad en la región, y colocó en el centro de la agenda pública el quinto elemento común a los tres países: la importancia de la legitimidad para la estabilidad del orden establecido, es decir para la gobernabilidad.

Simón Pachano se pregunta en su análisis por las causas de la crisis de representatividad, y plantea que en el caso del Ecuador la generalización de prácticas particularistas llevó a la pérdida de capacidad de representar de las instituciones. Yendo un paso mas allá, es posible plantear que la posibilidad de

rendimiento eficiente de las instituciones está ligada también a la presencia de comunidad política, es decir a la visibilidad y conversión en parte del sentido común de “aquello que nos une”.

La crisis de representatividad significaba asimismo la destrucción paulatina de la articulación entre los partidos y la sociedad. Como respuesta a la crisis de representatividad de los partidos, en los tres casos observamos el derrumbe del viejo sistema de partidos. Únicamente en el caso boliviano veremos que la crisis configura el espacio de oportunidad para la expansión y fortalecimiento de un nuevo partido, aunque éste no se autodenomina partido, ni desea ser considerado como tal. En los otros dos casos vemos que, ante el derrumbe de los partidos, ocupan el espacio político líderes que vienen de fuera de la política, sin vínculos ni compromisos partidarios, y solo en una segunda fase se tratará de construir partido, sin mucho éxito, alrededor del caudillo.

La conclusión general es que la crisis de representatividad de los partidos y de los políticos de fines del siglo XX se ha transformado en crisis de la representación como mecanismo de la democracia, para materializar la idea de democracia como gobierno del pueblo. En este panorama, los problemas más evidentes de las respuestas alternativas que se ensayan hoy generan mayor incertidumbre respecto a la propia posibilidad de fortalecimiento de un Estado democrático.

En las tres democracias andinas el derrumbe del sistema de partidos abrió el espacio para un proceso de circulación de élites, con el desplazamiento de la vieja élite y la emergencia de una nueva. La reflexión de Fernando Mayorga aporta con una lúcida radiografía del proceso de circulación de élites en Bolivia, logrando mostrar cómo la vieja élite anclaba su proceso de reproducción e impermeabilidad a otros sectores sociales, en normas informales no escritas pero efectivas, y cómo el cuestionamiento de la vieja élite conllevó también el cuestionamiento de este orden normativo informal sobre el que se asentaba. Esta constatación abre un nicho para pensar nuevamente la importancia de la permeabilidad de los partidos y de la democracia dentro de ellos para la producción de la legitimidad de la democracia.

Este proceso de ampliación de democracia que significó la circulación de élites trajo consigo, como proceso paralelo gemelo, una reducción del pluralismo político, presente en los tres casos pero con diferente intensidad, que tensiona la pervivencia de la democracia.

Uno de los hallazgos fuertes de este diálogo plantea que allá donde —debido a una menor descentralización territorial previa del poder— fue posible el despliegue de mayor personalismo, menor es el espacio para la democracia como pluralismo. Es decir, la constatación es que la descentralización del poder junto a la fortaleza de la sociedad es uno de los principales motores de la democracia.

La comparación entre estas tres democracias nos permite ver la imbricación directa entre concentración de poder (al punto del personalismo) y descentralización del poder. En esto es interesante mirar los dos casos polares: por un lado Bolivia, donde convive el proyecto de cambio del MAS con una fuerte descentralización del poder, implantada de forma previa, y el caso venezolano, de un extremo personalismo en el ejercicio del poder que no permite el ejercicio descentralizado del poder y tampoco permite espacio para el pluralismo político.

Ahora bien, a pesar de la política de clausura de la descentralización en Venezuela y de la presencia de una descentralización previa fuerte y que persiste en Bolivia, en los tres casos constatamos una estrategia común de debilitamiento de los gobiernos autónomos subnacionales sustentados por fuerzas opositoras al régimen, lo que paradójicamente termina debilitando la autonomía de los gobiernos subnacionales en general, es decir también a aquellos sustentados por el oficialismo.

La presencia de una sociedad fuerte y de un partido con raíces en la base del proceso boliviano explica por qué las nuevas formas representativas emergentes modifican la estructura política del Estado estructuralmente en dos niveles. Por una parte, la nueva CPE abre la representación a la presencia directa de diputados indígenas en 5% del total, y por otra parte la CPE establece una nueva estructura territorial del Estado a través de la creación de dos niveles de gobierno nuevos: el gobierno departamental y la autonomía indígena con las mayores prerrogativas constitucionales para constituir gobierno autónomo.

La necesidad de redescubrir el rol del Estado en la economía

Esta impronta postneoliberal de redescubrir un rol más presente y más activo del Estado también se expresa en la economía, y es el sexto elemento común a las tres democracias andinas.

En la región está presente la idea de repensar el estatismo, pero no como estatismo fundamentalista, sino un estatismo flexible que se aplica en algunas

áreas, definidas como estratégicas, en tanto que en otras áreas es posible un modelo mixto o un modelo de economía privada, lo cual se acerca al modelo de economía chino contemporáneo.

Un aporte importante en este campo es el planteamiento que hace Franklin Ramírez de pensar la democracia también desde la perspectiva de la “autonomía relativa del Estado”⁶, pues solo de esta manera el Estado tiene la capacidad y la fuerza para desarrollar iniciativas políticas en sentido de acortar las brechas de desigualdad.

El diseño de este nuevo modelo procede en el discurso en fuerte crítica y estableciendo distancias respecto al modelo económico neoliberal, pero en las políticas observamos un mayor pragmatismo y una toma de decisiones flexible y muchas veces sin más norte que responder a la presión social coyuntural.

En el caso de Venezuela observamos un avance gradual pero sostenido hacia un modelo estatista con una profundización de la dependencia de los recursos hidrocarbúricos, es decir, un fortalecimiento del rentismo.

En el caso ecuatoriano, notamos nuevamente una alta dependencia del precio internacional del petróleo y de otros recursos naturales primarios y pocos pasos en dirección de un cambio de modelo económico.

En el caso de Bolivia, durante los primeros años se avanzó en el camino de la construcción de una economía estatista; sin embargo, a partir de 2011 se percibe un quiebre y una mayor apertura a la inversión extranjera y a los propios empresarios nacionales.

A pesar de que la flexibilidad del modelo, especialmente en el caso boliviano, atiende a un proceso de diálogo y retroalimentación, en medio del conflicto, en términos de resultado económico lo que se observa en los tres casos es que hasta ahora el nuevo modelo no está funcionando y aún no es posible percibir sus frutos en términos de reducción de la pobreza por crecimiento económico productivo y creación de empleo formal.

El reto al que nos enfrentan estas sociedades andinas observadas con un ojo comparativo es, por un lado, pensar lo que significa la democracia para aquellos que no tienen forma de acceder ni siquiera a la información sobre sus derechos, pero también el reto de reposicionar el pensar la democracia desde la perspectiva del “estado de derecho”, que funciona como fórmula general para desmontar privilegios.

6 Acá se hace referencia al concepto de “autonomía relativa del Estado” de Marx, quien lo utilizaba para matizar la idea de la determinación de la estructura económica.

En estos países cabe preguntarnos: ¿la democracia se ha fortalecido? O, por el contrario, ¿la democracia está en riesgo? Ni lo uno ni lo otro. La sociedad pugna por más democracia, y depende de la fortaleza de la sociedad que el cambio desemboque en una ampliación de la democracia; queda claro que si esto ocurre, asumirá la forma de democracia ampliada institucionalizada.

Moira Zuazo

Bibliografía citada

Karl, Terry Lynn (1997). *The Paradox of Plenty. Oil Blooms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.

Martínez, José Honorio (2010). “Pactos y petróleo en la configuración de la democracia venezolana (1958-1980), en *Procesos históricos* 17, Enero-Julio. Disponible en: www.saber.ula.ve)

Schuldt, Juergen y Alberto Acosta (2006). “Petróleo, rentismo y subdesarrollo ¿Una maldición sin solución?”, en *Nueva Sociedad* 204. Buenos Aires.

La democracia boliviana: avances y desafíos

Fernando Mayorga

Contenido

Introducción	27
Cambio de élites en la política: indígenas y mueres por rutas distintas.....	29
Criterios de acceso a la clase política.....	32
Grado de participación política	37
Proceso de oligarquización de la élite política emergente	41
El estado de las instituciones democráticas: cambio y continuidad.....	45
Rol de los poderes del Estado en democracia.....	53
El Estado del pluralismo: la concentración de poder en el partido de gobierno	58
Relaciones entre la nueva élite y otros actores políticos.....	60
Dinámica interna del partido oficialista.....	67
Inclusión social e instituciones democráticas: política redistributiva y desafíos institucionales	70
Inclusión y calidad de la democracia	76
Bibliografía	79

Introducción

Para evaluar el estado de la democracia en Bolivia y vislumbrar sus perspectivas se contemplan tres aspectos: en primer lugar, el cambio en la composición de las élites en el sistema político, que está sometido a una ampliación y complejización de sus estructuras de representación y gobierno; en segundo lugar, las nuevas pautas de relación entre las instituciones democráticas por efecto del cambio político, que se expresa en una reforma estatal sintetizada en la instauración de un Estado Plurinacional que pone en juego otros elementos para la renovación de las élites políticas; y, finalmente, los efectos del cambio político y de la reforma estatal en la inclusión social como expresión de una política posneoliberal que excede los aspectos socioeconómicos.

Las transformaciones en la política boliviana se enmarcan en un proceso de transición estatal que, desde el arribo de Evo Morales al Gobierno en enero de 2006, muestra diversas facetas que exceden el “giro a la izquierda” que caracteriza a varios Gobiernos latinoamericanos. Este giro tiene que ver, en algunos casos, con una política postliberal que se caracteriza porque es una interpelación de izquierda por la igualdad que, aunque no implica “abolir el capitalismo, el comercio internacional o la ciudadanía liberal”, propugna algunas medidas que cuestionan sus parámetros convencionales. Entre estas medidas resaltan: “la política supranacional, los usos y costumbres, los municipios autónomos, el presupuesto participativo y [...] cambios radicales en los patrones de participación y redistribución” (Arditi 2010: 31-32). También implica el “fortalecimiento del Estado para regular el mercado y poner freno a la privatización de empresas y servicios [...] el incremento del gasto social con fines redistributivos, la evaluación crítica y de ser necesario el rechazo de las directrices de políticas públicas del FMI que lesionan el interés nacional” (Arditi, *op. cit.*: 29).

La mayoría de estos ingredientes, con mayor o menor énfasis, están presentes en el caso boliviano. Sin embargo, entre sus aspectos peculiares resalta el discurso étnico-cultural centrado en una interpelación indígena que acompaña el cambio de élites en el ámbito de la política. Es una transformación que excede el ámbito político electoral y tiene consecuencias institucionales porque la instauración del Estado Plurinacional se sustenta en el reconocimiento de un sujeto portador de derechos colectivos que expresa una nueva identidad social (las “naciones y pueblos indígena originario campesinos”) que se constituye en una pauta informal para el acceso a espacios de poder y

es, asimismo, un requisito formal para el ejercicio de ciertos cargos públicos mediante “cuotas” o el reconocimiento del carácter “plurinacional” de las instancias de gobierno. Por ende, las instituciones democráticas han sido rediseñadas considerando este elemento discursivo identitario que ocupa el centro de la discursividad política boliviana.

Con todo, este panorama es resultado de un proceso incremental de inclusión de sectores sociales antaño marginados o con escasa presencia en el espacio político institucional, en particular campesinos, indígenas y mujeres.

La transformación en Bolivia excede el ámbito político electoral y tiene consecuencias institucionales porque la instauración del Estado Plurinacional se sustenta en el reconocimiento de un sujeto portador de derechos colectivos que expresa una nueva identidad social.

En el primer caso, los antecedentes nos remiten a los últimos 15 años, cuando las reformas constitucionales parciales aprobadas en 1995 y 2004 promovieron la ampliación de la democracia mediante la inclusión de actores y demandas étnicas, como respuesta a la emergencia de partidos neopopulistas en los años noventa y a la irrupción de partidos campesinos e indígenas en la primera década de este siglo. En ambos casos se produjo una modificación de las reglas informales que definían el acceso al Parlamento, poniendo en cuestión el control que tenían los partidos tradicionales (MNR, MIR, ADN) porque las fuerzas neopopulistas —Conciencia de Patria (Condepa) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS)— vehiculizaron nuevas identidades y demandas, sobre todo de sectores migrantes, informales, comerciantes y transportistas, y en el caso del Movimiento Al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) se manifestó el despliegue de una estrategia de autorrepresentación política de los sindicatos y comunidades campesinas e indígenas.

En este período también se produjo la multiplicación de espacios políticos en el ámbito local con la implementación de la Ley de Participación Popular (1995), que debilitó los convencionales mecanismos partidistas de reclutamiento de candidatos y promovió una lógica de alianzas con organizaciones sociales, provocando un cambio de élites políticas en el nivel municipal como inicio de la “ruralización de la política” (Cf. Zuazo 2008), que llegó a su punto culminante con las victorias electorales del MAS en 2005 y 2009. A diferencia de los indígenas y campesinos, que ingresaron en la disputa electoral para fortalecer su participación política, las mujeres lograron ese objetivo mediante la aprobación de normas, entre ellas una “ley de cuotas” vigente desde

1997, y la promoción de un discurso de equidad de género que fue asumido por la clase política.

Para analizar este proceso de ampliación de la democracia tomamos en cuenta algunos criterios conceptuales y metodológicos que permiten superar el mero recuento episódico y la cuantificación de los cambios en la élite política. Prestamos atención a los campesinos e indígenas y a las mujeres porque son los grupos que obtuvieron resultados más visibles, aunque sus trayectorias presentan características disímiles.

Lo que sucede es resultado de un proceso incremental de inclusión de sectores sociales antaño marginados o con escasa presencia en el espacio político institucional, en particular campesinos, indígenas y mujeres.

Cambio de élites en las política: indígenas y mujeres por rutas distintas

La definición de canales para la selección de personal político está vinculada con la combinación de tres componentes: espacios institucionales, reglas electorales y modalidades organizativas de las fuerzas políticas. Adicionalmente es preciso tomar en cuenta las transformaciones en el espacio público y en la discursividad política. Los efectos en la selección y renovación del personal político dependen de la configuración particular de cada componente y de su combinación circunstancial; ambos aspectos definen las restricciones y los incentivos que inciden en el acceso a espacios de poder.

Respecto a los espacios institucionales, el Parlamento sobresale como el escenario convencional de ingreso y formación de cuadros políticos. Hasta 1995, el Congreso era el espacio exclusivo de la representación política porque la democracia local estaba restringida a los concejos ediles en capitales de departamento y en algunas provincias y la autonomía municipal tenía limitaciones. La Ley de Participación Popular provocó una multiplicación de espacios de política institucional mediante la expansión de la democracia local en el ámbito municipal; a mayor cantidad de espacios políticos de tipo institucional, se dieron mayores posibilidades de inclusión de nuevos actores sociales y de renovación de élites locales.

Desde 2010, esta ampliación se irradió a otro ámbito subnacional con la conformación de asambleas legislativas departamentales, a las que se añade la conformación de autonomías indígenas en algunos municipios. En suma, en

el transcurso de 15 años se han multiplicado los espacios institucionales de la política, favoreciendo la presencia de nuevos actores y creando condiciones para la renovación de élites a diversa escala.

En estos últimos 15 años no solamente se diversificaron y multiplicaron los espacios institucionales; también se modificaron las reglas de la competencia electoral con consecuencias en las modalidades de acceso a los espacios de

En el transcurso de 15 años se han multiplicado los espacios institucionales de la política, favoreciendo la presencia de nuevos actores y creando condiciones para la renovación de élites a diversa escala.

poder y en la composición de la clase política. Una norma electoral de lista cerrada de candidatos y criterio de proporcionalidad para la asignación de escaños es más restrictiva que una regla que combina circunscripciones uninominales y plurinominales. La primera modalidad estuvo vigente entre 1980

y 1993 y reforzaba el centralismo de los aparatos partidistas en la selección de candidatos. El sistema electoral mixto instaurado desde 1997 modificó las pautas para el acceso al Parlamento porque en las circunscripciones uninominales predominó la personalización en la representación política respecto a la mediación del aparato partidista.

Esto implicó la modificación de criterios para el reclutamiento de candidatos por parte de los partidos tradicionales y generó posibilidades para el establecimiento de alianzas con organizaciones políticas locales y con candidatos con prestigio y arraigo personal en sus distritos, en algunos casos en una suerte de intercambio de mutuo beneficio entre el partido que proveía la sigla y el candidato que otorgaba su capacidad de convocatoria. Otra variante fue el establecimiento de alianzas electorales entre partidos y organizaciones sindicales campesinas y comunitarias que tenían control de sus bases electorales en sus zonas de influencia.

Estas relaciones se tornaron más complejas con el surgimiento del MAS, concebido como un “instrumento político” de las organizaciones sindicales campesinas. Estos desplazamientos adquirieron un cariz complementario en los comicios de 2009, con la relativa subordinación de los partidos a las organizaciones indígenas en el caso de la selección de candidatos de las circunscripciones especiales indígenas reconocidas en la Constitución Política del Estado, la que define una lógica de representación directa con base en criterios identitarios específicos —pueblos indígenas minoritarios—, aunque manteniendo formalmente la mediación partidista.

Otro componente decisivo para la representación política es la modalidad organizativa que, hasta las elecciones de 2005, se circunscribía a los partidos políticos, y que desde entonces se amplió a agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Cada forma organizativa tiene implicaciones en la selección de cuadros políticos porque depende de la escala territorial de su accionar y de las modalidades de vinculación con organizaciones sociales. Los partidos políticos son de carácter nacional y se relacionan con las organizaciones sociales bajo el criterio convencional de “células” o “comandos” por criterio funcional (sectores) o territorial (pobladores). Además, el reclutamiento de militantes y la selección de dirigentes depende de la trayectoria interna de los militantes o de sus vínculos con organizaciones sociales que les permiten actuar como *brokers* o mediadores.

Otro componente decisivo para la representación política es la modalidad organizativa, que desde las elecciones de 2005 se amplió a agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

Las agrupaciones ciudadanas son menos estables y tienden a la formación de coaliciones electorales para el ámbito nacional; solamente adquieren fisonomía propia en el ámbito local. Sus criterios de reclutamiento son menos exigentes y más coyunturales, apelando sobre todo a personalidades, y escasamente a intermediarios ante organizaciones sociales. En el caso de los pueblos indígenas, las pautas culturales de las comunidades definen la selección de candidatos mediante rotación o elección en asamblea; por ende, las organizaciones sociales actúan como organizaciones políticas, sobre todo en las elecciones de representantes a las asambleas departamentales, que reconocen escafíos específicos para estos grupos, mientras que para el ámbito parlamentario sus postulaciones dependen de negociaciones y acuerdos con organizaciones políticas nacionales.

A los elementos mencionados es necesario sumar el análisis de las modificaciones en el espacio público, por sus consecuencias en la comunicación política debido a la creciente influencia de los medios de comunicación de masas, particularmente de la televisión, que incrementó la personalización en la representación política con efectos directos en las estrategias electorales. Otro aspecto importante es la transformación en el espacio de discursividad política, que tiene que ver con la circulación de discursos sobre lo político, con el tipo de sujetos que son interpelados por las fuerzas en disputa y con los contenidos del debate ideológico, así como con la retórica utilizada para convencer al electorado.

En los últimos diez años se modificaron de manera sustantiva los temas de la agenda política nacional, que ha transitado del neoliberalismo al nacionalismo estatista. Asimismo se transmutaron las identidades eficaces para convocar a los sujetos de la política con nítido predominio de campesinos e

Los medios de comunicación de masas perdieron algo de su influencia en los procesos electorales y retomaron su importancia los canales tradicionales de la circulación de los discursos políticos: las organizaciones sindicales y populares.

indígenas, dirigentes sindicales y mujeres que han desplazado a empresarios, tecnócratas y políticos profesionales predominantes en el ciclo de la “democracia pactada” vigente entre 1985 y 2002. También en los últimos años los medios de comunicación de masas perdieron algo de su influencia en los procesos electorales y retomaron su importancia los canales tradicionales de la circulación de los discursos políticos, esto es, las organizaciones sindicales y populares. En suma, se han producido modificaciones en cada componente, y la combinación de esos cambios tuvo incidencia en la renovación de élites en la clase política como parte de un proceso incremental de ampliación de la democracia.

Criterios de acceso a la clase política

Los criterios de acceso a la clase política se han modificado en las últimas décadas. La transición a la democracia en 1982 situó al sistema de partidos en el centro del sistema político y los partidos tradicionales jugaron este rol durante dos décadas, cuando fueron los canales exclusivos de reclutamiento y de carrera política. De manera convencional, “las funciones de los partidos tienen que ver con el reclutamiento de las élites y personal político, qué líderes se forman dentro de las estructuras partidarias o bien son cooptados por ellas, ya sea para formar parte del gobierno o para mejorar las chances electorales del partido” (Malamud 2002: 16). Estos criterios dominaban el comportamiento político en este período porque el ascenso gradual hacia mejores cargos dependía del desempeño dentro del partido.

Adicionalmente, en la generalidad de los partidos tradicionales, el acceso a puestos de dirección o cargos de representación y gubernamentales se definía con base en una suerte de corporativismo de parentesco por pertenencia a élites sociales y económicas, a grupos de afinidad y de amistad. Estos grupos conformaban redes excluyentes para personas ajenas a ese círculo interno,

generalmente conformado por varones, adultos, mestizos, profesionales, del ámbito urbano y con antecedentes de trayectoria familiar en el mundo de la política. Quienes lograban romper este cerco eran algunos dirigentes de organizaciones sociales, aunque bajo criterios de cooptación partidista y como parte de estrategias para captar adhesiones electorales; actuaban secundariamente en la gestión y administración de políticas públicas, es decir que el grado de acceso a los niveles decisorios tenía ciertos límites que estaban definidos por las pautas informales de pertenencia o no a la élite social y cultural.

No obstante, desde el primer Gobierno democrático en 1982 se dieron casos de presencia de dirigentes sindicales —mineros y campesinos— en cargos ministeriales por la fuerza de los sindicatos y la necesidad del Gobierno de contar con intermediarios ante esos sectores; en general se trataba de cuadros políticos de partidos de izquierda. El debilitamiento de los sindicatos desde 1985 debido a la aplicación de medidas de ajuste estructural en la economía fortaleció la centralidad partidista en el sistema político, y los partidos controlaron de manera exclusiva los canales de reclutamiento de personal político minimizando la importancia o presión de los sindicatos. No obstante, como contrapartida, irrumpieron en el espacio público las demandas de los pueblos indígenas de tierras bajas.

En los años noventa, la interpelación indígena y de género fue cobrando mayor fuerza con la presencia de figuras representativas de esas identidades en las estrategias electorales de los partidos tradicionales, empero sin lazos directos con organizaciones sociales, como es el caso de un Vicepresidente aymara o de algunas mujeres candidatas en el ámbito municipal.

Los círculos internos partidistas conformaban una élite dirigencial articulada en torno al jefe y fundador —o sucesor— del partido, cuyo poder se reforzaba por las reglas electorales, que subordinaban a los postulantes al Parlamento a una lista encabezada por el candidato presidencial, que tenía la última palabra respecto a su composición. Este círculo se cerraba con la intangibilidad del jefe, inmune a la posibilidad de renovación, tal como aconteció con Hugo Banzer (ADN), Jaime Paz Zamora (MIR) y Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), y también en los casos de Carlos Palenque (Condepa) y Max Fernández (UCS).

La inexistencia de democracia interna se puso de manifiesto cuando los partidos tradicionales intentaron adecuarse a la Ley de Partidos Políticos en 1999. Las jefaturas no entraron en disputa, los perdedores a nivel regional cuestionaron los resultados y, finalmente, modificaron las reglas para mante-

ner la “unidad partidista”. En suma, las posibilidades de renovación de dirigentes dependían de la voluntad del jefe y sus allegados.

La inercia organizativa en los partidos tradicionales se mantuvo incólume pese a la modificación de algunos parámetros de la competencia electoral que tuvieron cierta incidencia en el reclutamiento de candidatos. A mediados de los años ochenta, al influjo de los medios de comunicación de masas, se inició una metamorfosis en el perfil de los liderazgos políticos, así como una adecuación de las estrategias electorales a las nuevas pautas de comunicación política.

La importancia creciente de la TV modificó la retórica política, provocando un desplazamiento del discurso persuasivo hacia aspectos suasivos de la retórica, esto es, de la palabra a la imagen, de la argumentación a su escenificación, con consecuencias importantes en los años noventa. El éxito de

A mediados de los ochenta, al influjo de los medios de comunicación de masas, se inició una metamorfosis en el perfil de los liderazgos políticos, así como una adecuación de las estrategias electorales a las nuevas pautas de comunicación política.

Carlos Palenque en el manejo de medios de comunicación dio origen al surgimiento de Condepa, la estrategia empresarial y comercial de Max Fernández convertida en *marketing* político se tradujo en la creación de UCS y el estilo discursivo de Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR, asentado en una estrategia de uso de *mass media* y en-

cuestas, dio lugar a una renovación modernizante en el MNR. Estos personajes transformaron la relación entre política y comunicación, provocando una mayor personalización en la representación política y el debilitamiento de las estructuras partidistas.

Estos rasgos caracterizan lo que algunos autores denominan “democracia de audiencia”, resultado de la personalización del lazo representativo debido al rol de los medios de comunicación masiva, que disminuyen la importancia de la mediación partidista en el conocimiento de los candidatos. Además, el desempeño de los candidatos en el debate público se torna crucial puesto que “el electorado aparece aquí ante todo como un público que reacciona a los términos que le son expuestos y propuestos en la escena pública”. En suma, la elección de los gobernantes se produce en torno a “las imágenes personales de los candidatos” (Manín 1998: 33-36). Empero, en este hecho no solamente influyeron los medios de comunicación, puesto que la tendencia a la personalización de la representación política se acentuó con la emergencia de figuras políticas en el plano local al compás de la multiplicación de arenas electorales

provocada por la Ley de Participación Popular desde 1995 y la inclusión de diputados uninominales desde 1997.

Estas reglas propiciaron una mutación en los atributos exigidos a los candidatos y surgió la figura del “notable” que, en muchos casos, implicó un intercambio de intereses mutuos porque el partido se beneficiaba del “arrastre” del candidato, en tanto que éste disponía de sigla y aparato de campaña. Se modificaron de manera parcial las pautas de reclutamiento de candidatos porque la imagen pública adquirió relevancia como requisito de selección y el espacio mediático se convirtió en un terreno extrapartidista donde competían los aspirantes a cargos electivos. La figura de “notable” se refería a los méritos personales y tenía predicamento en las zonas urbanas donde los partidos tradicionales tenían mayor presencia.

En cambio, en el área rural tenía mayor importancia el rol de “dirigente” porque las candidaturas eran definidas con aval de los sindicatos y las organizaciones comunitarias. No obstante, los cambios en la comunicación política no provocaron que los partidos prescindieran de la utilización de las modalidades típicas de organización de su labor proselitista, tales como aparatos de propaganda, nexos con organizaciones sociales y cooptación de dirigentes para reclutamiento y movilización de adeptos.

En los años noventa se produjo una renovación parcial en el sistema de partidos con el surgimiento de dos partidos sui géneris considerados neopopulistas. Sus jefes no formaban parte de la clase política —eran empresarios, aunque ajenos a la élite del sector—, sus cuadros partidistas eran distintos a los personajes convencionales de las fuerzas tradicionales y sus bases sociales eran sectores populares excluidos y escasamente interpelados por el discurso partidista. La presencia de transportistas y gremialistas como concejales en UCS y, en particular, la elección de

En los años noventa se produjo una renovación parcial en el sistema de partidos con el surgimiento de dos partidos sui géneris considerados neopopulistas: UCS y CONDEPA.

una chola paceña como primera diputada por Condepa pusieron un sello distinto a la política en términos simbólicos y ampliaron el abanico de identidades sociales en el Parlamento. Se produjo una renovación parcial en la clase política con la irrupción de las identidades chola e indígena en el Congreso, aunque sus efectos se minimizaron porque UCS y Condepa pactaron con los partidos tradicionales para participar en las coaliciones gubernamentales; además reproducían, de manera exacerbada, el centralismo caudillista.

El neopopulismo rompió algunas barreras informales de exclusión social y la reacción de los partidos tradicionales fue la adopción de sus códigos interpelatorios y sus demandas de signo popular. Después de la desaparición de esas fuerzas políticas debido a la muerte de sus líderes, a mediados de los años noventa se fueron gestando nuevos partidos de base campesina e indígena que recuperaron concepciones indianistas de índole katarista, que combinan identidad clasista e identidad étnica, con la diferencia de que se sustentaban en la fortaleza de las organizaciones sindicales y comunales adscritas a un proyecto de conformación de un “instrumento político” para la disputa electoral. El cambio se manifestó en la postulación de candidatos presidenciales propios por parte del MAS y del MIP en 2002, y aunque establecieron alianzas con sectores medios urbanos e intelectuales, estos grupos se subordinaron al liderazgo campesino e indígena, una relación que en el pasado era de carácter inverso.

Una novedad respecto al reclutamiento de personal político radicó en la imbricación entre estos partidos y las organizaciones sociales, porque las pautas de acceso a cargos electivos pasaron a depender de la cultura sindical, subordinando las decisiones del aparato partidista a otros circuitos decisoriales como las asambleas, con reglas que incluían la rotación de personal y la no reelección de diputados y concejales. Por ejemplo, en el caso del MAS, la frontera entre partido y organizaciones sindicales es difusa y sus modos de vinculación son variados. En su Estatuto Orgánico se reconoce una doble modalidad de pertenencia puesto que “Los militantes participan en la vida activa del Partido y los simpatizantes deben identificarse a través de las Organizaciones Sociales y naturales comprometidas con el Partido” (artículo 9). En esa medida, “los candidatos serán elegidos mediante los usos y costumbres [...] y serán propuestos por sus Organizaciones Sociales, su Sector y su Circunscripción y su Distrito” (artículo 42), poniendo en evidencia la complejidad de las relaciones entre aparato partidista y organizaciones sindicales.

De esta manera, la trayectoria sindical o la selección mediante las organizaciones populares se convirtió en un elemento decisivo para definir el acceso a cargos electivos y, desde 2005, a puestos en el Gobierno. Inclusive algunas leyes que rediseñaron las instituciones democráticas, como es el caso del Órgano Electoral, establecen entre los requisitos para postular como vocales la no filiación o renuncia “a la membresía en cualquier logia [...] a la condición de dirigente o autoridad ejecutiva de cualquier asociación, cooperativa, institución u organización empresarial, social o cívica que por su naturaleza e in-

tereses pueda influir en el libre ejercicio de sus funciones electorales” (artículo 14), sin mencionar explícitamente la labor sindical. El hecho de que no se consigne a las organizaciones sindicales en esta lista puede interpretarse como una suerte de aceptación indirecta de la condición de dirigente sindical como habilitante para ciertos cargos públicos.

Grado de participación política

Los grupos que se han incorporado de manera más visible en la política institucional son las mujeres, los indígenas y los campesinos, aunque recorrieron caminos diferentes. La incorporación de campesinos e indígenas estuvo vinculada a la acción política y a victorias electorales “desde abajo”; en cambio, la presencia de mujeres fue resultado de decisiones normativas “desde arriba”, desde el ámbito legislativo.

En el caso de las mujeres, el principal impulso fue de carácter normativo porque a partir de la aprobación de leyes y reglamentos se establecieron incentivos y obligaciones para las organizaciones políticas con la finalidad de incrementar la participación femenina. La introducción de cuotas en las listas de candidaturas se logró a través de gestiones y cabildeo en las instancias

La introducción de cuotas de mujeres en las listas de candidaturas se logró a través de gestiones y cabildeo en las instancias decisorias a través de la labor de una red de activistas feministas, consorcios de ONG y agencias de cooperación internacional.

decisorias a través de la labor de una red de activistas feministas, consorcios de ONG y agencias de cooperación internacional que impulsaban demandas de equidad de género respaldadas en un movimiento reivindicativo de carácter global.

En cambio, el recorrido de los campesinos e indígenas se centró en la competencia electoral merced a la consistencia de sus organizaciones, que se vio favorecida por la ampliación de la disputa del poder político en el ámbito municipal, en primera instancia, y más adelante en el espacio nacional. En ambos casos, sus conquistas adquirieron rango constitucional con la introducción de normas específicas que favorecen, consolidan y acrecientan la participación política de mujeres e indígenas en el sistema de representación política, en órganos estatales y en las instancias de gobierno.

La participación de mujeres se formalizó desde 1997 con la implementación de una ley de cuotas que establecía la obligatoriedad de tener por lo menos un tercio de mujeres en las listas de candidatos. Las consecuencias de esta norma no fueron positivas al principio porque los partidos optaron por situar a mujeres en las casillas de suplentes o al margen de las denominadas “franjas de seguridad”. No obstante, se lograron avances mediante ajustes reglamentarios. En las elecciones de 2002 las mujeres ocupaban el 18% de la Cámara de Diputados y el 15% de la Cámara de Senadores. En la Asamblea Constituyente las mujeres lograron 88 de 255 puestos, es decir, alrededor del 35%. Después de las elecciones de diciembre de 2009, la presencia de mujeres en la Asamblea Legislativa Plurinacional muestra un sustancial incremento respecto a 2002, alcanzando el 30%.

Con la vigencia de la nueva Constitución la participación de mujeres se incrementó al 47% de escaños, tanto en el Senado como en diputaciones plurinominales, en cierta medida porque la votación se canaliza hacia las organizaciones políticas y sus listas de candidatos. En cambio, puesto que en la modalidad de diputaciones uninominales la votación se orienta hacia candidaturas individuales y no es posible la alternancia vigente en las circunscripciones plurinominales, solamente el 11% de los diputados uninominales fueron mujeres. Esta fue la razón por la que en la Cámara de Diputados no se logró la paridad de género, y la presencia de mujeres se limitó al 25%. Aun así, esta cifra también representa un incremento respecto a los comicios de 2002. Por circunstancias análogas, la inédita elección —en 2009— de diputados por circunscripciones especiales indígenas no registró escaños ocupados por mujeres.

Estos resultados tienen que ver con la disposición constitucional que establece que “se garantizará la igual participación de hombres y mujeres” en la elección de representantes a la Asamblea Legislativa Plurinacional (artículo 147) y “paridad y alternancia de género” en la conformación de listas para asambleístas departamentales (artículo 278). La Ley de Régimen Electoral Transitorio aplicó estas normas, estableciendo la “igualdad de oportunidades entre varones y mujeres” —mediante la elaboración de listas de candidatos con alternancia de género entre titulares y suplentes— en los comicios generales de 2009 y en las elecciones municipales y departamentales de 2010.

Los resultados de las elecciones de 2009 bajo estos recaudos normativos, como vimos, muestran la presencia femenina en menos de un tercio en Diputados y casi la mitad en Senadores, con una mayoría de representantes del MAS que congrega al 67% de las asambleístas. En el ámbito local, en los con-

sejos municipales, las cifras se acercan a la paridad de género, puesto que 783 mujeres fueron electas concejales de 1.827 cargos elegibles en disputa; por lo tanto, se trata del 43% de participación femenina en el ámbito municipal, situación que se repite en el caso de las autonomías indígenas. En cambio, la composición de las asambleas legislativas departamentales muestra cifras menores de participación femenina. A nivel ejecutivo, las cifras son magras porque la participación de mujeres como candidatas fue solamente del 7% para las gobernaciones y del 21% para las alcaldías.

La equidad de género también se introdujo en el gabinete de ministros, un espacio antes ajeno a estas disposiciones. En 2010, Evo Morales puso en vigencia el artículo 172, inciso 22 de la Constitución, que establece la prerrogativa presidencial de “Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial”, y nombró a diez varones y diez mujeres, cuatro de ellos indígenas, en las carteras ministeriales. Adicionalmente, siete de dieciocho magistrados son mujeres, otra presencia inédita en esa instancia estatal.

En cuanto a la presencia indígena, los avances son innegables desde 1995. Un estudio realizado en 1996 consignaba menos de un tercio de alcaldes y concejales indígenas, un dato esgrimido como un éxito de inclusión étnica a consecuencia de la implementación de la Ley de Participación Popular (SNPP 1997). En 2002 se estableció la presencia de más de mil autoridades municipales, un porcentaje del 65%, que supera el porcentaje de 63% que dio el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 (CNPV 2001) de personas que se autoidentificaron como indígenas (Albó y Quispe 2004). Esta presencia adoptó un nuevo cariz en 2002 con la irrupción en el Parlamento del MIP y, sobre todo, del MAS. En la actualidad, bajo la sigla del partido de gobierno, los grupos indígenas y campesinos tienen una presencia que alcanza la mitad de la Asamblea Legislativa Plurinacional; una presencia con muchos matices, puesto que algunos asambleístas representan a su sector (cooperativistas mineros, campesinos y colonizadores) pero se definen como indígenas.

Bajo la sigla del partido de gobierno, los grupos indígenas y campesinos tienen una presencia que alcanza la mitad de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Algunos representan a su sector (cooperativistas mineros, campesinos y colonizadores), pero se definen como indígenas.

La representación directa de pueblos indígenas se dio a través de circunscripciones especiales, que, sin embargo, se limita a siete escaños para los grupos étnicos minoritarios, disposición con la que los indígenas de tierras bajas quedaron insatisfechos. En negociaciones previas consideraron la posibilidad de ampliar a 15 las circunscripciones especiales; sin embargo, la Ley del Régimen Electoral de 2010 definió este número bajo el argumento de proporcionalidad poblacional. Una marcha de indígenas de tierras bajas en junio de 2010, con la presión adicional de una huelga de hambre de algunos diputados indígenas, exigió 18 escaños. El argumento en contra que esgrimió el Gobierno fue que esta demanda representaba el 16% de la Cámara de Diputados, siendo que la población de indígenas en tierras bajas no supera el 7% de la población.

La posibilidad de ampliación de número de escaños indígenas fue postergada para después de la realización del CNPV programado para el año 2011, cuyos resultados servirían de base para delimitar nuevas circunscripciones. El número cerrado de 130 diputados especificado en la Constitución limita las posibilidades de ampliar la representatividad de algunos grupos sociales y departamentos sin afectar a otros. En esas circunstancias, no será tarea fácil rediseñar la representación política y las circunscripciones a partir de un nuevo censo, lo que pone en evidencia las dificultades de la implementación de la “democracia comunitaria” reconocida por la nueva Constitución.

En el nivel subnacional, desde abril de 2010 se conformaron gobiernos departamentales donde se observa la presencia de gobernadores indígenas en La Paz y Chuquisaca, una mayoría de representantes campesinos e indígenas en las asambleas legislativas de los departamentos del occidente (sobre todo de Oruro, La Paz y Potosí) y la elección directa de representantes indígenas mediante cuotas en las asambleas departamentales de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando. El reconocimiento de cuotas en los últimos cuatro casos es ilustrativo de la fuerza de la interpelación indígena en la discursividad política, puesto que su inclusión fue vehiculizada por fuerzas opositoras al MAS.

Respecto a la presencia indígena en el ejercicio de poder, la figura de Evo Morales otorga ese rasgo al Gobierno independientemente de la cantidad de indígenas y campesinos en tareas gubernamentales. La identidad indígena es dominante en la imagen oficial del Gobierno, al margen de que sus portadores sean personas de variado origen y condición socioeconómica, y de que una buena cantidad de los funcionarios gubernamentales sean ex personeros de ONG.

Una novedad normativa es el criterio de identidad étnico-cultural para acceder a algunos cargos en los órganos del Estado o para tener mayor pun-

taje en la calificación de méritos. Así, para la selección de postulantes a magistrados y magistradas del Tribunal Supremo de Justicia se toma en cuenta el ejercicio como autoridad originaria en la calificación de méritos. En la pre-selección de candidatos para el Tribunal Agroambiental se debe considerar

Una novedad normativa es el criterio de identidad étnico-cultural para acceder a algunos cargos en los órganos del Estado o para tener mayor puntaje en la calificación de méritos.

“criterios de plurinacionalidad” para su conformación. En el caso del Tribunal Constitucional Plurinacional, la elección debe darse “con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino”. El Tribunal Supremo Electoral está compuesto por siete miembros y al menos dos de sus miembros “serán de origen indígena originario campesino”.

Al margen de la imprecisión de las nociones de “criterio plurinacional” y “origen indígena originario campesino”, es evidente que la introducción de pautas identitarias como requisitos o condiciones para la conformación de los poderes estatales tiene consecuencias en la configuración y reproducción de la élite política. Independientemente de la presencia hegemónica del MAS en los espacios político-institucionales, estas reglas incentivan una composición pluralista, en términos étnico-culturales, de los órganos del Estado, y pueden crear condiciones para la interculturalidad en términos de intercambio y síntesis de cultura política. No obstante, también pueden ahondar el multiculturalismo como distinción excluyente, pero eso no depende de las reglas vigentes sino de las estrategias discursivas de los actores relevantes.

Proceso de oligarquización de la élite política emergente

La tendencia a la oligarquización de la clase política es intrínseca al funcionamiento partidista, sobre todo cuando una fuerza política es dominante. El argumento convencional de Robert Michels acerca de la “ley de hierro de la oligarquía” es un punto de partida para evaluar este riesgo, aunque con las limitaciones de una concepción elitista. Ese autor señala que cuando las organizaciones políticas crecen y se complejizan, aumenta su tendencia a la burocratización debido a la especialización de funciones y a la necesidad de tomar decisiones de manera eficaz en el ejercicio del gobierno. Los encargados de esta tarea tienden a formar una élite que controla el proceso decisional. A

partir de esa distinción se produce una disyunción entre decisiones cupulares y democracia interna que es resuelta con la concesión de poder de decisión a un líder para reducir los costos de transacción o intercambio, aunque en menoscabo de la democracia interna en la organización. Los militantes y seguidores se limitan a seleccionar jefes y la política se convierte en una tarea de especialistas.

¿Es posible considerar este recorrido en el caso del MAS? Las dudas son más fuertes que los asertos si tomamos en cuenta que se trata de una organización política sui géneris con una estructura peculiar debido a las complejas relaciones entre estructura partidista, movimientos sociales y organizaciones sindicales. Además, es preciso distinguir entre la organización partidista y el aparato gubernamental porque existen conexiones y distinciones que complican el balance. En otro acápite analizamos las características de este partido; por lo pronto nos interesa destacar esa distinción porque los militantes y dirigentes del MAS no ocupan la mayoría de los cargos gubernamentales, pues existe una presencia notable de ex personeros de ONG y militantes de pequeñas fuerzas políticas subsumidas en el partido de gobierno.

Por otra parte, el partido y las organizaciones sociales tienen una relación en, por lo menos, dos niveles: las organizaciones proveen candidatos, sobre todo diputados uninominales, y conforman una instancia de movilización, consulta y evaluación de la labor del Gobierno. En la primera gestión gubernamental esta relación era armónica porque existían demandas de alta agregación, como la Asamblea Constituyente y la aprobación de la nueva Constitución, por lo que las discrepancias eran secundarias; en cambio, después de la reelección de Evo Morales surgieron discordancias en la aplicación de algunas disposiciones que sacaron a relucir divergencia de intereses entre los sectores que apoyan al Gobierno y las políticas estatales.

Es decir, no existe cooptación de las organizaciones sociales por parte del partido de gobierno, sino una constante negociación, aunque la autonomía del partido es cada vez mayor, tal como aconteció en el proceso electoral de 2009, cuando el MAS decidió suspender la regla de no reelección en cargos electivos y su líder optó por nombrar candidatos a personas que no eran militantes del partido ni dirigentes de organizaciones en aquellas plazas electorales con menor arrastre electoral. Es decir que la estrategia del MAS fue flexible y tuvo consecuencias en la definición de candidaturas; por ende, en la conformación de una élite partidista se produjo una remoción casi total en la banca parlamentaria y en el gabinete ministerial, aunque en algunos casos se trató

de un intercambio de funciones en el Poder Ejecutivo o en el Legislativo. En otros casos se produjo la remoción en cargos sin reubicación de ex autoridades o ex parlamentarios en otros espacios de poder. Es decir, no existe un grupo constante de personeros políticos en torno al líder del partido y jefe de gobierno, exceptuando los casos del Vicepresidente y del Canciller.

En el transcurso del tiempo, por diversas circunstancias, varios dirigentes de rango superior en el partido perdieron espacio y quedaron al margen de los juegos de poder internos. Por lo tanto, no se ha constituido un grupo interno en el partido ni en las filas del Gobierno con capacidad de autonomía respecto a las organizaciones sociales o al líder del partido. Evo Morales mantiene relaciones de tipo radial con los dirigentes sociales, parlamentarios y ministros, concentra los recursos de poder y controla el poder decisional en el partido y en el Gobierno, además de que es la única voz que tiene autoridad sobre los movimientos sociales.

En suma, respecto a la composición de la clase política que está concentrada en las filas del partido de gobierno, no existen redes constantes de carácter visible que permitan suponer una oligarquización del MAS basada en una élite. Es posible señalar que la oligarquización es simbólica, de carácter identitario por el predominio de la interpelación indígena, independientemente del perfil de los personeros políticos que vehiculizan los elementos étnico-culturales que acompañan el discurso y el proyecto gubernamentales.

La “etnización” de la política opera como un incentivo colectivo (protagonismo, poder político, superioridad moral, movilidad social para campesinos e indígenas, antes ajenos a las élites) que aglutina a las organizaciones sociales en torno al MAS; en cambio, la distribución de incentivos selectivos está sometida a una disputa interna que se resuelve por el decisionismo del líder. Convencionalmente, los partidos se organizan en torno a la distribución de incentivos selectivos a través de las redes personales cercanas al líder. Estos incentivos son de distinta índole:

No existe cooptación de las organizaciones sociales por parte del partido de gobierno, sino una constante negociación, aunque la autonomía del partido es cada vez mayor.

Respecto a la composición de la clase política que está concentrada en las filas del partido de gobierno, no existen redes constantes de carácter visible que permitan suponer una oligarquización del MAS basada en una élite.

cargos, pegas, puestos de representación parlamentaria y de administración gubernamental asentados en una identificación —como incentivo colectivo— con “el proceso de cambio” que lideriza Evo Morales. El control de la distribución de incentivos selectivos en un marco de escasa institucionalización organizativa permite a los líderes ejercer su poder básicamente a partir de redes personales, más que en sujeción a normas que regulen el acceso a cargos directivos o electivos.

En el caso del MAS no existen redes estables puesto que la red más consistente, la de índole sindical, es variable porque depende de un factor organizativo que no controla el partido, como es el caso de las decisiones de las asambleas sindicales, que pueden remover a los dirigentes de sus cargos o desconocer su representatividad. El carácter radial de los vínculos del líder se manifiesta en que las personas que forman las distintas redes (partidista, sindical, parlamentaria) no se conectan entre sí sino a través de Evo Morales, el único actor que dispone de información completa respecto a los temas en juego. En estas condiciones es difícil hablar de una oligarquización de la élite política emergente, excepto en lo relativo a la concentración del poder decisonal en Evo Morales, un tema que conduce al tema del liderazgo carismático y su rutinización institucional en el ejercicio de la Presidencia.

Otro aspecto que refuerza esta idea de precariedad en la oligarquización política es la presencia episódica de personeros de ONG en el Poder Ejecutivo. Un diario señalaba en 2008 que en el gabinete ministerial “predomina la presencia de profesionales y técnicos procedentes de las Organizaciones No Gubernamentales [...] tienen 14 de los 16 ministerios y 47 de los 53 vicemi-

Miembros de ONG que ejecutaron proyectos en apoyo a organizaciones sindicales y establecieron lazos con dirigentes sindicales pasaron a asumir cargos de autoridades en el aparato de gobierno.

nisterios. El peso indígena es nulo” (*El Nuevo Día*, 19/05/2008). Al margen de la veracidad de los datos, es importante señalar que la labor de las ONG se caracteriza por su subordinación al movimiento campesino e indígena y al proyecto del Gobierno, aunque suponen que su protagonismo es consecuencia de su capacidad de incidencia en la agenda gubernamental. Independientemente de que se trate de cooptación (gubernamental) o de incidencia (“oenegista”), es preciso resaltar el hecho de que miembros de ONG que ejecutaron proyectos en apoyo a organizaciones sindicales y establecieron lazos con dirigentes sindicales pasaron a asumir cargos de autoridades en el aparato

de gobierno. A diferencia de antaño, los personeros de estas organizaciones no actúan como asesores, consultores o personal de apoyo técnico, sino como actores políticos con capacidad decisoria a nivel gubernamental.

También varias ONG formaron una plataforma institucional para apoyar a las organizaciones campesinas e indígenas en la elaboración de una propuesta de texto constitucional que fue presentada a la Asamblea Constituyente. De modo que actuaron como una especie de aparato ideológico de las organizaciones campesinas e indígenas y sus miembros adoptaron una postura similar a la de “intelectuales orgánicos” de los partidos de izquierda. En la segunda gestión de gobierno, la mayoría de estos personeros fueron removidos de sus cargos o renunciaron y se debilitó la influencia de las ONG. Es decir, tampoco la presencia de cuadros políticos provenientes de profesionales de clase media propició la formación de una red susceptible de gestar una élite con tendencia a la oligarquización.

El estado de las instituciones democráticas: cambio y continuidad

El punto de partida para evaluar el estado de las instituciones democráticas en la transición posconstitucional es caracterizar los rasgos del sistema político y juzgar si se han producido modificaciones sustantivas en el diseño del Estado Plurinacional que ponen en cuestión la independencia de poderes y el pluralismo político. Si bien el nuevo modelo democrático es definido como intercultural porque comporta instituciones de democracia representativa, participativa y comunitaria, el tenor predominante de los cambios institucionales es relativamente conservador porque se mantiene el presidencialismo y el bicameralismo, dos rasgos básicos del anterior régimen político.

El elemento distintivo del régimen prevaleciente en el pasado, definido como “democracia pactada”, era la elección congresal del Presidente ante la ausencia de candidato vencedor con mayoría absoluta de votos. Es decir, la segunda vuelta se daba en el Parlamen-

El nuevo modelo democrático es definido como intercultural porque comporta instituciones de democracia representativa, participativa y comunitaria, pero los cambios institucionales son relativamente conservadores porque se mantiene el presidencialismo y el bicameralismo, dos rasgos básicos del anterior régimen político.

to y la elección presidencial se dirimió mediante la formación de coaliciones. Esa regla se aplicó en todos los casos desde la transición democrática en 1982 hasta la victoria electoral de Evo Morales con mayoría absoluta de votos en 2005. Esa regla fue modificada en la nueva Constitución y, precisamente, los cambios más nítidos tienen que ver con la elección presidencial. La elección es directa y con dos variantes en caso de ausencia de ganador con mayoría absoluta, es decir, resulta elegido quien obtiene una votación superior a 40% si existe diferencia de diez puntos entre el ganador y el segundo; en caso contrario, se define mediante segunda vuelta en las urnas entre las dos candidaturas más votadas.

En esa veta, también se incluye la reelección presidencial inmediata por un período constitucional y la revocatoria de mandato. Es decir, se incrementa la eficacia del voto ciudadano porque se ha eliminado la mediación parlamentaria para la elección presidencial y tampoco existen reglas que incentiven la formación de coaliciones para la elección parlamentaria del Presidente. Se privilegia la legitimidad del Presidente y se soslaya el riesgo de legitimidad dual con el Parlamento en caso de que la autoridad carezca de respaldo mayoritario en el Poder Legislativo.

En el ámbito parlamentario se incrementó la cantidad de senadores y se modificó la regla para la asignación de escaños en la Cámara Alta; asimismo, se reconoció circunscripciones indígenas uninominales en la Cámara Baja como expresión de democracia comunitaria. Para ampliar la democracia participativa y directa se formalizaron los referendos y la revocatoria de mandato; no obstante, las asambleas, cabildos y otras formas participativas se reconocen únicamente como mecanismos de consulta sin efecto vinculante.

Un cambio institucional importante es la implementación del régimen de autonomías en el nivel subnacional como un proceso de descentralización política mediante la conformación de gobiernos departamentales, municipales e indígenas, un esquema susceptible de propiciar la gestación de subsistemas políticos regionales y de enriquecer la dinámica política democrática, aunque su implementación entra en tensión con la tendencia centralista en el proceso decisonal político por efecto de la distribución de fuerzas en el Parlamento y por el tipo de relaciones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo, bajo dominio del MAS.

El Presidente es presidente del Estado y el Estado está conformado por cuatro órganos: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral; la relación formal entre ellos es de independencia, separación, coordinación y colaboración. Para

la conformación de esos órganos se introdujeron reglas que contemplan criterios de equidad de género y participación indígena acordes con la tendencia de renovación de las élites políticas, aunque sus pautas son moderadas.

El tipo de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es decisivo para definir el modo de un régimen presidencialista. En la actualidad, se trata de un presidencialismo de mayoría asentado en el control oficialista del Poder Legislativo que ha provocado un incremento del decisionismo presidencial por la concentración de poder político. Este es un tema decisivo porque un cambio sustantivo en el proceso político boliviano tiene que ver con el tránsito de un presidencialismo de coalición, predominante entre 1985 y 2003, a un presidencialismo de mayoría en la segunda gestión de Evo Morales (2010-2015), con un peculiar interregno en la primera gestión del MAS (2006-2009) caracterizada por la existencia de límites y estreñimientos institucionales al decisionismo presidencial debido a la existencia de una situación de “gobierno dividido” (la oposición tenía mayoría en el Senado) y de “pugna vertical de poderes” (seis de nueve prefectos o gobernadores eran opositores al Presidente).

Se da el tránsito de un presidencialismo de coalición, predominante entre 1985 y 2003, a un presidencialismo de mayoría en la segunda gestión de Evo Morales.

Los comicios presidenciales de 2009 y las elecciones departamentales y municipales de 2010 modificaron este panorama porque el MAS obtuvo dos tercios de los escaños parlamentarios y controla ambas cámaras; seis de nueve gobernadores son oficialistas, a lo que se suma su aplastante mayoría de victorias a nivel municipal. El control de la Asamblea Legislativa Plurinacional le permitió decidir el contenido de las cinco leyes orgánicas que iniciaron la implementación del nuevo orden constitucional durante el primer semestre de 2010.

El carácter de las nuevas instituciones y su funcionamiento son evaluados con relación a la concentración de poder decisional en la figura presidencial. Partimos de la distinción de modos de gobierno del régimen presidencialista entre régimen de mayoría y régimen pluralista considerando “el amazón institucional de la autoridad pública y [...] las pautas de pluralidad que marcan los procesos de elección, de representación y de decisión en las articulaciones de gobierno” (Lanzaro 2003: 23-24). En la actualidad estamos en un modo de gobierno de mayoría que incrementa el presidencialismo y su poder de decisión, tema que está vinculado con la calidad de la democracia, uno de cuyos rasgos principales es el pluralismo político.

El grado de pluralismo tiene que ver con la configuración del sistema de partidos en cantidad de unidades constitutivas y distancia ideológica entre ellas, así como con la distribución de escaños entre oficialismo y oposición. El actual sistema de partidos boliviano es de partido hegemónico o dominante y las fuerzas de oposición tienen escasa relevancia.

El presidencialismo sustentado en una fuerza política que domina el Parlamento se impone en la medida en que se reduce el pluralismo político y el proceso decisional depende del partido de gobierno, y por ende del jefe de Estado. El decisionismo se refiere al protagonismo del líder político y a las dificultades para incorporar la idea de un orden político sobre la base de un sistema de reglas de juego (Bosoer 2000). En este caso, en la medida en que el nuevo orden estatal normado en la Constitución está en proceso de implementación mediante la aprobación de leyes, la definición de las reglas del juego depende de la voluntad y capacidad legislativa de un solo actor político —el partido de gobierno—, cuyo accionar depende de las decisiones del Presidente.

En los anteriores Gobiernos estuvo vigente un modo presidencialista de coalición —los Gobiernos de la “democracia pactada”—, y la figura era análoga al presente porque el Presidente era jefe del Gobierno, de la coalición y del partido pivote de la coalición; sin embargo, las interacciones partidistas dentro de la coalición parlamentaria y gubernamental proporcionaban matices a las decisiones políticas porque existían diversas posturas e intereses partidistas, aunque existía un proyecto dominante asentado en la articulación de democracia representativa y neoliberalismo económico.

Como vimos, la elección directa refuerza la legitimidad de origen de la figura presidencial y el riesgo de situaciones de ingobernabilidad depende de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Al respecto, la nueva Constitución no presenta modificaciones sustantivas en las relaciones entre ambos poderes u órganos. Algunos cambios otorgan más prerrogativas al Parlamento; por ejemplo, se establece la renuncia de los ministros por efecto de la censura congresal mediante dos tercios de votos, algo que antes dependía de la voluntad presidencial. El poder de veto presidencial fue disminuido porque no se requiere dos tercios del Congreso para rechazarlo sino la mayoría absoluta de los presentes (artículo 163, inciso 11).

También existen mecanismos de limitación a la mayoría parlamentaria porque se mantiene la regla de dos tercios para algunas determinaciones (elección de miembros del órgano electoral, del contralor, del defensor del Pueblo,

del fiscal general, preselección de postulantes a magistrados, juicio de responsabilidades al Presidente o Vicepresidente, destitución de ministros, objeción al nombramiento del procurador que es prerrogativa presidencial) y la aprobación de leyes, sobre todo aquellas referidas a la reforma constitucional — total o parcial— que exige, adicionalmente, la realización de un referéndum aprobatorio. Asimismo, las atribuciones del Presidente no se han modificado sustantivamente; las que aparecen incrementadas de manera notable son las del Vicepresidente, que tiene entre sus atribuciones la coordinación de relaciones entre el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa Plurinacional y los gobiernos autónomos, coadyuvar en la política general del Gobierno y participar en la formulación de la política exterior, así como desempeñar misiones diplomáticas (artículo 176).

Es decir, el incremento del decisionismo presidencial no radica en el nuevo diseño institucional del sistema político sino de la concentración de escafíos parlamentarios en el partido de gobierno. La disponibilidad de dos tercios congresales le confiere a las decisiones presidenciales un camino expedito para la implementación de los planes gubernamentales. Su ejercicio en el primer tramo de la segunda gestión de Evo Morales muestra la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo y una pretensión de utilización del Poder Judicial a través de la concesión legislativa de atribuciones al Presidente para designar magistrados interinos hasta su elección. Estos rasgos se pusieron de manifiesto en la aprobación de las leyes orgánicas y otras disposiciones concomitantes.

La tarea más importante de la Asamblea Legislativa Plurinacional fue plasmar, en cinco leyes orgánicas, el contenido de la nueva Constitución para hacerla aplicable a la reestructuración del Estado. El oficialismo utilizó su mayoría para la aprobación acelerada de las leyes, sin tomar en cuenta las observaciones de la oposición o de instituciones de la sociedad civil, contrariando el discurso pluralista que pregona el texto constitucional. En estas condiciones fueron aprobadas las leyes del Órgano Judicial, del Órgano Electoral, del Régimen Electoral, del Tribunal Constitucional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La Ley del Órgano Judicial regula la estructura y el funcionamiento de la institución que ejerce la función judicial a través de las siguientes partes:

La elección directa refuerza la legitimidad de origen de la figura presidencial y el riesgo de situaciones de ingobernabilidad depende de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Jurisdicción Ordinaria, Jurisdicción Agroambiental, Jurisdicciones Especiales y la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina. Esta última representa un cambio sustantivo porque consiste en el reconocimiento del principio de pluralismo jurídico y se expresa en la vigencia y el ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina a través de sus autoridades, mediante pautas

En la AC el oficialismo utilizó su mayoría para la aprobación acelerada de las leyes, sin tomar en cuenta las observaciones de la oposición o de instituciones de la sociedad civil, contrariando el discurso pluralista que pregonaba el texto constitucional.

culturales, normas y procedimientos propios. Si bien esta jurisdicción es reconocida como equivalente a la justicia ordinaria, está pendiente su aplicación práctica porque la Ley de Deslinde Jurisdiccional, destinada a determinar la complementariedad y el alcance entre ambas jurisdicciones, no define aspectos detallados de procedimiento.

Una mirada crítica a la Ley del Órgano Judicial permite percibir la reproducción del carácter centralista de este poder porque “la nueva legislación secundaria todavía arrastra seculares modelos de distanciamiento entre el poder público y el ciudadano [...] por ejemplo, el alto porcentaje de procesos judiciales que deben tramitarse, en única instancia, y sin recurso ulterior ante los Tribunales Supremo, Agroambiental y Constitucional que obliga a los ciudadanos a trasladarse hasta Sucre a tramitarlos, sin que en su departamento o entidad territorial autónoma exista un espacio para hacerlo” (Rodríguez y Rojas 2010a: 3).

Otro tema es la falta de atención a la “justicia administrativa”, que “arbitra las contenciones entre los particulares y el Estado y entre las entidades de sector público” y que se han incrementado notablemente en los últimos años, aspecto que no ha sido considerado por la Asamblea Legislativa Plurinacional pese a que la Constitución promueve la participación ciudadana y el control social y el Estado tiene carácter descentralizado con el régimen de autonomías (Rodríguez y Rojas 2010a: 4). También se cuestiona que, a pesar de la retórica pluralista, exista “en el ámbito penal [...] una preocupante concentración del intenso rol del Estado como acusador/víctima, o el incremento del centralismo en determinadas jurisdicciones especializadas como el Instituto Nacional de Reforma Agraria” (Rodríguez y Rojas 2010b).

Una reforma importante es la elección de magistrados mediante voto ciudadano, previa selección de candidatos por la Asamblea Legislativa Plurina-

cional mediante dos tercios; inicialmente se aprobó una convocatoria a estas elecciones para diciembre de 2010 pero, por problemas en la conformación de los órganos electorales departamentales, se difirieron para octubre de 2011.

La Ley del Órgano Electoral Plurinacional norma el ejercicio de la entidad que tiene a su cargo los procesos electorales, la revocatoria de mandato, los referendos y los comicios para elegir miembros del Órgano Judicial. Otra función es regular y fiscalizar los recursos económicos de las organizaciones políticas y los gastos en propaganda electoral. La máxima instancia es el Tribunal Supremo Electoral, compuesto por siete vocales, de los cuales por lo

Una reforma importante es la elección de magistrados mediante voto ciudadano, previa selección de candidatos por la Asamblea Legislativa Plurinacional mediante dos tercios.

menos dos deben ser indígena originario campesinos y por lo menos tres, mujeres. La Asamblea Legislativa Plurinacional designa a seis vocales por votación de dos tercios, y el Presidente del Estado nombra a uno de los vocales.

En el plazo previsto se realizó la elección parcial de solamente tres de los seis vocales que le corresponden al ente legislativo y la presidencia del Tribunal Supremo Electoral recayó en el vocal designado por el Presidente del Estado. Su estreno como “cuarto poder” estuvo precedido por un *impasse* entre los vocales de la antigua Corte Nacional Electoral y el partido de gobierno en torno a una resolución judicial que puso en cuestión el carácter irrevisable de las determinaciones de la entidad electoral.

La Ley del Régimen Electoral regula el ejercicio de la “democracia intercultural” y la organización de los procesos electorales y del acto de votación. Se incluye la noción de democracia intercultural, un concepto que la Constitución menciona y que se refiere a la complementariedad entre la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria. Esta ley establece el mecanismo de referéndum, pero existen discrepancias respecto a los requisitos para su convocatoria porque reconoce la atribución presidencial para convocarlo, mediante decreto supremo, aunque también lo puede hacer la Asamblea Legislativa Plurinacional con dos tercios de votos. En cambio, la validez de una convocatoria por iniciativa ciudadana requiere más del 20% de firmas del padrón electoral nacional y el 15% de firmas de cada departamento. Así, la iniciativa ciudadana queda restringida porque los nuevos requerimientos representan mucho más del 8% de firmas que exigía la Ley del Referéndum de 2004.

Se excluye una serie de temas de la posibilidad de ser tratados mediante referéndum: unidad e integridad del Estado Plurinacional, impuestos, seguridad interna y externa, leyes orgánicas y leyes marco, vigencia de derechos humanos, sedes de los órganos y de las instituciones encargadas de las funciones de control, defensa de la sociedad y defensa del Estado, bases fundamentales del Estado, competencias establecidas en la Constitución para el Gobierno central y las entidades territoriales autónomas. Algunas de estas excepciones son recursos para evitar temas de conflicto que se exacerbaron entre 2007 y 2008, por ejemplo cuando se excluyó el tratamiento del traslado de la sede de los poderes Ejecutivo y Legislativo a Sucre, tema que paralizó la Asamblea Constituyente el segundo semestre de 2007. Este tipo de restricciones, definidas a partir de experiencias desfavorables al Gobierno, se presentan también en la Ley del Órgano Electoral Plurinacional respecto a la elegibilidad de los vocales, porque pueden inhabilitar a los postulantes que participaron en la organización de referendos ilegales, en clara alusión a las consultas impulsadas por las prefecturas opositoras de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando en 2008. Ambos aspectos muestran la combinación de criterios normativos y cálculos políticos en el accionar legislativo por parte del partido de gobierno.

La Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional tiene por objeto regular la estructura, organización y funcionamiento de esa institución que precavetela los derechos y libertades constitucionales. Presenta pocos cambios respecto a la anterior legislación en cuanto a sus atribuciones y contenido. Se establece que el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución, sin que esto interfiera con la facultad interpretativa de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Sin embargo, la ley otorga al Tribunal la interpretación jurídica en apego al texto constitucional. La función interpretativa se aplicará revisando documentos, actas y resoluciones de la Asamblea Constituyente. Los nuevos principios sobre los que se basa el Tribunal Constitucional son plurinacionalidad, pluralismo jurídico e interculturalidad. Las decisiones del Tribunal Constitucional son vinculantes e inapelables; de este modo se impone a los cuatro órganos del Estado y a todos los niveles de autonomía.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización está dirigida a regular el régimen de autonomías. Entre los principios que rigen su contenido se destacan: el carácter voluntario u opcional de una entidad territorial para acceder a la autonomía por medio de un referéndum; el autogobierno, que implica la elección directa de sus autoridades; la preexistencia de naciones y pueblos

indígena originario campesinos; y la complementariedad entre nivel central y gobiernos autónomos. La autonomía se ejerce en cuatro niveles equiparables; departamental, regional, municipal e indígena originario campesino, mediante la libre elección de sus autoridades, facultad legislativa, gestión pública, resolución de controversias dentro de sus potestades normativas y ejecutivas, y potestad de crear, recaudar y administrar tributos. Si bien esta ley establece que los gobiernos autónomos pueden crear nuevos tributos, no se ha definido una nueva distribución de los recursos mediante un pacto fiscal.

Esta ley orgánica fue debatida en su fase de anteproyecto con organizaciones regionales y con la oposición parlamentaria, aunque varias observaciones sustanciales no tuvieron eco en la ley promulgada. Entre las observaciones estaba aquella referida, precisamente, a la política distributiva fiscal que el Gobierno mantiene bajo el argumento de que una redistribución de recursos afectaría los planes del Estado. Otra observación se refiere a la suspensión en los cargos de autoridades a sola acusación judicial, algo que se interpreta como una “judicialización de la política” puesto que la posibilidad de utilizar las acusaciones como medio de suspensión o destitución de autoridades, anteponiéndose a la presunción de inocencia, podría convertirse en una fórmula para disminuir la fuerza de los contrapesos políticos regionales. Esta disposición ya fue aplicada mediante una ley transitoria antes de la aprobación del conjunto de leyes orgánicas, y junto con otras normas generaron un contexto de “judicialización” de la política porque su aplicación se dirigió, casi exclusivamente, hacia miembros de la oposición con cargos de alcaldes y gobernadores.

Rol de los poderes del Estado en democracia

Las relaciones entre poderes u órganos del Estado tienen como antecedente las vicisitudes que vivió el primer Gobierno del MAS y las condiciones políticas en las que se dio la aprobación de las leyes orgánicas y otras disposiciones normativas.

Con relación al primer aspecto, Evo Morales declaró antes de su reelección:

Algunos dicen que tenemos el poder, falso, no estamos en el poder, solo tenemos el Gobierno, el Poder Ejecutivo. Lo que se puede hacer por decretos, lo estamos haciendo, lo que se puede hacer con ley no se puede hacer. En las elecciones de diciembre de este año (2009), el poder

que tenga el pueblo significa que tengamos el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Así el pueblo boliviano tendrá el poder para hacer justicia con los trabajadores¹.

Esta aspiración expresaba la intención de no repetir el escenario político de la primera gestión del MAS cuando se dio la figura de “gobierno dividido”. Esa manifestación discursiva se tradujo en varias determinaciones asumidas por el partido de gobierno a partir de su control del Órgano Legislativo, pues-

Se ha puesto en cuestión el equilibrio, la independencia y la armonía entre los poderes del Estado porque se manifiesta una tendencia a su funcionamiento bajo un marcado presidencialismo que influye en el Congreso y que presiona al sistema judicial.

to que la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó las leyes orgánicas sin deliberación ni concertación con la débil oposición, y tampoco con las organizaciones que apoyan al gobierno. Aprobó asimismo leyes cortas o transitorias que han determinado una influencia mayor del oficialismo sobre las instituciones del Estado, como el Órgano Judicial, el Tribunal Constitucional y la Fiscalía. Esta situación ha

puesto en cuestión el equilibrio, la independencia y la armonía entre los poderes del Estado porque se manifiesta una tendencia su funcionamiento bajo un marcado presidencialismo que influye en el Congreso y que presiona al sistema judicial, generando una suerte de colaboracionismo entre poderes públicos, sujetos a la voluntad política del actor político que controla el proceso decisional.

Las decisiones gubernamentales respecto a temas judiciales son un ejemplo de esta tendencia. Durante la primera gestión de Evo Morales se dieron casos de acefalía en el poder judicial porque el oficialismo no coincidía con los magistrados elegidos en anteriores gestiones y un permanente conflicto terminó en juicios por prevaricato a los magistrados del Tribunal Constitucional, quienes renunciaron dejando paralizada la institución. Otra situación de acefalía se presentó en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de la Judicatura. Estos casos aceleraron la promulgación de la Ley Corta, que dio potestad al Presidente del Estado para nombrar autoridades interinas en cargos acéfalos sin participación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

1 <http://www.ernestojustiniano.org/2009/12/he-man-evo-quiere-el-poder-total>.

Entre las decisiones polémicas de esta ley figura la prórroga del mandato del fiscal general, pese a que correspondía una nueva designación mediante una terna sometida a votación legislativa. La Fiscalía ha efectuado acusaciones a gobernadores y alcaldes opositores que van desde corrupción y malversación de fondos hasta vínculos con supuestos mercenarios separatistas. También desde el Gobierno, a través del Ministerio Público, se han iniciado procesos judiciales a cuatro ex Presidentes. Asimismo, se aprobó una ley anticorrupción que tiene carácter retroactivo y que fue denunciada por la oposición como instrumento de persecución política utilizado contra sus candidatos.

La Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas no reconoce fuero, inmunidad ni privilegio alguno en la investigación y se aplica a servidores y ex servidores públicos. La referencia al artículo 123 constitucional hace que esta ley tenga un carácter retroactivo. Según esta norma, los delitos contra el patrimonio del Estado son imprescriptibles. También esta disposición legal crea un consejo nacional que propone, supervisa y fiscaliza las políticas públicas orientadas a prevenir y sancionar actos de corrupción. Se endurecen las sanciones en caso delitos de corrupción y enriquecimiento ilícito, y no se permite la suspensión condicional de la pena ni el perdón judicial. Además, la ley permite juzgar a imputados en delitos de corrupción en ausencia o rebeldía, y desautoriza el secreto bancario en la investigación financiera. Se crean, asimismo, tribunales, juzgados, fiscales e investigadores especializados en delitos contra el patrimonio estatal.

La oposición denunció esta norma como instrumento de persecución política que sería utilizado contra sus personalidades de manera muy selectiva. Del mismo modo, los ex dignatarios de Estado que enfrentan procesos judiciales denunciaron que esta ley va en contra de los derechos humanos fundamentales, tanto por su interpretación como por su utilización con carácter retroactivo. Para incrementar la contundencia de la ley anticorrupción, la Asamblea Legislativa Plurinacional modificó el Código Procesal (Ley N° 273 de Modificaciones al Sistema Normativo Penal); entre los cambios más significativos figura la ampliación del tiempo máximo de detención preventiva. Los enjuiciamientos tocaron también los resultados de las elecciones departamentales y municipales de abril 2010 porque varios alcaldes y gobernadores de oposición fueron suspendidos mediante acciones legales. Todo lo anterior evidencia una acción política jurídica con rasgos de uso instrumental por parte del oficialismo.

En relación a la entidad electoral, se produjo un conflicto entre el Poder Ejecutivo y una instancia judicial. A raíz de una demanda planteada por can-

didatos del MAS respecto a la distribución de escaños en las elecciones generales de 2009, la Corte Superior de Distrito de La Paz emitió un fallo disponiendo que la antigua Corte Nacional Electoral realice una nueva asignación que, de aplicarse, favorecería a tres candidatos del MAS. La Corte rechazó ese fallo y el partido de gobierno amenazó con enjuiciar a los vocales; empero el tema quedó estancado porque concluyó el mandato de los vocales y la Asamblea Legislativa Plurinacional procedió a la elección de los miembros del flamante Tribunal Supremo Electoral.

Adicionalmente, se aprobó un reglamento para la designación de vocales electorales departamentales que establece que los tribunales departamentales estarán integrados por cinco vocales, de los cuales uno es designado por el Presidente del Estado y los restantes cuatro seleccionados por la Asamblea Legislativa Plurinacional con base en ternas presentadas por las asambleas departamentales. Apparently, existe una incongruencia entre la implementación de un régimen de autonomías que otorga potestad legislativa a los gobiernos subnacionales y la atribución presidencial para designar a un miembro de las cortes electorales departamentales, porque menoscaba la autoridad del gobernador.

Otras acciones oficialistas en el ámbito judicial tienen que ver con la aprobación de la Ley de Necesidad de Transición a los Nuevos Entes del Órgano Judicial y Ministerio Público, la ya mencionada Ley Corta, para viabilizar la designación de magistrados mediante decisión presidencial. Con su puesta en vigencia en el primer semestre de 2010 se nombraron jueces para el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura. Todas las autoridades designadas ejercerán sus funciones con carácter interino hasta la realización de comicios para elegir a los magistrados del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, cuya fecha fue pospuesta hasta octubre de 2011.

La necesidad de la Ley Corta fue justificada por el Gobierno como una respuesta a la dilación en la resolución de casos, por lo que se limitó la función de las autoridades interinas al tratamiento de casos pendientes de resolución

hasta febrero de 2009 o previos a la aprobación de la nueva Constitución. Empero, el argumento de enfrentar el retardo en la justicia es secundario respecto a la forma de encarar el tema porque transfirió al Presidente del Estado una potestad legislativa, sobre todo si la elección de magistrados depende ahora del voto ciudadano. El artículo 4 de la norma de marras señala que “hasta tanto entre en funciones el Órgano Judicial, el Presidente nombrará con carácter interino a las autoridades de cargos acéfalos: Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados del Tribunal Constitucional, Miembros del Consejo de la Judicatura”. Algo similar ocurrió en relación al fiscal general, cuyo mandato fue ampliado y con atribuciones para nombrar fiscales de distrito interinos, mientras que la Constitución establece que la designación del fiscal es una atribución de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Otra ley transitoria, esta vez referida a las autonomías, fue aprobada en mayo de 2010. Se promulgó dos meses antes de la consideración y aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y pocas semanas después de la elección de gobernadores y alcaldes. Esta norma incluyó un artículo que establecía que las autoridades podían ser suspendidas de sus cargos por acusaciones penales planteadas por jueces y no por sentencia ejecutoriada, como se establecía anteriormente para el caso de autoridades electas. Los tres gobernadores de signo opositor tienen denuncias judiciales por supuestos actos de corrupción, lo que hizo considerar las intenciones políticas de esa norma. Hubo un intento opositor de frenar su promulgación mediante una solicitud de reconsideración, que fue resuelta por la mayoría oficialista. Esta norma también fue aplicada en algunos municipios donde ganaron alcaldes de fuerzas opositoras.

En suma, los nuevos órganos del Estado están en proceso de implementación y su pleno funcionamiento depende de algunas determinaciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional. En el ámbito parlamentario predomina la ausencia de una cultura de diálogo, las iniciativas corresponden al oficialismo y la oposición tiene una actitud meramente reactiva. La aprobación de las leyes orgánicas, por ejemplo, no fue resultado de un proceso deliberativo; además, en la medida en que el proceso de elaboración de estas leyes tenía un constreñimiento temporal, una fecha límite de aprobación, el oficialismo actuó en función de sus intereses.

El Estado del pluralismo: la concentración de poder en el partido de gobierno

La Constitución Política reconoce el pluralismo como un elemento constitutivo del nuevo orden estatal. El pluralismo nacional es el adjetivo que caracteriza al Estado e implica el reconocimiento de “naciones y pueblos indígena originario campesinos” como sujetos portadores de derechos colectivos. Sobre esa base se reconoce el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, con diversas maneras de materialización, en algunos casos mediante políticas públicas, en otros, a través de leyes, y finalmente como intercambio discursivo y distribución del poder entre varios actores relevantes. El pluralismo político corresponde a esta última modalidad y se manifiesta en la composición del sistema de partidos y la distancia ideológica entre sus componentes, así como en su presencia en los espacios institucionales de representación y de gobierno. También tiene que ver con el intercambio y el debate discursivo en el espacio público. Analizamos este último aspecto porque está vinculado con las condiciones de producción y recepción de los discursos políticos que tienen como antecedente la polarización ideológica que caracterizó el proceso político entre 2006 y 2009.

Las fracturas regionales y étnicas se agudizaron debido no solamente a las políticas impulsadas por el Gobierno, sino a la complejidad del escenario político por efecto de la inédita existencia coetánea de “gobierno dividido” en las relaciones entre poderes Ejecutivo y Legislativo, de “división vertical de poderes” en las relaciones entre Gobierno central y varias prefecturas, y de un “proceso constituyente” en marcha en su fase institucional como Asamblea Constituyente. Adicionalmente, en esos espacios no participaban los mismos actores políticos (solamente el MAS tenía presencia en los tres espacios) y, además, estaban sometidos a la presión de actores sociales, como los comités cívicos y las organizaciones campesinas e indígenas. Este cuadro de situación provocaba mayor polarización y ésta se reproducía en el espacio público donde se desarrollaba otra pugna entre el Gobierno y algunos medios de comunicación. En esas condiciones, el pluralismo político se transformó en dicotomía y el espacio público se tiñó de polarización, en particular en los medios de comunicación masiva.

En los últimos años, el espacio mediático se reduce a la existencia de dos circuitos comunicacionales por donde transitan los discursos políticos y los discursos sobre la política. Por una parte, las redes y consorcios mediáti-

cos vinculados al sector empresarial, que elaboran, reproducen y amplifican las posturas opositoras al Gobierno. En contrapartida, una red nacional de radioemisoras comunitarias locales —que amplían el rol de la radio estatal, del periódico gubernamental y de la televisión pública— es utilizada por el Gobierno para legitimar sus posiciones. En ningún caso la objetividad forma parte de la construcción de las noticias. Es decir, a las fisuras sociales, fracturas regionales y polarización ideológica que caracterizaron la política boliviana entre 2006 y 2009 se sumó una suerte de división en el espacio mediático, exacerbando las diferencias entre actores políticos. Existe un elemento complementario que empaña el espacio público y tiene consecuencias en la libre expresión debido a una pugna permanente entre el Presidente y algunos medios de comunicación. En suma, el espacio mediático no es un espacio proclive para la manifestación del pluralismo político como espacio de interdiscursividad.

La influencia de los *mass media*, en particular de la televisión, presenta otras aristas por su incidencia indirecta en la elaboración del discurso opositor, antes y después de las elecciones de 2009. Los partidos que se enfrentaron al MAS carecen de cuadros intelectuales, sus jefes o candidatos presidenciales tienen una trayectoria política más ligada a la gestión pública y a la labor empresarial. En esas circunstancias, el discurso opositor se articuló a partir de la adopción de una visión maniquea difundida por “analistas” invitados para asumir posiciones contestatarias al oficialismo en programas con un formato que incentiva el reduccionismo en las interpretaciones y la emisión de consignas que responden al tipo de audiencia y a necesidades de *rating*. Esos son los insumos discursivos de la oposición, cuyo desempeño no favorece una cultura deliberativa.

La elaboración discursiva del MAS tiene otras connotaciones porque su audiencia está compuesta por grupos organizados que responden a interpelaciones cerradas. En ellas predomina una suerte de encierro ideológico que se

En los últimos años, el espacio mediático se reduce a la existencia de dos circuitos comunicacionales: las redes y consorcios mediáticos vinculados al sector empresarial y, en contrapartida, una red nacional de radioemisoras comunitarias locales que es utilizada por el Gobierno para legitimar sus posiciones. En ningún caso la objetividad forma parte de la construcción de las noticias.

traduce en la dicotomía “amigo-enemigo”, que contiene las antinomias utilizadas por el oficialismo para repeler a sus rivales, que son acusados de neoliberales, separatistas, corruptos, antidemocráticos y/o colonialistas.

Este panorama de polarización en el sistema de partidos se modificó parcialmente a partir de la ruptura de la alianza entre el MAS y el Movimiento Sin Miedo (MSM) en torno a las elecciones subnacionales en abril de 2010. El MSM adquirió autonomía discursiva y se situó al margen de la polarización entre oficialismo y oposición; adicionalmente, se distingue de los partidos de oposición porque tiene las características organizativas convencionales de una fuerza de izquierda con cuadros intelectuales y políticos profesionales. Su participación en las filas del oficialismo durante la primera gestión gubernamental, en la Asamblea Constituyente y en las elecciones generales de 2009, lo sitúa más cerca del centro que ocupa el MAS en el espacio de discursividad y, por ende, emerge como un rival más que como opositor. En esa medida, la presencia del MSM amplía el pluralismo político — pese a que su bancada parlamentaria es reducida— porque matiza el debate parlamentario y asume posiciones críticas y no meramente contestatarias.

Relaciones entre la nueva élite y otros actores políticos

Con estos antecedentes analizamos el grado de pluralismo político a partir de considerar la distribución de fuerzas políticas en los espacios decisivos, para perfilar los rasgos que presentan las relaciones entre la nueva élite y otros actores políticos. El punto de partida es evaluar la presencia de las organizaciones políticas y su importancia en las interacciones partidistas. El campo político está definido por la presencia dominante del MAS convertido en actor decisivo en la mayoría de los espacios institucionales, puesto que no depende de otras organizaciones políticas para tomar decisiones legislativas y/o ejecutivas. El campo político está definido por la presencia dominante del MAS convertido en actor decisivo en la mayoría de los espacios institucionales, puesto que no depende de otras organizaciones políticas para tomar decisiones legislativas y/o ejecutivas.

En el ámbito legislativo nacional, el MAS controla ambas cámaras, aunque su disponibilidad de dos tercios de votos en Diputados se debilitó temporal y relativamente por la ruptura de su alianza con el MSM, una relación

colaborativa que no adquirió rasgos de coalición porque esta segunda fuerza se sumó al liderazgo presidencial de Evo Morales hasta que se presentó con personalidad propia en las elecciones departamentales y municipales de 2010 (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Elecciones generales 2009.
Asamblea Legislativa Plurinacional 2010-2015

Agrupación política	Votos	Porcentaje	Representación en la Asamblea Legislativa Plurinacional	
			Diputados	Senadores
MAS-IPSP	2.943.209	64,22%	88*	26
PPB-CONVERGENCIA	1.212.795	26,46%	37	10
UNIDAD NACIONAL	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 MSM se deslindaron de la bancada oficialista debido a una ruptura con el MAS.

En las asambleas legislativas departamentales, el MAS tiene mayoría calificada en seis departamentos donde vencieron sus candidatos a gobernador (véase cuadro 2), y en los tres casos en que se eligieron autoridades ejecutivas de signo opositor, el MAS es una fuerza relevante en las asambleas departamentales puesto que sus votos son decisivos para la aprobación de estatutos autonómicos (véase cuadro 3). Un año después, el predominio del MAS se incrementó en este nivel gubernamental por la defección del gobernador de Tarija, que se refugió en Paraguay ante una acusación legal en su contra, siendo sustituido por una autoridad oficialista. Asimismo, se plantearon acusaciones contra los gobernadores opositores de Beni y Santa Cruz; en este último caso, el MAS logró disputar el control de la Asamblea Departamental, un dato fundamental puesto que se trata de la región donde se manifestó la mayor oposición al Gobierno de Evo Morales en su primera gestión.

Cuadro 2

Elecciones departamentales 2010 Resultados para gobernador

Departamento	Organización política	Votación	Porcentaje	Gobernador electo
Chuquisaca	Movimiento Al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)	109.270	53,60%	Esteban Urquizu Cuellar (MAS-IPSP)
	Chuquisaca Somos Todos (CST)	72.314	35,50%	
	Libertad y Democracia Renovadora (LIDER)	8.752	4,30%	
	Movimiento Sin Miedo (MSM)	8.044	3,90%	
	Falange F-19 (F-19)	5.476	2,70%	
La Paz	MAS-IPSP	534.563	50,00%	Cesar Hugo Cocarico Yana (MAS-IPSP)
	Movimiento Sin Miedo (MSM)	247.796	23,20%	
	Frente de Unidad Nacional (UN)	159.499	14,90%	
	Movimiento Por la Soberanía (MPS)	67.863	6,30%	
	Alianza Social Patriótica (ASP)	30.361	2,80%	
	Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	29.152	2,70%	
Cochabamba	MAS-IPS	415.245	61,90%	Edmundo Novillo Aguilar (MAS-IPSP)
	Unidad Nacional-Convergencia Patriótica (UN-CP)	174.175	26,00%	
	Movimiento Sin Miedo (MSM)	52.516	7,80%	
	Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	29.250	4,40%	

(continúa en la página 63)

(viene de la página 62)

Oruro	MAS-IPSP	107.576	59,6%	Santos Javier Tito Véliz (MAS-IPSP)
	Movimiento Sin Miedo (MSM)	53.111	29,4%	
	Frente de Unidad Nacional (UN)	13.933	7,7%	
	Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	5.800	3,2%	
Potosí	MAS-IPSP	163.989	66,80%	Félix González Bernal (MAS-IPSP)
	Alianza Social (AS)	31.564	12,90%	
	Agrupación Ciudadana Uqharikuna (ACU)	27.873	11,40%	
	Frente Cívico Regional Potosinista (FCRP)	15.960	6,50%	
	Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	6.066	2,50%	
Pando	MAS-IPSP	17.192	49,70%	Luis Adolfo Flores Roberts (MAS-IPSP)
	Consenso Popular (CP)	16.744	48,40%	
	Movimiento Sin Miedo (MSM)	657	1,90%	
Santa Cruz	VERDES	515.370	52,60%	Rubén Armando Costas Aguilera (VERDES)
	(MAS-IPSP)	374.326	38,20%	
	Todos por Santa Cruz (TODOS)	43.929	4,50%	
	Frente Amplio (FA)	25.031	2,60%	
	Movimiento Sin Miedo (MSM)	11.530	1,20%	
	Fuerza Ciudadana Nacionalista (FCN)	8.937	0,90%	

(continúa en la página 64)

(viene de la página 63)

Tarija	Camino al Cambio Alianza Nacional (CC)	97.726	48,90%	Mario Adel Cossio Cortez (CC)
	MAS-IPSP	88.014	44,10%	
	Poder Autonómico Nacional (PAN)	13.909	7,00%	
Beni	Primero el Beni (PRIMERO)	64.055	42,50%	Ernesto Suárez Sattori (PRIMERO)
	MAS-IPSP	60.477	40,10%	
	MNR – PUEBLO	18.269	12,10%	
	Convergencia Amazónica (CA)	5.949	3,90%	
	Nacionalidades Autónomas por el Cambio y Empoderamiento Revolucionario (NACER)	1.894	1,30%	

En el nivel municipal, las cifras son más contundentes a favor del partido de gobierno. El MAS venció en 229 de los 337 gobiernos municipales en disputa, seguido muy de lejos por el MSM con 21 alcaldes victoriosos, constituyéndose ambos en los únicos partidos nacionales, con evidentes diferencias respecto a presencia territorial. Los restantes alcaldes responden a fuerzas opositoras regionales de Santa Cruz (15 autoridades), Beni (9) y Pando (8), y existe un caso similar en provincias de La Paz con 6 municipios a favor del Movimiento Por la Soberanía, MPS, una fuerza local desprendida del MAS (véase cuadro 4).

Resaltan algunas victorias de candidatos adversarios al MAS porque se produjeron en capitales de departamento donde el oficialismo es mayoritario, como es el caso de las ciudades de Oruro, Potosí y Sucre. En estos dos últimos casos, los alcaldes electos de manera directa fueron suspendidos por acciones judiciales respaldadas por el MAS. Algo similar aconteció en varias capitales de provincia. A la escasa presencia de fuerzas opositoras con recursos de poder en el nivel municipal se suma la respuesta del oficialismo, una acción excluyente dirigida a menoscabar su presencia, puesto que los alcaldes suspendidos estaban ligados a partidos tradicionales o a grupos regionales adversos al MAS. Una acción análoga fue dirigida contra el alcalde de La Paz, militante del MSM; empero, esa impugnación no podría imponerse a la legitimidad que a este alcalde le proporcionaba su trayectoria política y porque los alcaldes defenestrados no disponían de la fortaleza partidista que presenta el MSM.

Cuadro 3
Elecciones departamentales 2010. Asignación de escaños en asambleas departamentales

Organización	Chquisaca			La Paz			Cochabamba			Oruro			Potosí			Tarija			Santa Cruz			Beni			Pando			Bolivia
	T	P	E	Tt	T	P	E	Tt	T	P	E	Tt	T	P	E	Tt	T	P	E	Tt	T	P	E	Tt	T	E	Tt	
ACU														1	1													1
AS														3	3													3
CST	1	3		4																								4
CC																	5	6	11									11
CP																								8	8			8
FA																												2
FCRP																	1	1										1
MPS					1	1																						1
MAS-IPSP	9	6	15	19	11	30	16	11	27	16	10	26	16	11	27	5	6	11	6	3	9	10	10	7	7			162
MNR-PUEBLO																						3	3					3
MSM					1	6	7	1	1	1	5	5																5
PAN																2	3	5										5
PRIMERO																					11	11						11
UN	2	2									1	1																3
UN-CP										4	4																	4
VERDES																			7	5	12							12

T: asambleístas por territorio; P: asambleístas por población; E: asambleístas indígenas o campesinos; Tt: número total de asambleístas.

Cuadro 4
Elecciones municipales 2010
Número de municipios por organización política

Organización social	Beni	Chuquisaca	Cochabamba	La Paz	Oruro	Pando	Potosí	Santa Cruz	Tarija	Total
Número de municipios										
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 siglas*	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 cinco municipios.

En esa medida, la relación de la nueva élite gobernante con sus adversarios se asienta en una visión dicotómica, cercana a la polarización de antaño, que concibe a la política bajo una lógica amigo-enemigo. Esa postura es si-

La relación de la nueva élite gobernante con sus adversarios se asienta en una visión dicotómica, cercana a la polarización de antaño, que concibe a la política bajo una lógica amigo-enemigo.

milar respecto a la vieja élite política, como también a las nuevas fuerzas políticas rivales, como el MSM y Alianza Social (AS), de René Joaquino, alcalde electo de Potosí, ahora suspendido. En el primer caso, alcanza a figuras de la oposición convencional, inclusive a ex Presidentes y ex ministros que no tienen vigencia política ni son potenciales rivales electorales en el futuro, en una suerte de ajuste de cuentas con el pasado porque estas acusaciones se fundamentan tanto en razones de aplicación de justicia como en la necesidad de legitimar el “proceso de cambio”. En el segundo caso, como vimos, la postura frente a rivales de izquierda —es el caso del MSM y de AS— es situarlos en el campo de la oposición convencional para restar eficacia a sus posturas críticas

al Gobierno y evitar que se postulen como fuerzas alternativas que no son contrarias al “proceso de cambio”.

En general, en la disputa ideológica el oficialismo utiliza un discurso que se asienta en dos ejes que le permiten abarcar el espacio político para cuestionar a sus adversarios: por un lado, el cuestionamiento al neoliberalismo como resabio de la “democracia pactada” y, por otro, la descolonización como superación de la discriminación histórica contra los indígenas. Los rivales y opositores, e inclusive los “traidores”, son situados en uno de esos ejes o en ambos para poner en entredicho la verosimilitud de sus posiciones políticas.

Por eso el MAS considera que el pluralismo se manifiesta de una manera poco convencional, esto es, se da en el seno del partido de gobierno como debate interno entre las posiciones del MAS y de las diversas organizaciones y movimientos sociales que forman parte de la coalición oficialista, en una compleja relación entre autonomía y cooptación debido a las peculiaridades que presenta el MAS como movimiento político. Al margen de esos rasgos organizativos, que analizamos más adelante, es evidente que una concepción que sitúa el pluralismo en las filas de un partido de gobierno que tiene capacidad hegemónica termina por circunscribir la política al ámbito estatal, y limita las posibilidades de que el sistema de partidos exprese la diversidad de intereses e identidades de la sociedad. En otras palabras, el pluralismo político es débil porque existe una fuerza hegemónica que concentra los recursos de poder en la política institucional.

El MAS considera que el pluralismo se da en el seno del partido de gobierno, como debate interno entre las posiciones del MAS y de las diversas organizaciones y movimientos sociales que forman parte de la coalición oficialista, en una compleja relación entre autonomía y cooptación.

Dinámica interna del partido oficialista

El MAS es un partido peculiar y, por eso, se lo caracteriza como movimiento político (Cf. Komadina y Geffroy 2007) o se autodefine como “instrumento”; sin embargo, su presencia al mando del Gobierno le proporciona nuevas características. El rasgo principal es su relación con los denominados movimientos sociales que, en la mayoría de los casos, son organizaciones sindicales e indígenas. Se trata de una relación de larga data que empieza con la gestación

de lo que el sindicalismo campesino definió como “instrumento político”. Por eso, la sigla oficial es MAS-IPSP, Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos. Desde su arribo al Gobierno, esas relaciones se han modificado puesto que el “instrumento” controla los recursos del poder y, en tanto partido de gobierno, define los incentivos colectivos y distribuye los incentivos selectivos. La novedad organizativa más importante es la creación de la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM), un intento de racionalización de la movilización colectiva en función de la estrategia gubernamental. Empero, sus rasgos son distintos a los convencionales, como se desprende de una evaluación de esas relaciones.

Entre las organizaciones que conforman la CONALCAM se encuentran cinco organizaciones sindicales campesinas e indígenas que están organizadas a escala nacional: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (FNMCB), la Confederación Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo (CONAMAQ), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Existen también organizaciones que tienen participación variable y contingente, y su apoyo está condicionado al tipo de demandas y acciones que realiza el Gobierno: las federaciones de cooperativistas mineros, de fabriles, de maestros rurales y otros.

El MAS no representa a los movimientos sociales, sino que forma parte de una coalición de actores sociales y políticos que se aglutinan bajo el liderazgo de Evo Morales, un factor de unificación simbólica y de conducción práctica. Se trata de una “coalición flexible e inestable” porque varios movimientos sociales son la base de apoyo orgánico y permanente del MAS, como los campesinos, sobre todo los cocaleros, los colonizadores y las mujeres campesinas indígenas. Otras organizaciones son circunstancialmente aliadas del partido de gobierno; entre ellas destacan los cooperativistas mineros y algunos sindicatos obreros. Hay entidades sindicales que se adhieren a la línea gubernamental pero no ingresan al círculo de aliados permanentes ni forman parte de la base social de apoyo al Gobierno, como la Central Obrera Boliviana (COB) y el magisterio, que en algunas circunstancias se oponen a las medidas gubernamentales. En el caso de las organizaciones indígenas, algunas —como CONAMAQ y CIDOB— actuaron alternativamente como aliados o grupos de presión, particularmente en la Asamblea Constituyente, donde

funcionó el “Pacto de Unidad”, una instancia que congregó a las organizaciones campesinas e indígenas pero que, paradójicamente, no incluyó en su seno al movimiento cocalero.

En la medida en que las demandas de un movimiento social son canalizadas por el Gobierno, su participación en la coalición oficialista es estable. Cuando se produce una contradicción entre demanda social y política gubernamental, este vínculo se debilita o se rompe momentáneamente. Esta coalición adquiere rasgos de flexibilidad cuando varía el nexo entre movimientos sociales y partido de gobierno porque este lazo depende de la correspondencia entre demanda y decisión gubernamental. Sin embargo, entre la aprobación del proyecto de texto constitucional por la Asamblea Constituyente, en diciembre de 2007, y el referéndum para la aprobación de la nueva Constitución, en enero de 2009, se exacerbó la polarización política en el país y, frente a esta situación, el MAS fortaleció a la CONALCAM y convocó a la generalidad de movimientos y organizaciones sociales mediante un incentivo colectivo, la defensa del “proceso de cambio” conducido por el Gobierno.

En la segunda gestión gubernamental existe una tendencia a la institucionalización de la CONALCAM como instancia que congrega a los actores sociales afines al MAS y tiene que ver con la distribución de incentivos selectivos, entre ellos el manejo del “control social”, una nueva institución participativa reconocida constitucionalmente, que implica otra modalidad de relación entre organizaciones sociales y el Estado en sus distintas instancias y en vínculo con la gestión pública. En suma, la estrategia oficialista apunta a reducir el grado de incertidumbre o inestabilidad en la coalición, definiendo reglas para racionalizar las relaciones entre movimientos y organizaciones sociales y el partido de gobierno.

Esta intención se debilitó de manera nítida en el transcurso de 2011 debido al rechazo popular a una medida gubernamental dictada en diciembre de 2010 que dispuso el alza de los precios de la gasolina y otros combustibles. Esa medida fue derogada ante el rechazo de la mayoría de las organizaciones sociales afines al Gobierno, que puso en evidencia los límites de la capacidad hegemónica del MAS, inclusive en el seno de la coalición oficialista, puesto que la CONALCAM dejó de cumplir su papel de factor de movilización en apoyo al gobierno.

Inclusión social e instituciones democráticas: política redistributiva y desafíos institucionales

Las demandas populares por transformaciones en la política tienen como telón de fondo desde principios de la década pasada las profundas desigualdades sociales, económicas y culturales. En esa medida, el “proceso de cambio” no

El “proceso de cambio” es un camino para plantear respuestas a los rezagos históricos de desigualdad, exclusión y discriminación de amplios segmentos de la población, sobre todo campesinos, indígenas y mujeres.

es solamente una reivindicación por mayor participación en los espacios de poder, sino un camino para plantear respuestas a los rezagos históricos de desigualdad, exclusión y discriminación de amplios segmentos de la población, sobre todo campesinos, indígenas y mujeres. Desde esa perspectiva, la inclusión social es una de las políticas exitosas del Gobierno del MAS, tanto en su dimensión político-simbólica como económico-social. Es evidente la importancia de la faceta simbólica de la inclusión por las modificaciones respecto al tipo de identidades sociales que ocupan los espacios de poder, hecho que tuvo y tiene consecuencias en la composición de la élite política.

Los avances en inclusión social también se relacionan con aspectos socioeconómicos, que están vinculados con la aplicación de varias medidas dis-

Los avances en inclusión social también se relacionan con aspectos socioeconómicos, que están vinculados con la aplicación de varias medidas distributivas y con la ejecución de políticas y programas sociales.

tributivas y con la ejecución de políticas y programas sociales que benefician a sectores sociales antaño marginados. Si bien un tema pendiente de evaluación es la relación entre inclusión social e institucionalidad democrática, su abordaje requiere evaluar, de manera preliminar, los logros en la ejecución de políticas gubernamentales que tienen efectos de inclusión social. Entre

los programas de transferencia de recursos con este cariz sobresalen el Bono Juancito Pinto, el Bono Juana Azurduy y la Renta Dignidad.

Los datos de sus beneficios son elocuentes, al margen de la sostenibilidad financiera de estas políticas y programas que dependen de la generación de excedente económico y, en algunos casos, de la cooperación proporcionada por los Gobiernos de Cuba y Venezuela. Respecto a la generación de excedentes,

la nacionalización de los hidrocarburos en mayo de 2006 ha permitido que los ingresos fiscales en 2010 sean equivalentes a 2,5 veces respecto a 2005 (véase datos del Banco Central de Bolivia en www.bcb.gob.bo). Este aumento ha incrementado en proporción similar el gasto fiscal, hasta alcanzar en 2010 una cifra similar a 2,23 veces el gasto del año 2005 (Ídem).

El Bono Juancito Pinto está destinado a reducir el abandono escolar mediante la entrega de 200 bolivianos a cada niño de nivel primario de colegios fiscales, a condición de que haya concluido el año académico. Seis millones de bonos fueron entregados entre 2006 y 2009. En 2010, benefició a las familias de 1,9 millones de niños y costó Bs. 381 millones, financiados en un 26% por las empresas estatales de minería e hidrocarburos y en un 74% por el Tesoro General de la Nación. A cuatro años de su introducción, ha reducido la deserción escolar de 5,3% a 2,8%.

El Bono Juana Azurduy es un programa para reducir la mortalidad materno-infantil que consiste en montos entregados por acudir a consulta médica de control prenatal, postparto y consultas bimestrales. Este bono reparte Bs. 1.820 durante 33 meses a mujeres desde que están en periodo de gestación hasta que sus hijos cumplen dos años. Se distribuye en cuatro pagos de Bs. 50 por cada control prenatal de la embarazada, un desembolso de Bs. 120 cuando nace el bebé y 12 pagos de Bs. 120 por cada revisión médica del niño hasta que cumple dos años de vida. Desde mayo de 2009 ha beneficiado a 800.000 mujeres y el monto distribuido alcanzó a Bs. 130 millones.

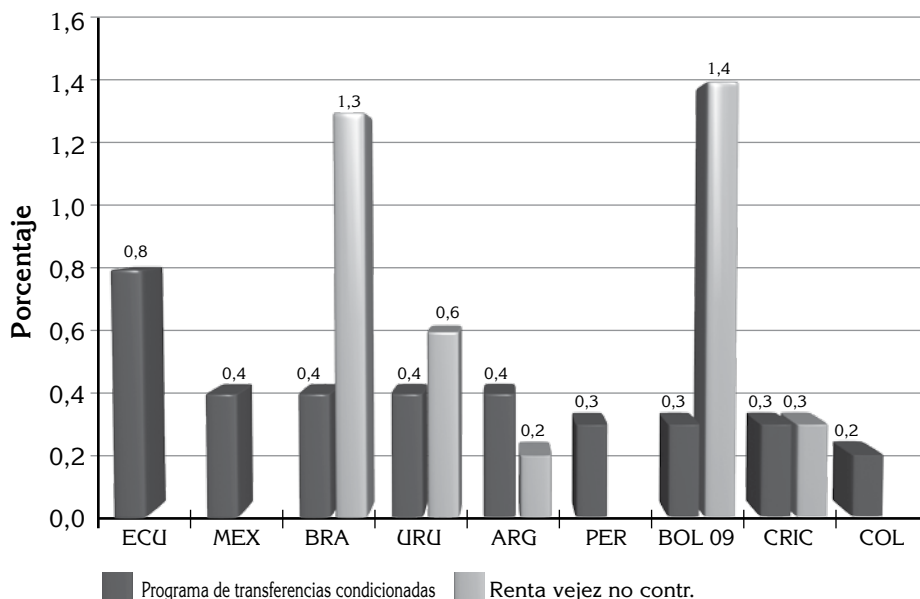
Otra política de seguridad social es la Renta Universal de Vejez, denominada Renta Dignidad, que paga mensualmente Bs. 150 a los jubilados y Bs. 200 a los no jubilados mayores de 60 años. Entre 2008 y 2009, el programa alcanzó a 757 mil beneficiados. Esta renta fue una política implementada en anteriores Gobiernos y se sostuvo con los fondos de las empresas capitalizadas. Se financia con el 30% de los ingresos generados por el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), que en 2009 fueron insuficientes para cubrirla. En 2009 costó Bs. 1.682 millones y beneficia anualmente a alrededor de 700.000 adultos mayores. Entre 2008-2009 esta transferencia correspondió al 1,4% del PIB, siendo el porcentaje más alto en la región (véase tabla 1).

Estas transferencias representan apenas el 2,15% de los egresos del sector público no financiero, formado por el Gobierno central, los gobiernos departamentales, los gobiernos municipales y las empresas públicas. Sin embargo, son obligaciones de las que el Gobierno no podrá liberarse fácilmente, como evidencia la tendencia permanente al alza en el gasto fiscal. En 2009, aunque

los ingresos se redujeron en 6,11%, los gastos se incrementaron en 0,43%. Además, si bien en 2010 el sector público presentó un superávit fiscal equivalente al 3,1% del PIB, los gastos del Gobierno central y los gobiernos subnacionales en conjunto presentaron un leve déficit, que fue financiado por las utilidades de las empresas públicas.

Gráfico 1

Transferencia de ingresos a hogares y personas (% PIB)



Fuente: PAPEP-PNUD

Dado el estancamiento de los volúmenes exportados de hidrocarburos y la ausencia de inversiones en el sector petrolero, el panorama fiscal no es alentador. Por eso, a fines de diciembre de 2010 el Gobierno decidió retirar el subsidio a los hidrocarburos, una obligación equivalente al 2% del PIB y cada vez más costosa por el aumento de los precios internacionales de estos, los crecientes volúmenes de hidrocarburos refinados importados y los altos niveles de exportación ilegal de esos productos hacia los países vecinos. Tras una semana de protestas populares, el Gobierno decidió derogar esa medida, pero esta acción no permitió revertir el proceso inflacionario que en 2010 alcanzó a 5,54%, un

porcentaje que dependió del elevado incremento registrado en diciembre. Este comportamiento en la economía muestra las dificultades no solamente para mantener, sino para ampliar el universo de beneficiarios de los bonos.

Aparte de los bonos, en los últimos cinco años se han aplicado programas sociales dirigidos a sectores populares. En el ámbito educativo se destaca la campaña de alfabetización, en la que se graduaron más de 800 mil personas. Este programa se amplió con la fase de postalfabetización, que consiste en impartir educación primaria a los alfabetizados y personas mayores de 15 años. Hasta el año 2009, más de 50 mil personas fueron beneficiadas con el programa de postalfabetización. En el sector de salud se amplió la cobertura del seguro materno-infantil brindando prestaciones a mujeres comprendidas entre los 15 y los 60 años.

Como parte del programa Operación Milagro, médicos cubanos operaron entre 2005-2009 a más de 400 mil personas que padecían enfermedades oculares. En general, las atenciones en salud crecieron de 13,5 millones en 2005 a 22 millones en 2009. La aprobación de un seguro universal de salud está en curso y se pretende ampliar la cobertura del seguro para jóvenes entre 18 a 25 años.

Otra decisión análoga fue la continuidad en la aplicación de una tarifa diferenciada en el consumo de energía eléctrica que beneficia a más de medio millón de familias con bajos ingresos. Este programa significa un ahorro de Bs. 130 millones, pero la sostenibilidad de este beneficio —basado en convenios con el Estado— está en duda puesto que se financia con aportes de las propias empresas del sector de energía. A fin de llegar a los sectores más empobrecidos, el Estado ha otorgado créditos para la construcción de viviendas sociales mediante el Plan Nacional de Vivienda Social y Solidaria. Según datos oficiales, hasta 2009 se construyeron más de 30 mil viviendas.

Como parte de la política crediticia, y para paliar los efectos de la crisis económica internacional, se creó el Banco de Desarrollo Productivo, financiado en un 80% por el Estado y en un 20% por la Corporación Andina de Fomento. Este banco concede créditos individuales y asociativos de producción con bajas tasas de interés, y con dos años de gracia a la empresa mediana y grande. Según datos oficiales, hasta 2009 se otorgó créditos por un monto de Bs. 1.065 millones con la intención de generar empleos directos e indirectos.

Este tipo de medidas o beneficios que involucran a millones de personas, al margen de su uso coyuntural para obtener beneficios políticos o réditos electorales, se convierten en derechos adquiridos por parte de los beneficiarios

y se transforman en una obligación ineludible del gasto público que, en algunos casos, debe solventarse con deuda externa o interna. Esto los convierte en un beneficio temporal de transferencia directa de recursos que, a mediano plazo, podría resultar en depauperación de la población por efecto de la inflación; sin embargo, sus efectos positivos son innegables desde la perspectiva de la inclusión social porque reducen las brechas de desigualdad en el acceso a bienes y servicios públicos y a posibilidades de empleo, y crean condiciones para la movilidad e integración social.

La importancia de estas políticas y programas sociales se torna evidente si consideramos su efecto en la situación de la pobreza en el país. La pobreza y la extrema pobreza se han reducido en los últimos años, y una parte importante de ese hecho puede atribuirse a la entrega de bonos. En 2005, el porcentaje de personas en pobreza moderada superaba el 60%; en 2009 esa cifra disminuyó al 51%. En relación a personas en extrema pobreza, un 38% de la población estaba en esa condición en 2005, porcentaje que disminuyó al 26% en 2009 (PAPEP-PNUD s/f). Desde otra perspectiva, el panorama de desigualdades materiales que mostraba el país a poco de asumir el MAS el Gobierno tenía las siguientes características:

el año 2007, casi seis millones de bolivianos no lograban cubrir una canasta básica de alimentos. La pobreza tenía una mayor intensidad en áreas rurales, sin embargo existía un número de pobres similar en ambos lugares: 2.7 millones de pobres rurales y 3.1 millones de pobres urbanos. Al mismo tiempo, la condición étnica aumentaba la probabilidad de vivir en condiciones de pobreza: seis de cada diez indígenas que habitaban áreas urbanas y siete de cada diez indígenas que habitaban en zonas rurales eran pobres (PNUD 2010: 59).

Este estudio contempla tanto las desigualdades materiales como las desigualdades simbólicas, entre las que sobresale la discriminación por aspectos vinculados a la identidad étnica y la pobreza. Así, según una encuesta, “de cada

Las políticas y programas sociales, aunque representan apenas el 2,15% de los egresos del sector público no financiero, han tenido su efecto: la pobreza y la extrema pobreza se han reducido en los últimos años.

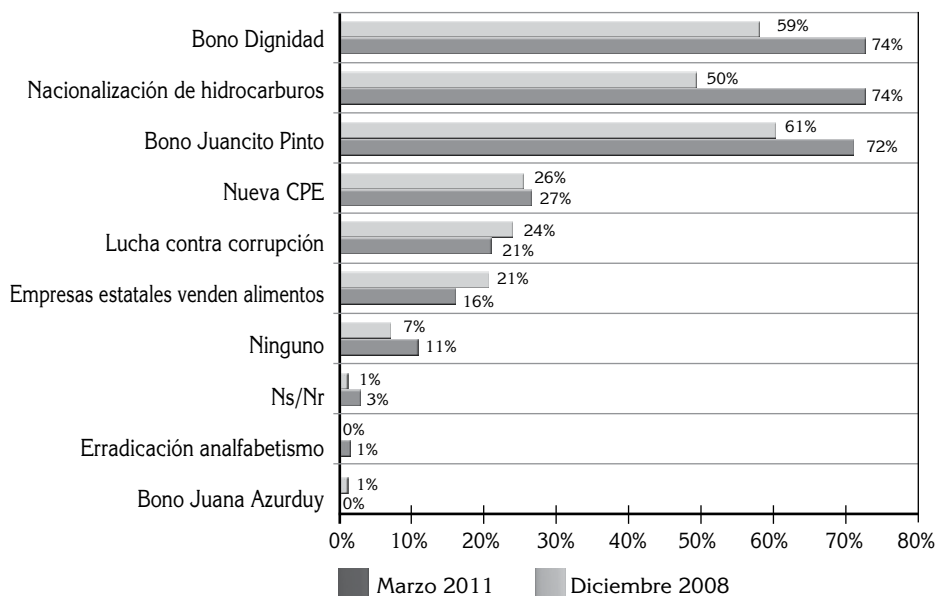
diez personas que afirman haberse sentido discriminadas, siete son indígenas por lengua y/o pertenencia, seis habitan en áreas urbanas, cinco pertenecen al estrato bajo de ingresos y cuatro al estrato medio” (PNUD 2010: 60). En este contexto socioeconómico y cultu-

ral, la ejecución de políticas distributivas y la aplicación de programas dirigidos a sectores excluidos y marginados adquieren una importancia peculiar, al margen de que su vulnerabilidad es latente porque están sometidos a los riesgos que conlleva una realidad económica que se caracteriza por las dificultades para ampliar la base productiva y generar empleo.

El impacto positivo de esta política en la imagen gubernamental es evidente y los resultados de algunas encuestas corresponden al apoyo que obtuvo el MAS en los eventos electorales que enfrentó entre 2005 y 2009. Así, entre los “principales logros del Gobierno”, estas medidas son las que tienen mayor apoyo en la opinión pública. En primer lugar, el Bono Juancito Pinto, que es apoyado por el 61% de la población y, luego, la Renta Dignidad, con el 59%, ambos por encima de la nacionalización de los hidrocarburos y la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (véase tabla 2).

Gráfico 2

Los principales logros del Gobierno (porcentaje acumulado)



Fuente: Encuesta MKT 2008 e IPSOS-APOYO 2011 (encuesta urbana en 10 ciudades capitales).

En suma, la renovación de élites en la cúspide del poder político y en las instancias descentralizadas del Estado y la inclusión social de grupos poblacionales a través de estas políticas distributivas tienen efectos positivos en la ampliación de la democracia y de la ciudadanía. Sin embargo, sus efectos virtuosos dependen de la calidad de las instituciones estatales y de la sostenibilidad de las políticas distributivas con base en el crecimiento del sector productivo.

Inclusión y calidad de la democracia

La integración social es un desafío pendiente y requiere de instituciones democráticas sólidas y legítimas. La transición estatal en Bolivia sigue en curso, y el perfil de las instituciones estatales está definido de manera preliminar por las leyes orgánicas; sin embargo, la eficacia de su rol integrador depende de su aplicación práctica y de la legitimidad del funcionamiento de las instituciones estatales. Entre los aspectos centrales del desafío de la sostenibilidad y la ampliación de las políticas distributivas se destacan la descentralización política, mediante el régimen de autonomías, y la justicia.

La tensión entre la inercia del centralismo gubernamental y el proceso de construcción de gobiernos autónomos en el nivel subnacional debe ser resuelta

La integración social es un desafío pendiente y requiere de instituciones democráticas sólidas y legítimas.

en términos colaborativos porque la ejecución de políticas distributivas depende del Gobierno central y su aplicación en el futuro debe contemplar el principio de subsidiariedad entre los distintos niveles de gobierno. Es decir, la inclusión social debe potenciarse en la escala local para proporcionar mayor eficacia a las iniciativas de carácter nacional. La elaboración de los estatutos autonómicos departamentales y de las cartas orgánicas municipales debe contemplar las necesidades de inclusión social desde una perspectiva integradora. Adicionalmente, esta armazón institucional debe resolver el problema de disponibilidad de recursos bajo criterios de equidad regional mediante un pacto fiscal que permita una distribución racional de recursos.

Otro aspecto crucial para que las políticas de inclusión social sean eficaces y sostenibles tiene que ver con la justicia. La respuesta normativa a los rezagos y debilidades en la impartición de justicia con el reconocimiento de dos jurisdicciones es un paso importante porque acerca el Estado a la sociedad e inte-

gra a vastos sectores sociales, sobre todo de las áreas rurales, a la racionalidad estatal. Sin embargo, existe el riesgo de que la dualidad jurídica se convierta en dualismo competitivo, debilitando más bien las tareas del Órgano Judicial; en esa medida, el reconocimiento de la jurisdicción indígena originaria campesina es una oportunidad pero también es un riesgo. La reproducción de una lógica centralista en el poder judicial es una realidad negativa que debe superarse para mejorar el derecho administrativo y enfrentar la creciente cantidad de casos que vinculan y enfrentan a los ciudadanos con el Estado.

Un aspecto pendiente de legislación que puede tener mucha importancia en el funcionamiento de las instituciones democráticas es el control social, una modalidad de participación ciudadana reconocida constitucionalmente, pero pendiente de reglamentación mediante una ley. De manera similar al ámbito judicial, el control social puede ser un factor de fortalecimiento de la gestión pública, pero también un elemento promotor de inestabilidad en los distintos niveles de gobierno. Tanto la implementación de las autonomías como la aplicación de las leyes con sentido de justicia dependen relativamente del proceso político decisonal y, en función de su diseño, de las pautas que definan la participación ciudadana mediante el control social.

Por lo pronto, las novedades no son positivas porque el Gobierno ha manifestado su interés en otorgar esta tarea a CONALCAM, una supraorganización que tiene lazos directos con el partido de gobierno. Este tema implica considerar críticamente el funcionamiento de las instituciones democráticas, que se caracteriza por la debilidad del pluralismo político, así como por el control gubernamental del proceso legislativo y por la toma de decisiones del Gobierno en la mayoría de las instancias de poder político. La concentración del proceso decisonal en un solo actor político favorece la eficacia en el cumplimiento de medidas y en el logro de objetivos, pero debilita la calidad representativa de las instituciones y, a la larga, la calidad del ejercicio de ciudadanía.

La ampliación de la democracia es un buen síntoma del estado de las instituciones; no obstante, su representatividad depende del pluralismo que consagra la Constitución, un principio intangible que debe materializarse en todas las esferas para que la integración social produzca una comunidad de ciudadanos y ciudadanas.

La ampliación de la democracia es un buen síntoma del estado de sus instituciones; no obstante, su representatividad depende de su capacidad para canalizar la diversidad de intereses y demandas de la sociedad, en suma, del pluralismo que consagra la Constitución, un principio intangible que debe materializarse en todas las esferas para que la integración social produzca una comunidad de ciudadanos y ciudadanas.

Bibliografía

- Albó, Xavier y Víctor Quispe (2004). *Quienes son indígenas en los gobiernos municipales*. La Paz: Cipca y Plural.
- Arditi, Benjamín (2010). “El giro a la izquierda en América Latina ¿una política post-liberal?” en VV AA, *Democracia intercultural y representación política en América Latina*. La Paz: CEN, PNUD e IDEA.
- Bosoer, Fabián (2000). “Maquiavelo, Schmitt, Gramsci y el ‘decisionismo’ de los años 90: viejos y nuevos príncipes”, en Tomás Várnagy, comp., *Fortuna y virtud en la República democrática, Ensayos sobre Maquiavelo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Komadina, Jorge y Céline Geffroy (2007). *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidades del MAS en Cochabamba (1999-2005)*. La Paz: CESU, DICYT-UMSS y PIEB.
- Lanzaro Jorge, comp. (2003). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Malamud, Andrés (2002). “Partidos políticos”, en *Introducción a la Ciencia Política*, Julio Ernesto Pinto, comp. Buenos Aires: EUDEBA.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo–PNUD (2010). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2010. Los cambios detrás del cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- Proyecto de Análisis Político y Económico Prospectivo PADEP–PNUD (2010). “Un balance preliminar: los bonos en Bolivia.” La Paz: PNUD. Mimeo.
- Rodríguez, Eduardo y Farit Rojas (2010a). “Balance y arqueo del Estado”. La Paz. Mimeo.
- Rodríguez Eduardo y Farit Rojas (2010b). “Agenda de investigación académica sobre el sistema judicial”. La Paz: Instituto Prisma.
- Secretaría Nacional de Participación Popular–SNDA (1997). *Indígenas en el poder local*. La Paz: SNPP y Danida.
- Zuazo, Moira (2008). *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*. La Paz: FES.

Estado actual y futuro de la democracia en Ecuador

Simón Pachano

Contenido

Introducción	85
Representación, legitimidad, eficiencia y eficacia	88
De la gobernabilidad a la revolución ciudadana	93
Conclusiones	100
Bibliografía	102

Introducción

El 15 de enero de 2011 Rafael Correa cumplirá cuatro años en el Gobierno, y en ese momento se convertirá en el único mandatario que en los últimos 14 años ha podido mantenerse en el cargo durante el tiempo establecido para el mandato presidencial. Sin embargo, de acuerdo a las disposiciones de la nueva Constitución, en esa fecha apenas se conmemorarán diecisiete meses del que se considera su primer período presidencial. Este hecho, que puede considerarse secundario o anecdótico, ilustra bastante bien la situación de indefinición que prevalece después de cuatro años de vigencia del período de cambios denominado *revolución ciudadana*, y deja ver también el carácter azaroso y complejo del proceso. En efecto, en la práctica el Presidente habrá ocupado el cargo por el período completo, pero formalmente hasta ese momento no habrá cumplido ninguno de los dos mandatos para los que fue elegido, e incluso el primero de ellos no contará para efectos de una posible reelección¹. Por tanto, desde una perspectiva de más largo plazo, resulta difícil asegurar que se ha superado el largo período de inestabilidad que vivió el Ecuador a partir de 1995.

Esta percepción se acentúa cuando a ese hecho, hasta cierto punto secundario, se le añade el déficit en la elaboración de las leyes previstas para materializar la reforma institucional iniciada con la Asamblea Constituyente. En efecto, de acuerdo a la primera disposición transitoria de la Constitución, en el plazo de ciento veinte días desde su entrada en vigencia, la Asamblea Nacional debía aprobar cinco leyes, y en el plazo de un año, doce leyes adicionales².

La situación de indefinición que prevalece después de cuatro años de vigencia de la *revolución ciudadana* deja ver el carácter azaroso y complejo del proceso.

-
- 1 Según el artículo 10 del Régimen de Transición anexo a la Constitución expedida en el año 2008, el período de los dignatarios elegidos con las normas contenidas en ese Régimen “se considerará el primero para todos los efectos jurídicos”. Adicionalmente, una sorprendente interpretación de la Corte Constitucional determinó que en caso de que un mandatario fuera destituido por el procedimiento de revocatoria del mandato, el período cumplido hasta ese momento no contaría hacia el futuro para efectos de reelección, es decir, se lo consideraría como inexistente.
 - 2 Las cinco primeras leyes eran las de soberanía alimentaria, electoral, de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Las otras leyes eran las de la Corte Constitucional, de los recursos hídricos, de participación ciudadana, de comunicación, de educación, de educación superior, de deporte, del servicio público, de la Defensoría Pública, de registro de datos, de descentralización territorial, penal y de seguridad pública.

Cuando han pasado ya dos años de vigencia de la Constitución, de las cinco primeras solamente se han aprobado dos y de las otras doce han sido aprobadas ocho, lo que en conjunto da un total de diez sobre las diecisiete que establecían las disposiciones constitucionales (un 58,8%). Pero más allá del dato cuantitativo se debe considerar que entre las leyes que no han sido tratadas se cuentan varias de enorme importancia para el proceso de institucionalización del país, como las de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y de la Defensoría del Pueblo. Asimismo, figuran algunas que deben orientar a políticas públicas fundamentales para el proceso de cambios impulsado por el Gobierno, como las de recursos hídricos, comunicación y educación.

Adicionalmente, el panorama se completa con la presencia de autoridades encargadas o provisionales en la Función Judicial, en las instancias de control, en los organismos electorales y en un amplio conjunto de instituciones estatales. Así, la Corte Nacional de Justicia (que reemplaza a la anterior Corte Suprema) y el Consejo de la Judicatura esperan el nombramiento de

Existe déficit en la elaboración de las leyes previstas para materializar la reforma institucional iniciada con la Asamblea Constituyente.

sus titulares. La misma situación se da en el Consejo Nacional Electoral y en el Tribunal Contencioso Electoral (que en conjunto reemplazaron al Tribunal Supremo Electoral y que conforman la Función Electoral). Tampoco han sido

nombradas las autoridades de la Contraloría General de la República, de la Procuraduría General del Estado, de las superintendencias (de Bancos, de Seguros, de Compañías, de Telecomunicaciones), de la Defensoría del Pueblo, de la Defensoría Pública, de la Fiscalía General del Estado y de la Corte Constitucional. Por consiguiente, hay dos poderes del Estado (Judicial y Electoral) que solamente cuentan con autoridades encargadas y uno (el de Transparencia y Control) que tiene a sus integrantes definitivos en apenas una de las siete instituciones que lo conforman.

En contraposición a esas carencias, cabe destacar que se ha elegido a las autoridades de dos poderes del Estado (el Ejecutivo y el Legislativo). En el año 2009 se realizaron las elecciones para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, 124 asambleístas, 23 prefectos provinciales, 221 alcaldes municipales, 1.039 concejales urbanos, 542 concejales rurales, 5 diputados para el Parlamento Andino y 5 miembros de cada una de las 785 juntas parroquiales rurales. Por consiguiente, se renovaron todos los cargos de elección popular. Paradójicamente, esto parecería demostrar que la democracia representativa ha tenido más acogida o, por lo menos, ha sido de más fácil aplicación que las formas participativas y directas que se introdujeron en la nueva Constitución.

Con todos estos elementos, quizás lo más adecuado sería calificar a la presente como una fase de transición. Sin embargo, esta denominación plantea problemas tanto de carácter conceptual como de orden empírico ya que, en las ciencias sociales y en especial en la ciencia política, con esa noción se alude al paso de un tipo de régimen a otro. Por consiguiente, al calificarlo como un momento de transición se aceptaría que se está construyendo un nuevo tipo de régimen, lo que en sí mismo debería ser materia de debate y de un análisis en profundidad que no puede realizarse en el marco de este artículo y que no ha sido ni siquiera iniciado hasta el momento³.

Es posible que el proceso actual —la *revolución ciudadana*— conduzca finalmente a un nuevo ordenamiento jurídico-político que, como lo han planteado reiteradamente algunos de sus dirigentes y en particular el Presidente de la República, sea algo diferente a la democracia liberal-representativa. Sin embargo, aun en ese caso será necesario discernir si ese resultado constituye un tipo de régimen específico o es una forma particular de esa misma democracia.

Por tanto, el término transición está tomado aquí en términos mucho más amplios y se refiere fundamentalmente al cambio radical en lo económico, político, social y cultural, que se viene expresando en las disposiciones constitucionales y legales, así como en las políticas públicas impulsadas por el Gobierno. Pero, aun desde una visión más laxa, resulta inevitable plantearse varias preguntas acerca del contenido, la dirección y las potencialidades de esos cambios. Incluso sería necesario preguntarse también por su origen, ya que las alusiones que se hacen reitera-

La democracia representativa ha sido de más fácil aplicación que las formas participativas y directas que se introdujeron en la nueva Constitución.

Es posible que la *revolución ciudadana* conduzca finalmente a un nuevo ordenamiento jurídico-político diferente a la democracia liberal-representativa.

damente a un pasado neoliberal no reflejan adecuadamente las condiciones imperantes anteriormente y que constituirían el punto de partida del proceso que se vive en la actualidad. Para indagar sobre el sentido y las potencialidades de la transición (vale decir, su contenido y su dirección) es necesario conocer con precisión las características de la situación que se está abandonando, y

3 Agradezco a Flavia Freidenberg y a Guillermo Lira por llamar mi atención sobre este aspecto.

a ello no ayuda mayormente su calificación como neoliberalismo ya que no refleja la complejidad de aquella situación⁴.

Las respuestas a esas preguntas constituyen el objetivo del presente texto. Sin embargo, cabe advertir que aquellas respuestas no serán exhaustivas ni

Las propuestas de la *revolución ciudadana* y del *socialismo del siglo XXI*, así como los efectos de casi una década y media de inestabilidad, exigen un trabajo de largo alcance

socialismo del siglo XXI, así como los efectos de casi una década y media de inestabilidad, exigen un trabajo de largo alcance que no puede hacerse en los marcos de este artículo.

abarcarán todos los aspectos que encierren aquellos interrogantes. Esta es una primera exploración que debe ser continuada con estudios en profundidad de cada uno de los diversos aspectos que conforman la amplia problemática de la democracia. Las propuestas contenidas en el discurso y en las prácticas de la *revolución ciudadana* y del

Representación, legitimidad, eficiencia y eficacia

A lo largo de casi una década y media, la democracia ecuatoriana enfrentó cuatro tipos de problemas relacionados con: (a) la capacidad de las instituciones para representar los intereses de la población, (b) la desconfianza hacia las instituciones y hacia la política por parte de la ciudadanía, (c) la capacidad del sistema político para responder oportunamente a las demandas y a las necesidades y (d) los resultados de la gestión de los gobernantes. Eran problemas que estaban estrechamente relacionados y que se retroalimentaban mutuamente. El origen de estos se encuentra en múltiples causas, entre las que destacan las de carácter institucional y las prácticas políticas de los actores. En términos generales, se puede decir que el país vivió bajo un diseño institucional poco adecuado para el procesamiento del conflicto político que se constituyó en un

4 Sucesivos Gobiernos ecuatorianos intentaron aplicar el recetario neoliberal pero no tuvieron mayor éxito debido a la oposición de diversos sectores políticos y sociales. Dentro de estos últimos se encontraban no solamente los partidos políticos y los movimientos sociales que mantenían esas posiciones por clara convicción ideológica, sino también los grupos que impulsaban esas políticas y que trataron de llevarlas a la práctica cuando ejercieron el Gobierno. Los cálculos de corto plazo se impusieron a las convicciones ideológicas. El resultado final fue la vigencia de un modelo económico híbrido, que de ninguna manera podía calificarse como neoliberal pero tampoco podía ser identificado como su contrario (o cualquiera de sus variantes). Tenía componentes de uno y otro.

gran incentivo para los vetos y bloqueos (Mejía 2009). Los actores políticos y sociales obtenían mayores logros (o “ganancias”) al actuar al margen de las normas establecidas para el intercambio político que cuando se ceñían a ellas. Como lo han demostrado varios estudios al respecto, formas como el corporativismo y el clientelismo, así como la deslealtad con los procedimientos democráticos, se generalizaron en el conjunto de organizaciones políticas y sociales (Freidenberg 2003 y 2010, Mejía 2009, Pachano 2007). Esto, entre otras causas, llevó al bloqueo del sistema político y, por consiguiente, a su ineficacia en términos políticos, económicos y sociales⁵.

Por lo general, estos problemas han sido considerados como una *crisis de representación*, lo que en alguna medida tiene validez ya que se puede argumentar que, por las mismas deficiencias del diseño institucional y por la generalización de las prácticas mencionadas, las instituciones políticas perdieron su capacidad de representación. Sin embargo, es necesario aclarar que la crisis no provino de exclusiones propias del sistema político (como las que se presentan cuando se margina explícitamente a algún sector social o cuando existen barreras para la entrada de nuevos actores). Por el contrario, el sistema político ecuatoriano era —y sigue siendo— uno de los más abiertos de América Latina en términos de su capacidad de incorporación de grupos sociales. Por ello, más bien se puede aludir a la crisis de representación en referencia a la pérdida del carácter universal de las instituciones, precisamente a causa de la generalización de las prácticas particularistas. Por tanto, se configuró una situación paradójica en la que los diversos sectores sociales podían acceder sin mayores problemas a las instancias de representación y de decisión del sistema político, pero su accionar desde éstas se hacía únicamente en función de sus intereses específicos y no de la totalidad de la sociedad.

En realidad, el problema fue algo más que una crisis de representación. Junto a ella —y entendida ésta en los términos señalados— se hizo evidente una crisis de gobernabilidad, que a su vez expresaba graves problemas de legitimidad del sistema político. Los bloqueos políticos y la acción de poderosos actores con poder de veto llevaron a las instituciones políticas a la ineficiencia y a la ineficacia, lo que a su vez impulsó la insatisfacción de la ciudadanía hacia la política en su conjunto.

5 La explicación para los magros resultados de las políticas económicas aplicadas desde inicios de la década de los noventa se puede encontrar mayormente en estos factores políticos. Generalmente se ha privilegiado el análisis de los aspectos negativos endógenos de esas políticas, sin atender al componente político que las determinó en gran medida. La imposibilidad de establecer un modelo económico claramente definido —del tipo que fuera— se explica solamente por los bloqueos políticos.

Más allá de la pérdida de apoyo de un partido en particular o de la decepción con un dirigente o con una organización política, el rechazo lo sintió el conjunto del sistema político. La consigna de rechazo *¡que se vayan todos!*, que se expresó durante los acontecimientos políticos que pusieron fin a los

La consigna de rechazo *¡que se vayan todos!*, que puso fin a los mandatos de tres presidentes, expresó el rechazo al conjunto de un sistema político que no era capaz de responder a las necesidades de la población.

mandatos de tres Presidentes, expresó claramente esa posición. El sistema había perdido eficacia, pues no era capaz de responder a las necesidades de la población. También carecía de eficiencia, ya que sus acciones se realizaban a destiempo y no estaban encaminadas al conjunto de la sociedad. Por todo ello, tenía cada vez menos legitimidad ya que amplios sectores de la población

—que llegarían a ser mayoritarios— dejaban de considerarlo como un orden propio, integrador, válido y apropiado para el procesamiento del intercambio y la competencia política.

La consigna de rechazo *¡que se vayan todos!* expresó el rechazo al conjunto de un sistema político que no era capaz de responder a las necesidades de la población.

Estas condiciones, que se iban robusteciendo con el pasar del tiempo, llevaron a instalar dos objetivos diferentes en el imaginario de amplios sectores de la población. El primero fue la búsqueda de un líder fuerte que pudiera hacerse cargo de una situación que ya no podía ser manejada por los partidos políticos. Si se mira los resultados electorales de las contiendas presidenciales desde 1996 en adelante, se puede apreciar el alto respaldo logrado por los candidatos que no representaban a los partidos políticos (muchos de ellos típicamente *outsiders*) y de los que, proviniendo de esos partidos o contando con su apoyo, expresaban posiciones claramente antisistémicas⁶.

6 Este último calificativo es claramente controversial y puede dar lugar a interminables debates. Aquí está entendido como las acciones que cuestionan al orden democrático en su conjunto, no como las impugnaciones que se hacen dentro éste y que pueden incluso cuestionar sus aspectos de fondo. Adelantándome a una de las críticas más fuertes que se pueden hacer, debo señalar que el problema del uso de esta categoría en contextos de deterioro institucional y de deslealtad generalizada hacia la democracia, como el ecuatoriano, es que se hace difícil señalar los límites entre un actor sistémico y uno antisistémico. A manera de ejemplo, Febres Cordero, uno de los personajes que gravitó con mucho peso a lo largo de tres décadas, podría ser fácilmente catalogado como un líder antisistémico por los efectos negativos que tuvieron sus acciones sobre el régimen democrático. Sin embargo, esa sería una generalización que impediría comprender la diferencia entre la utilización de los procedimientos democráticos (desde una posición claramente autoritaria, en el caso de Febres) y la orientación propiamente antisistémica.

Sin embargo, cabe aclarar que, a contramano de esa tendencia, los partidos seguían predominando en las elecciones legislativas, lo que contribuía aún más a enredar la situación. Pero, más allá de esto, lo cierto es que los partidos habían perdido la capacidad de elaborar propuestas que fueran creíbles por parte de la ciudadanía y ésta se volcaba a la búsqueda de un liderazgo fuerte que llenara el vacío que allí quedaba. Sin embargo, los diversos intentos de esa búsqueda terminaron en fracasos, que solamente consiguieron incrementar los niveles de frustración y de insatisfacción⁷.

El segundo objetivo fue la reforma institucional del sistema político. Un primer paso en este sentido se produjo en 1998, cuando se instaló una Asamblea Constitucional (que después asumiría la condición de Constituyente) convocada a partir del mandato expresado en una consulta popular. Las reformas constitucionales realizadas en esta ocasión buscaron colocar al país en la senda de la modernización neoliberal, predominante en ese momento en América Latina. Sin embargo, se incluyeron también algunas disposiciones que respondían a las demandas de diversos grupos poblacionales, que se expresaron sobre todo en la ampliación y la profundización de los derechos colectivos.

Pero las reformas fueron insuficientes para detener el deterioro de la institucionalidad, y más bien se puede afirmar que el esquema contenido en ese cuerpo constitucional profundizó los problemas a lo largo de los años siguientes. Las reformas realizadas no apuntaron hacia el núcleo de ellos, y más bien dejó intactos aspectos claramente conflictivos, como el sistema electoral y las relaciones entre los poderes del Estado⁸. Más adelante, este objetivo volvió a

Los dos objetivos en el imaginario de la población fueron la búsqueda de un líder fuerte que pudiera hacerse cargo de la situación y la reforma institucional del sistema político.

7 El último —y quizás el más significativo de esos fracasos— fue el de las organizaciones de izquierda con Lucio Gutiérrez. En sí misma, su candidatura expresaba el grado de desesperación al que se había llegado, ya que se trataba claramente de un personaje sin condición alguna para el ejercicio presidencial y, sobre todo, con posiciones políticas mucho más cercanas al neofascismo que a la izquierda. Sin embargo, en su búsqueda de un liderazgo fuerte (que además solucionara profundos problemas organizativos e ideológicos), los sectores de esta tendencia prefirieron construir una entelequia aun a sabiendas de la realidad del candidato.

8 El sistema electoral había sido reformado constantemente desde el inicio del período democrático, siempre con el fin de amoldarlo a las conveniencias del momento (Pachano 2007). Previamente a la elaboración de la Constitución de 1998, se hizo una de las reformas que produciría los efectos más negativos cuando se estableció la votación por personas en listas abiertas, lo que se constituyó en un aliciente para la fragmentación. Por otra parte, con una concepción equivocada de gobernabilidad, se fortaleció al Ejecutivo en desmedro del Legislativo, lo que incrementó el desequilibrio entre ambos poderes y profundizó los problemas de bloqueos políticos.

ocupar un lugar importante en la agenda política, después del derrocamiento del año 2005, cuando se lo consideró como uno de los recursos necesarios para dotar de estabilidad al sistema. Sin embargo, las iniciativas que estuvieron a cargo del Gobierno no prosperaron y la reforma fue postergada hasta la campaña para las elecciones del año 2006. Con esa oportunidad, las agrupaciones que apoyaron la candidatura de Rafael Correa propusieron la instalación de una nueva Asamblea Constituyente.

Ésta debía convertirse, por consiguiente, en el instrumento que permitiera superar los problemas que habían venido afectando al país durante todo ese largo período. Ello significaba que debía abocarse a la reforma integral del sistema político, con especial énfasis en la transformación de los aspectos que se habían convertido en causas de las crisis recurrentes. Por tanto, se esperaba

Las reformas de la Constituyente de 1988 fueron insuficientes para detener el deterioro de la institucionalidad. Dejaron intactas las principales causas de la esterilidad del sistema político.

que se introdujeran profundas reformas en el sistema electoral, en la relación entre los poderes, en la distribución territorial del poder (a través de la descentralización y las autonomías) y en los organismos de control⁹. En síntesis, debían enfrentarse los problemas de representación, legitimidad, eficiencia y eficacia, de manera que se elevaran los

umbrales de gobernabilidad. Pero la Asamblea orientó sus actividades hacia otros campos. En lugar de privilegiar la reforma del sistema político, puso en primer lugar otros aspectos, sin duda muy importantes pero que no apuntaban a la solución de los problemas que venían afectando al país. Esto significó dejar intactas las principales causas de la esterilidad del sistema político, como las que se encuentran en el sistema electoral y en las relaciones entre los poderes del Estado. Más bien, en algunos de esos campos se agudizaron los factores que habían tenido incidencia negativa¹⁰. En consecuencia, la Asamblea Constituyente fue una oportunidad perdida, lo que resulta paradójico cuando se considera que tenía todas las condiciones para hacerlo.

9 Se podría incluir entre estas tareas la reforma del sistema judicial, pero cabe recordar que éste se encontraba en un profundo proceso de reestructuración, que buscaba no solamente enfrentar la situación generada por la intervención —en realidad, un golpe de Estado— del Gobierno de Gutiérrez (que llevó a la conformación de la Pichi Corte), sino también solucionar los problemas de fondo. Lo más recomendable, en esas condiciones, era no intervenir en ese ámbito.

10 La reducción de las facultades y atribuciones del Legislativo y la transferencia de algunas de estas a un organismo tan poco democrático en su conformación, como es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es una de las reformas que sin duda tienden a potenciar los efectos negativos.

De la gobernabilidad a la revolución ciudadana

Los resultados de la aplicación del nuevo esquema político ya se pueden apreciar después de dos años de vigencia de la Constitución. Una primera expresión en ese sentido se encuentra en los resultados del mencionado proceso electoral, con el que se renovaron todos los cargos de representación. El aspecto sobresaliente en éste fue el resurgimiento de la fragmentación que había caracterizado a la representación, en especial en la Asamblea Nacional (el Órgano Legislativo).

Si bien es cierto que el resultado más relevante y sorprendente fue la reelección del presidente Rafael Correa —que, con el 52% en la primera vuelta, rompió la tradición vigente desde 1979 respecto la necesidad de ir a una segunda vuelta—, también se debe poner atención en el descenso de la votación de su partido en las elecciones legislativas. A pesar de que Alianza País, el movimiento organizado en torno al Presidente, obtuvo el primer lugar en las preferencias electorales, no logró la mayoría absoluta que había tenido en la elección de asambleístas constituyentes y perdió 12,7 puntos porcentuales en el número de escaños legislativos con referencia a los que obtuvo en aquella ocasión.

El aspecto sobresaliente de la aplicación del nuevo esquema político es el resurgimiento de la fragmentación.

Asimismo, los grupos de oposición incrementaron su votación, pero sobre todo se multiplicó el número de listas con representación legislativa. La presencia de once listas que obtuvieron escaños y, dentro de estas, dieciocho asambleístas elegidos por movimientos provinciales reflejan claramente esa situación. Esto llevó a que, a pesar de la debilidad de los partidos y movimientos de oposición, se reiterara en algunos momentos la práctica de recoger uno a uno los votos necesarios para la aprobación de una ley o para el procesamiento de una reforma. Con ello volvieron las prácticas conocidas en el ámbito legislativo, e incluso las *alianzas fantasmas* a las que se refiere Mejía (2009).

Obviamente, esto no quiere decir que la situación actual sea similar a la que se vivió a lo largo del período de inestabilidad (1995-2007). Por el contrario, en los cuatro años transcurridos desde la primera posesión de Rafael Correa y en los dos que han transcurrido desde que se puso en vigencia de la nueva Constitución, no se han presentado los problemas que afectaron a los Gobiernos anteriores y ha sido posible la continuidad del Gobierno legalmente elegido. Los bloqueos políticos no han sido parte de la rutina y el Gobierno,

a diferencia de sus antecesores, ha tenido amplio espacio para la formulación y aplicación de las políticas. Para ello han concurrido varios factores, entre los cuales cabe destacar la casi total desaparición de los partidos políticos y la constitución de un sistema que en la clasificación de Sartori (1992) sería la *de partido hegemónico*, debido a la desmovilización social, a la política focalizada de bonos y los subsidios generalizados, la favorable situación económica derivada de los precios del petróleo en el mercado internacional y, sin duda, al fuerte liderazgo de Rafael Correa. Esto quiere decir que las condiciones favorables para el ejercicio gubernamental no han sido el resultado de las condiciones establecidas en el nuevo diseño institucional, sino de la conjunción de varios factores exógenos a éste y de carácter coyuntural (que, como tales, están permanentemente sujetos a cambios).

Entendida de esa manera, la estabilidad ha sido fundamentalmente un atributo del Gobierno en particular, pero se pueden plantear muchas dudas acerca de su extensión al conjunto del sistema político. Es innegable que no se han presentado disrupciones significativas en el resto del entramado institucional estatal, pero tampoco se puede asegurar que todo éste funcionara dentro de los parámetros establecidos. Los vacíos señalados antes acerca de la

Las condiciones favorables para el ejercicio gubernamental son resultado de la conjunción de varios factores exógenos al nuevo diseño institucional.

promulgación de las leyes que estaban previstas y que son imprescindibles para establecer el nuevo ordenamiento jurídico-político, así como el retraso en la nominación de las autoridades de las diversas instancias estatales, expresan esa situación. La estabilidad del

conjunto del sistema político se produciría únicamente en la medida en que éste se encontrara plenamente constituido y funcionando de acuerdo a los procedimientos respectivos. Al no ocurrir así, resulta legítimo tomar reservas al calificar como estabilidad a la situación que se ha mantenido a lo largo de los dos últimos años, ya que no es posible comprobar que el sistema en su conjunto funciona adecuada y establemente dentro de los términos definidos para ello.

Es factible calificar a esta estabilidad, especialmente si se considera lo señalado en las secciones anteriores, como un resultado de la acción del Ejecutivo. Ésta se transmite hacia el resto del sistema político básicamente por la fuerza del liderazgo presidencial y por las posibilidades de control del conjunto de instituciones, derivadas de las características específicas de este período

de transición¹¹. Por consiguiente, estaríamos frente a un caso de estabilidad gubernamental pero no necesariamente sistémica. La permanencia del Presidente en su cargo y la capacidad gubernamental para tomar decisiones y aplicarlas no son sinónimos de estabilidad del sistema en su conjunto, ya que, dadas las condiciones en que este último se ha desempeñado, no es posible hacer ninguna afirmación al respecto¹².

En este punto es posible aventurar una hipótesis respecto al futuro del proceso de la revolución ciudadana. Para ello, se puede sostener como premisa que los resultados mencionados (concentración del poder en el Presidente, estabilidad del Ejecutivo pero no necesariamente sistémica, además de la desmovilización social y la negación de la política) son intrínsecos al modelo aplicado y plasmado en el diseño del sistema político. Por ello, se puede suponer que son muy pocas las posibilidades que este esquema tiene para mantenerse en el largo plazo, esto es, cuando cambien las condiciones que han estado presentes en este período y, de manera especial, cuando no se cuente con el factor aglutinante que es el liderazgo presidencial.

Si a pesar de los cambios ocurridos en los últimos cuatro años se han mantenido intactos los factores que llevaron a la ingobernabilidad y que produjeron el rechazo generalizado por parte de la población, nada puede asegurar que no se vuelvan a presentar problemas como los que se enfrentó durante

La estabilidad se transmite hacia el resto del sistema político básicamente por la fuerza del liderazgo presidencial y por las posibilidades de control del conjunto de instituciones.

11 La arrogación de todos los poderes por parte de la Asamblea Constituyente permitió intervenir, desde ella pero también desde el Gobierno, en el resto de instituciones del sistema político. Esta facultad se transmitió —por un conjunto de hechos y procedimientos que no han sido suficientemente estudiados— al Gobierno y en particular al Presidente, no solamente desde la finalización de actividades de la Constituyente sino incluso cuando ésta se encontraba en funcionamiento. La capacidad de veto informal que desarrolló el Presidente se expresó en sus reiteradas amenazas de renuncia frente a decisiones que iban a ser tomadas por la Asamblea, pero también en el uso de varios mecanismos de transmisión establecidos para ello. Esas atribuciones se mantuvieron, e incluso se fortalecieron, con los vacíos institucionales y con la ausencia de contrapesos políticos dentro de Alianza País que lograran moderar y equilibrar las facultades —más implícitas que explícitas— del presidente Correa.

12 La situación italiana desde la posguerra hasta mediados de la década de los noventa puede ilustrar este caso desde su expresión contraria. En efecto, allí se configuró una extremada inestabilidad gubernamental dentro de una fuerte estabilidad sistémica (Pasquino 1998), lo que demuestra que es posible la ruptura entre esos dos ámbitos y que la estabilidad en el uno no supone indefectiblemente la estabilidad en el otro.

el período anterior. Obviamente, las amenazas no son inminentes, y por ello no constituyen materia de preocupación en el corto plazo, pero eso no quiere decir que estén ausentes o que no existan aunque sea solamente en estado latente. No se han establecido las bases estructurales, en términos institucionales, para despejarlas definitivamente, de manera que continúan gravitando como una amenaza sobre el escenario político nacional. Para decirlo en los términos utilizados en las líneas anteriores, la estabilidad gubernamental no asegura la estabilidad sistémica si no se han constituido y consolidado los factores necesarios para esta última.

Cabe reiterar que el mantenimiento de esos factores negativos en la institucionalidad política ecuatoriana no puede ser considerado como algo inesperado o fortuito. Por el contrario, es el producto de lo realizado —o lo no realizado— en la Asamblea Constituyente y de la manera en que se ha organizado el funcionamiento político.

Como se ha visto en la sección anterior, no se hicieron las reformas al sistema político que eran necesarias para elevar los umbrales de gobernabilidad. Estas fueron reemplazadas por las reformas orientadas al establecimiento de formas consideradas como expresiones de democracia participativa y, sobre todo, por la fuerza política del movimiento Alianza País (derivada a su vez del

**La estabilidad gubernamental no
asegura la estabilidad sistémica
si no se han constituido
y consolidado los factores
necesarios para esta última.**

liderazgo personal de Rafael Correa)¹³. Por ello, en cuanto se redujo en una mínima proporción ese apoyo, como ocurrió en las elecciones generales de 2009, aparecieron nuevamente algunos signos de retorno de los problemas que caracterizaron al sistema político

ecuatoriano. Es verdad —y hay que reiterarlo— que hasta el momento son solamente expresiones débiles, sin la fuerza suficiente para poner en riesgo la capacidad de acción del Gobierno, pero aun así constituyen un anuncio de lo que se puede producir cuando el desgaste afecte al movimiento político pro-gubernamental y, sobre todo, cuando no se cuente con el factor aglutinante del liderazgo.

13 Las formas de democracia participativa introducidas en la nueva Constitución fueron fundamentalmente las de veedurías ciudadanas asociadas al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como la silla vacía (Pachano 2010). Adicionalmente, se redujeron los requisitos para la aplicación de los procedimientos que ya formaban parte del ordenamiento político ecuatoriano (iniciativa legislativa, consulta popular y revocatoria del mandato).

Un aspecto de importancia en este sentido es que las escasas reformas que se introdujeron en la nueva Constitución tendieron a fortalecer los *poderes constitucionales* del presidente de la República, mientras se dejaban intactos los factores que definen sus *poderes políticos*. En este sentido, es muy útil el aporte de Shugart y Carey (1992), que diferencia claramente entre estos dos tipos de poderes y que permite comprender que ambos pueden combinarse de diversas maneras. Así, es posible encontrar diseños institucionales que dan amplios poderes constitucionales al Presidente, pero que a la vez le asignan débiles poderes políticos, o viceversa¹⁴. El ideal, demás está decirlo, se encuentra en un equilibrio entre los dos, lo que también expresa una relación asimismo equilibrada con el Legislativo. Esa relación entre ambos tipos de poderes presidenciales —y entre las funciones del Estado— se ha ido desequilibrando en Ecuador desde la promulgación de la Constitución de 1998, lo que llevó a que su resultado fuera calificado de *hiperpresidencialismo*. En el actual diseño constitucional esa tendencia se profundizó.

La relación entre ambos tipos de poderes presidenciales —y entre las funciones del Estado— se ha ido desequilibrando en Ecuador desde la promulgación de la Constitución de 1998, dando lugar al hiperpresidencialismo.

El efecto de este desequilibrio es la incertidumbre ante los cambios que pueden provenir de la acción de los factores políticos. Los poderes constitucionales aseguran solamente las facultades del gobernante, pero no pueden prevenir de lo que sucederá en el plano político. Un resultado levemente desfavorable para el Gobierno en las elecciones legislativas (e incluso en las contiendas subnacionales) puede anular los efectos positivos de las facultades constitucionales. Esa fue la realidad que enfrentaron todos los Gobiernos anteriores que, a pesar de disponer de amplios poderes constitucionales, fueron extremadamente débiles en términos políticos. La incidencia del sistema electoral y la ausencia de incentivos para la colaboración —y, por tanto, para la estructuración de coaliciones de gobierno— fueron elementos determinantes

14 Los poderes constitucionales, como su nombre lo indica, son los que están asignados explícitamente (generalmente desde el nivel constitucional hasta otras normas secundarias), en tanto que los poderes políticos se derivan indirectamente de otros factores, como el sistema electoral, las disposiciones acerca de los partidos políticos y la existencia o inexistencia de incentivos institucionales para la cooperación (o, por el contrario, para la confrontación).

en ese sentido. En la situación actual estos no han sido cambiados y, en consecuencia, pueden arrojar los mismos resultados¹⁵.

Reiterando lo señalado antes, es necesario insistir en que estos resultados no son fortuitos, y si esto es así —es decir, si se toma como premisa que aquellos efectos fueron buscados—, se puede plantear una segunda hipótesis hacia el futuro. Ésta tendría relación con la concepción que orienta al proceso en su conjunto, específicamente a su calificación como *revolución*, que en estricto

La principal duda se da en torno a los cambios como una forma de profundización de la democracia o como una vía hacia su limitación.

sentido contiene dos supuestos básicos. Por un lado, sería una forma de abrir camino a un ordenamiento político diferente al que existió previamente, lo que deja planteadas varias preguntas acerca de su carácter y, de manera especial, de su relación con la democracia. La principal duda en este sentido gira alrededor de los cambios como una forma de profundización de la democracia o, por el contrario, como una vía hacia su limitación. Las disposiciones constitucionales mencionadas antes, que convierten a la participación en una función del Estado, pueden dar sustento a la segunda posibilidad, esto es, a los cambios como una limitación a la democracia. Al convertir a la participación en un atributo estatal se limitan de hecho las posibilidades de reconocerla como la acción libre y espontánea de la sociedad, que incluso puede aparecer como subversiva ya que no se realiza en esos ámbitos institucionales¹⁶.

Por otro lado, la alusión a una revolución podría expresar una división tajante entre quienes están a favor y quienes están en contra del proceso. Si fuera así, entonces quedarían al margen principios básicos de la democracia, como el pluralismo y la tolerancia, al mismo tiempo que quedaría anulada cualquier posibilidad de oposición. En una revolución, ésta deja de ser el elemento legítimo y consustancial del régimen —como sucede en la democracia (Pasquino

15 Un indicador de la presencia de estos factores es que el 17,5% de los 124 asambleístas fueron elegidos por organizaciones uniprovinciales (conformadas únicamente en alguna de las 24 provincias). Esto se deriva en gran medida de las facilidades que otorga el sistema electoral, ya que es posible presentar candidatos en una sola provincia con el apoyo de apenas el 1% de los inscritos en el padrón electoral de la provincia. Estas organizaciones minúsculas, carentes de representación, tienden a convertirse en correas de transmisión de intereses de grupos locales que presionan sobre el Ejecutivo y el Legislativo para la obtención de recursos. Con ello tienen un margen para negociar puntualmente su apoyo al Gobierno, ejerciendo siempre presión sobre éste, con lo que se convierten en jugadores con un poder de veto mucho mayor que el de su peso electoral.

16 La tensión con sectores sociales que se han manifestado espontáneamente, y la acusación de subversión o incluso de terrorismo (con los respectivos juicios penales) a las acciones que han desplegado puede llevar a afirmar que no se trata solamente de una hipótesis.

1998)— para convertirse en algo ajeno y opuesto al proceso; en definitiva, un estorbo que debe ser erradicado.

Estas hipótesis podrían encontrar asidero en que la preocupación central se desplaza desde la gobernabilidad hacia la revolución. En efecto, es evidente el abandono del interés por dotar al sistema de las condiciones institucionales y procedimentales que son necesarias no solamente para responder a las demandas de la sociedad sino, sobre todo, para viabilizar su acceso a los niveles políticos de toma de decisiones. La gobernabilidad, entendida de esa manera, ha sido sustituida por el trazado de un camino que debe llevar a un objetivo previamente determinado. Si ese objetivo es un nuevo ordenamiento político, social y económico, denominado en términos generales el *socialismo del siglo XXI*, cabe preguntarse si allí tienen cabida todos los sectores sociales y si pueden expresarse las diversas corrientes políticas. Dicho de otra manera, es pertinente indagar si este nuevo ordenamiento mantiene las condiciones necesarias de un régimen democrático, en especial el pluralismo político.

Finalmente, una materia pendiente dentro del proceso en marcha —y que está muy relacionado con este último punto— es la relación entre la *expresión social* y la *expresión formal* del poder de cada uno de los sectores sociales. Una mirada a lo que ocurría previamente deja ver a un conjunto de grupos sociales que se expresaban directamente por diversos medios y que incidían de manera significativa en la política, aun cuando no contaran con representación política en los ámbitos formales. Se trataba, por tanto, de formas de corporativismo o de la configuración de actores con poder de veto que no requerían del sistema institucional —o que lo utilizaban simplemente de una manera instrumental— para incidir sobre la toma de decisiones¹⁷. En esa situación se encontraban tanto los grupos de presión empresariales como los movimientos sociales, que gravitaron con enorme fuerza en la política nacional a lo largo de la mayor parte del período democrático. Su incidencia, que era determinante en la definición de las políticas públicas y en el diseño legislativo, es algo que pertenece al pasado en la medida en que la revolución ciudadana cortó los canales de comunicación que la hacían viable.

Al convertir a la participación en un atributo estatal se limitan las posibilidades de reconocerla como la acción libre y espontánea de la sociedad, que incluso puede aparecer como subversiva.

17 Una parte de la explicación de la crisis de los partidos se encuentra en la vigencia de estas prácticas políticas, ya que la acción directa de los grupos sociales los hacía prácticamente innecesarios o los obligaba a someterse a sus condiciones.

Desde el punto de vista institucional, ese corte se podría tomar como un paso positivo ya que marcaría el inicio de la conformación de un nuevo ámbito político despojado de intereses corporativos. Sin embargo, para que ello sea así debería crearse el conjunto de elementos propios del sistema político que evitan la ruptura entre la expresión social y la expresión formal de los diversos grupos sociales. Un papel central en este aspecto corresponde a las instancias de representación y a los partidos políticos, ya que ambos constituyen los medios idóneos para ese fin. Pero, precisamente con respecto a ellos, surge la duda cuando se observa tanto el diseño institucional como las prácticas políticas.

Las condiciones para el fortalecimiento de instituciones representativas no son las más adecuadas, especialmente en el caso de la más importante de estas, la Asamblea Nacional, y tampoco se encuentra un aliciente para la conformación de partidos fuertes y estables. La reducción de las facultades del órgano legislativo y la inferioridad de condiciones en que se deja a los partidos en relación con los movimientos políticos son señales negativas en ese sentido. Por ello, es probable que un efecto perverso o no buscado de las nuevas disposiciones y de las nuevas prácticas, que buscan eliminar el corporativismo y la acción de grupos de presión, sea precisamente el resurgimiento de esos fenómenos que caracterizaron a la política ecuatoriana. La obturación de las instancias de representación y la condena a los partidos —equivocadamente entendidos como *partidocracia*— puede desembocar en la ampliación y la profundización de la brecha entre la expresión social y formal de los diversos sectores¹⁸.

Conclusiones

Los cuatro años transcurridos desde el inicio del primer Gobierno de la *revolución ciudadana* y los dos de vigencia de la nueva Constitución permiten identificar los principales componente de este proceso. En una perspectiva de conjunto, se puede sostener que hay muchos aspectos relacionados con el régimen democrático que no están resueltos y que más bien dejan muchas dudas. De manera especial, se observa que el nuevo diseño no busca fortalecer y mejorar el carácter representativo del sistema político, sino que intenta reemplazarlo

18 El propio caso del movimiento Alianza País es ilustrativo de esta situación, ya que muestra una clara ruptura con los sectores sociales organizados que deberían constituir su base social.

por un modelo calificado como participativo. Sin embargo, las disposiciones introducidas y las acciones que se han llevado a cabo abren muchas interrogantes al respecto. No se puede asegurar que se esté logrando ese reemplazo y sobre todo que éste constituya un paso cualitativamente superior en la conformación de un régimen democrático.

Por otra parte, los cambios políticos dibujaron un nuevo escenario, en el que ya no existen las condiciones ampliamente favorables que tuvo el gobierno en los años iniciales de su gestión. A pesar de que el Presidente mantiene los altos niveles de apoyo ciudadano, las condiciones políticas en las que actúa son deleznales e inestables en la medida en que no se asientan en un entramado institucional sólido. Adicionalmente, la ausencia de política, entendida como el reconocimiento de las diversas tendencias y el intercambio con ellas, es una expresión clara de la apuesta por un Gobierno fuerte que actúa como el motor único de un proceso de cambio. El sentido vertical del proceso, sin la participación social como un componente básico y con el debilitamiento de las instancias de representación, es el resultado inevitable de esta orientación. Por ello, el éxito del proceso queda hipotecado a la eficiencia gubernamental, que hasta el momento ha sido posible gracias a la disponibilidad de recursos para la inversión pública. Por tanto, la continuidad de la revolución ciudadana depende casi en su totalidad de aquella capacidad y no de la acción de la ciudadanía ni de cambios en las prácticas políticas.

El nuevo diseño no busca fortalecer y mejorar el carácter representativo del sistema político; intenta reemplazarlo por un modelo calificado como participativo.

El éxito del proceso queda hipotecado a la eficiencia gubernamental, que hasta el momento ha sido posible gracias a la disponibilidad de recursos para la inversión pública.

Bibliografía

- Freidenberg, Flavia (2010). “Elecciones, partidos y comportamiento electoral en treinta años de democracia en Ecuador (1978-2009)”. En Simón Pachano, comp., *Democracia en América Latina. Balance de tres décadas*. Quito: FLACSO.
- Freidenberg, Flavia (2003). *Jama, caleta y camello. La estrategia de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Mejía, Andrés (2009). *Informal Coalitions and Policymaking in Latin America. Ecuador in Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Pachano, Simón (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito: FES-ILDIS.
- Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope*. Quito: FLACSO, Ágora Democrática, Idea e Inmd.
- Pasquino, Gianfranco (1998). *La oposición*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Shugart, Matthew y John Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Perspectivas del proceso de democratización
en el Ecuador
Cambio político e inclusión social (2005-2010)

Franklin Ramírez Gallegos

Contenido

Introducción	107
La izquierda al poder: ¿inclusión de nuevas redes de confianza política?	111
La autonomía relativa del Estado	118
El punto de partida: la configuración del comando estatal	119
Cuando el Estado gana influencia	123
Déficit de control civil sobre las fuerzas del orden	128
En procura de la igualdad y la inclusión sociopolítica	130
La lucha contra la desigualdad social	130
La desigualdad por categorías	136
Participación e inclusión sociopolítica	142
Límites participativos	149
Cierre	150
Bibliografía	152

Introducción

En las últimas dos décadas han ganado terreno diversas perspectivas académicas que toman distancia de los abordajes que analizan la democracia como un régimen institucional específico para concentrar sus esfuerzos en el estudio de los *procesos de democratización*. Dicho énfasis ha sido particularmente visible en relación a las democracias llamadas de la “tercera ola”. Las razones de este redireccionamiento, siempre parcial, de la agenda de investigación sobre la “cuestión democrática” son múltiples. Conviene, para los fines de este texto, resaltar tres de ellas.

En primer término, la tesis cada vez más extendida de que la democracia liberal es un producto nativo de Europa Occidental y de los Estados Unidos, y que el desarrollo histórico de esas democracias ha sido fruto de los procesos de disputa política de *sus* sociedades, abre la puerta a interrogarse sobre las específicas formas en que los procedimientos democráticos importados —cuando no impuestos— desde el “norte” han tomado cuerpo en las sociedades del llamado “sur global”²⁰. Desde esta perspectiva, el análisis de la democracia como conjunto de características institucionales estables, predecibles y de signo unívoco bloquearía la comprensión de la política democrática como *espacio de experiencia y de experimentación* sobre las específicas condiciones históricas, geográficas y culturales en que los pueblos son capaces de dotarse a sí mismos de particulares formas de autogobierno. Cuando la democracia es percibida en una perspectiva puramente institucional y normativa se corre el riesgo, entonces, de sacralizar determinados procedimientos como los únicos viables y de comprender a la política moderna como una historia lineal que conduce hacia la realización progresiva de un tipo determinado de régimen democrático²¹.

En segundo lugar, pasadas más de tres décadas de la transición democrática y habiéndose alcanzado una contundente extensión del sufragio universal en todo el globo, empieza a generalizarse la inconformidad con una visión de la democracia que se concentra en estudiar el funcionamiento de los procesos de selección y autorización de las élites políticas como terreno privilegiado —si no único— de la lucha por el poder. Al hacerlo así, se restringe la comprensión de la construcción democrática a la dinámica electoral, dentro de un enfoque circunscrito a cierta idea de la democracia liberal representativa. La institucionalización de esta última en el campo del Estado aparece como la

20 Véase al respecto Raventós 2008.

21 Para una crítica de las implicaciones teórico-metodológicas de una visión lineal de la democracia, véase Rosanvallon 2006.

meta final de todos los actores políticos y sociales. No se admite así el conflicto social dentro del propio marco de las instituciones democráticas, ni se observa la centralidad de la disputa política en torno a los contenidos y significados del proyecto democrático. En el caso de las teorías de la transición en América Latina, por ejemplo, si bien se observó el aporte de los movimientos sociales para la caída de los regímenes autoritarios, no se teorizó debidamente su papel y sus específicas demandas en el curso de los procesos de consolidación democrática. Ello reprodujo teóricamente la separación entre sociedad política (élites) y las nuevas prácticas, discursos y agendas de la sociedad civil (organizaciones, movimientos). Dicha separación ha dirigido el análisis al terreno de la representación política electoralmente autorizada —con énfasis en la cuestión del diseño institucional y los pactos entre élites políticas— y ha impedido leer la democratización como un proceso que puede originarse en —y transformar a— la sociedad misma²². En años recientes, algunos teóricos latinoamericanos de la democracia participativa han concentrado sus estudios, por el contrario, en los aportes de diversos actores sociales y en la emergencia de nuevos espacios públicos donde se disputan los significados del juego democrático en medio de una mayor voluntad ciudadana por intervenir en la toma de decisiones y en la vigilancia del ejercicio de Gobierno. Desde esta perspectiva, el conflicto político excede la dinámica institucional y electoral, mientras que la democracia pasa a ser entendida como un sistema articulado de espacios de deliberación socioestatales y de instancias de intervención de la ciudadanía en el procesamiento de los problemas comunes²³.

Por último, se constata la escasa predisposición de la visión dominante a conectar sus particulares preocupaciones con el estudio de los problemas de la democracia derivados de las dinámicas de desigualdad socioeconómica, de la concentración de poder económico y de la escasa autonomía del Estado y del poder político frente a diversos poderes fácticos. Cuando se cree que el problema del poder se resuelve únicamente en las urnas, se oculta la fuerza de los que no necesitan ganar elecciones para incidir en la toma de decisiones públicas. Los procesos de democratización solo pueden consolidarse en la medida en que se produzca una efectiva separación entre poder económico y poder político: quienes detentan gigantes fortunas no pueden transformarse automáticamente en detentores de toda la capacidad para influir en la toma de decisiones legítimas que afectan al conjunto de la comunidad. Las teorías hegemónicas de la democracia tienden a soslayar este aspecto. Los factores de poder derivados de

22 Véase Dagnino *et al.* 2008.

23 Véase Avritzer 2002.

las lógicas de producción, acumulación y distribución de la riqueza social son determinantes a la hora de configurar y/o vetar agendas públicas que apunten a la inclusión sociopolítica, a la igualdad social y a la justicia distributiva, elementos constitutivos de cualquier proceso real de democratización. Una comprensión más amplia de la democracia exige observar, entonces, el conjunto de condiciones estructurales que permiten asegurar el más amplio disfrute de dichas libertades y derechos al mayor número de ciudadanos y grupos sociales. Ello supone indagar más allá de los procedimientos formalmente sancionados para la toma democrática de decisiones y tratar de estudiar los nexos, para decirlo en términos muy simples, entre desarrollo y democracia. El problema de la autonomía relativa del Estado frente al capital y a los poderes fácticos tiene un lugar preponderante para entender dichos nexos. Solo en años muy recientes cierta agenda académica ha recuperado el interés por las relaciones entre Estado y democracia —con particular énfasis en el problema de la vigencia del Estado de derecho²⁴—. Desde los años ochenta, por el contrario, la hegemonía intelectual del neoliberalismo, junto con debilitar a los Estados realmente existentes en América Latina, licuó la preocupación por su papel central en la protección de la sociedad y en la afirmación de los procesos democráticos. Articular una reflexión sobre las relaciones entre Estado, desarrollo y procesos de democratización constituye, pues, un desafío de particular importancia en un momento en que diversos países del sur del globo enfrentan procesos de cambio que tienden a trastocar los patrones de relacionamiento entre tales entidades.

Hablar de procesos de democratización excede, entonces, el puro análisis de las características institucionales que contiene o debería contener un régimen democrático. Se trata de observar, a la vez, los específicos contextos históricos en que actores políticos y sociales se entreveran en la disputa por hacer del Estado y de la democracia espacios para catapultar una acción pública dirigida a la inclusión, la justicia y la igualdad sociopolítica. Al plantearlo de ese modo se asume que la dinámica de democratización —sobre todo en países caracterizados por una enorme concentración de poder económico, por

Una comprensión más amplia de la democracia exige observar el conjunto de condiciones estructurales que permiten asegurar el más amplio disfrute de libertades y derechos al mayor número de ciudadanos y grupos sociales.

24 Véase PNUD 2004.

el predominio de grupos de interés en el control del Estado y por profundas líneas de desigualdad social— atraviesa un doble andarivel: por un lado, la disputa por elevar los márgenes de maniobra del poder político democráticamente electo en relación a grupos de interés particular que han bloqueado la formación del Estado como garante del bien común y, por otro, el diseño y la puesta en marcha de un conjunto de políticas destinadas a garantizar el despliegue de las capacidades y los derechos de la ciudadanía.

Dicho enfoque no subestima para nada la importancia de las formas democráticas que autorizan el funcionamiento de los gobiernos representativos, procuran preservar los equilibrios de poder dentro del Estado y proteger a los ciudadanos de sus potenciales abusos de poder. Intenta más bien observar tales formas a la luz de los procesos de disputa política que efectivamente permiten el apuntalamiento de las condiciones para la construcción democrática. No se trata apenas de determinar los niveles de inclusión social o de igualdad política de los ciudadanos, sino de observar cómo se han configurado históricamente y cómo se reconfiguran en la hora actual aquellos factores de poder que permiten encaminar políticas dirigidas hacia la inclusión, la igualdad, la justicia.

La pertinencia de tal perspectiva para estudiar el caso ecuatoriano durante el último lustro (2005-2010) reside, precisamente, en que el país atraviesa un ciclo en que la reconstrucción del Estado, la reconfiguración de las relaciones entre Estado y mercado y el relanzamiento de políticas para la inclusión y la justicia social se colocan en el centro de la agenda pública y del conflicto democrático. En efecto, el acceso al poder de Rafael Correa y la Revolución Ciudadana (RC) en enero de 2007 recogía una amplia corriente de demandas populares en procura de una renovación profunda de la clase política y contrarias a la deserción estatal promovida por los ‘neoliberales criollos’ desde mediados del decenio de 1980. Si el proceso constituyente (2007-2008) convocado por el Presidente el mismo día de su posesión supuso el ocaso de los partidos tradicionales, la nueva carta magna (promulgada a fines de 2008), así como una serie de decisiones gubernativas, consagraron el retorno del Estado al primer plano de la regulación económica, la planificación del desarrollo y la redistribución de la riqueza social. El país ha asistido en estos años a una reconfiguración de la correlación de fuerzas políticas —en una perspectiva en que los actores ligados al dominio neoliberal perdían centralidad en la conducción política— y a una reorientación del sentido de la agenda gubernativa —distante ya de la ortodoxia económica, de la austeridad fiscal, del antiestatismo y de la primacía de los intereses financieros sobre el conjunto de la economía—.

Ambas cuestiones deben ser estudiadas a la luz de la pregunta sobre la vitalidad de los procesos de democratización que han permitido encaminar dichas transformaciones y sobre la posibilidad de que estas últimas refuercen, a su vez, dichas líneas de democratización.

Charles Tilly ha identificado tres mecanismos generales que pueden conducir a la democratización de las relaciones sociedad-Estado: (a) el desarrollo de la confianza política (conexión de redes de confianza en el régimen democrático); (b) la disminución de la autonomía de los centros de poder independiente (los poderes fácticos) en relación a la producción de las políticas públicas: subordinación de las fuerzas del orden y de los actores económicos y políticos poderosos al gobierno civil; y (c) el aumento de la igualdad política: reducción de la desigualdad social, inclusión, participación y separación de la política respecto a la desigualdad categorial en otros terrenos²⁵. Se trata

El país ha asistido en estos años a una reconfiguración de la correlación de fuerzas políticas y a una reorientación del sentido de la agenda.

de una visión que amplía los factores a considerar a la hora de entender los procesos de democratización y que permite, sobre todo, detener la mirada en el nexo entre inclusión sociopolítica y democracia, que es el objeto central del análisis aquí desarrollado.

Las páginas que siguen se enfocan en cada uno de los puntos esbozados en el esquema de Tilly. Se prestará, sin embargo, mayor atención al problema de la autonomía relativa del Estado y a aquel de la lucha contra la desigualdad. Las conclusiones serán el espacio para hacer un balance global sobre la vitalidad de los procesos de democratización en el marco del proceso de cambio político al que asiste Ecuador en el último lustro.

La izquierda al poder: ¿inclusión de nuevas redes de confianza política?

En una de las líneas de exploración que avanzara en sus últimos años de vida, Tilly sostuvo que los regímenes políticos requieren conectarse con específicas “redes de confianza” (de carácter religioso, étnico, cultural, o político) para afianzar su naturaleza democrática. Se trata de un proceso que supone la inte-

25 Véase Tilly 2010: 147.

gración de redes sociales —previamente segregadas, marginadas, desconfiadas o distantes del proceso político— en la dinámica democrática (y viceversa). A través de un enfoque relacional del fenómeno de la desconfianza, y con el acento puesto en los nexos entre formas de acción colectiva y procesos democráticos, Tilly demuestra que históricamente ciertos grados de incorporación de determinadas redes sociales en el campo de la política pública —“a través de elecciones, del Gobierno representativo, de los movimientos sociales, de otras formas de expresión de la voz [...] del sistema de bienestar o de las instituciones militares”²⁶— constituyen el secreto de la vigencia y del afianzamiento del Estado de derecho y de la democracia. La confianza no es, entonces, solo una creencia, un cálculo o una actitud, sino una consecuencia de específicas transacciones políticas y relaciones sociales.

Desde esta perspectiva, sostenemos la hipótesis de que con el acceso de Rafael Correa al poder se amplía el proceso de integración política de las izquierdas al ejercicio del Gobierno democrático. Dicho proceso había dado un singular salto cualitativo cuando, desde 1996, el movimiento indígena ecuatoriano (MIE) decidiera constituir su propio instrumento de representación política, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (PK). En dicho movimiento político cupieron, además de las organizaciones indígenas, diversos sectores urbanos de la nueva izquierda, ciertos segmentos provenientes de la militancia izquierdista de los años setenta y ochenta, nuevas redes sociales articuladas en la disputa por una diversidad de derechos ciudadanos y otros sectores sociales como los sindicatos públicos (trabajadores petroleros y eléctricos). PK emergía así como una alianza multiétnica de tendencia izquierdista que, en términos electorales, logró superar los modestos rendimientos electorales —sin que los suyos propios hayan sido, tampoco, espectaculares— que hasta ese momento habían alcanzado los partidos de izquierda desde el retorno democrático (1979). Así, entre 1996 y 2006, PK alcanzó una representación parlamentaria que oscilaba entre el 7 y el 10 % y, de modo mucho más nítido, consolidó el control político de entre el 15 y el 20% de los municipios y de casi un 25 % de las prefecturas²⁷. Esta segunda tendencia está vigente hasta hoy.

El punto más alto en la apuesta electoral de PK se dio cuando, en alianza con el coronel Lucio Gutiérrez (Partido Sociedad Patriótica), el movimiento vence en las elecciones presidenciales de 2002. Dos años antes dichos sectores se habían entreverado en un levantamiento indígena-militar que supuso la

26 Véase Tilly 2005: 51.

27 Véase Ospina y Guerrero 2003.

caída del presidente democratacristiano Jamil Mahuad. El triunviro de “salvación nacional”, constituido para remplazar al Gobierno depuesto, duró tres horas antes de dar paso a la sucesión del Vicepresidente. Aunque buena parte de la opinión pública justificaba el derrocamiento, no veía con buenos ojos el acercamiento indígena al mundo militar. Se ponían así en duda las credenciales democráticas que el movimiento indígena había conquistado en el marco de su contribución a la politización de la problemática étnica y a la lucha por el pleno reconocimiento de sus identidades²⁸.

La plena incorporación del movimiento indígena en el sistema político —en 1998 participaron con representación propia en la Asamblea Constituyente, que reconoció los derechos colectivos y las circunscripciones territoriales indígenas— no había desincentivado, en suma, el recurso a la acción beligerante ni la consideración de estrategias radicales para la toma del poder. De algún modo eran las mismas frustraciones con el juego institucional las que parecían jugar a favor de la radicalización de dichas opciones.

En este entorno, el acceso al poder presidencial en 2002 parecía el salto definitivo del movimiento indígena y de la nueva izquierda a las arenas de la política instituida a través del ejercicio directo de tareas gubernativas. Las expectativas se derrumbaron rápidamente. El Presidente no concedió el debido espacio de representación política en el gabinete a los miembros de PK. Solo dos ministerios estratégicos (Cancillería y Agricultura) estuvieron bajo su comando. El resto de puestos clave fueron ocupados por exmilitares, parientes y personajes cercanos a Gutiérrez. En ese campo decisonal el viraje programático del Gobierno transcurrió de modo acelerado. El discurso antineoliberal de la campaña de Gutiérrez sirvió como recurso electoral, pero no fue óbice para la firma de acuerdos con el FMI en la perspectiva de mantener la agenda ortodoxa. Luego de siete meses de gobierno, la coalición se rompió (agosto 2003). PK y el movimiento indígena solicitaron a sus militantes abandonar las funciones que les habían sido asignadas en el Ejecutivo, pero no todos lo hicieron, y desde entonces la fragmentación del movimiento se aceleró. El paso por el poder fue efímero: no permitió a la nueva izquierda concretar sus aspiraciones políticas y, sobre todo, materializar una real experiencia gubernativa. De algún modo, el ejercicio del poder estatal les seguía siendo ajeno.

En medio de un descarnado intento de control del poder judicial por parte del “gutierrezismo”, inmensas movilizaciones sociales provocaron una nueva interrupción presidencial en abril de 2005. Si una parte de los manifestantes

28 Véase Ramírez Gallegos 2000.

reivindicaba la vigencia del estado de derecho en el marco de una (inédita) defensa de las instituciones de la democracia liberal y otra se pronunciaba contra el giro programático de Gutiérrez y la continuidad del neoliberalismo, ambas se entreveraban en el rechazo a las élites y a los partidos políticos. La generalizada consigna “que se vayan todos”, articulaba los sentidos de la movilización sin alcanzar, no obstante, a dibujar efectivos horizontes programáticos y/o nuevas estrategias de acción política que permitieran socavar el *statu quo*.

La campaña electoral de Correa (2006) sintonizó con tal espíritu antipartidario y con el agotamiento de la legitimidad de la agenda ortodoxa²⁹. Alianza País (AP), la plataforma electoral fundada para apuntalar la candidatura de Correa, se presentó como un nuevo movimiento ciudadano, ajeno a toda estructura partidista —por lo que tomó la compleja decisión de no presentar candidatos al Parlamento Nacional—, comprometido con la convocatoria a

La generalizada consigna “que se vayan todos” articulaba los sentidos de la movilización sin alcanzar a dibujar efectivos horizontes programáticos y/o nuevas estrategias de acción política que permitieran socavar el *statu quo*.

una Asamblea Constituyente y empeñado en sacar al país de la “larga noche neoliberal”, como gusta repetir el ahora Presidente del Ecuador.

Si el marcado acento antipartidario de la campaña electoral de Rafael Correa recogía, en gran parte, las demandas de renovación de las élites dirigentes propulsadas por fuerzas ciudadanas emergentes, sus propuestas de convocar a una Asamblea Constituyente, rechazar la firma del Tratado de Libre Comercio, demandar el fin del acuerdo para la concesión de la Base de Manta a las fuerzas militares norteamericanas, detener el avance de la agenda neoliberal y privilegiar el gasto social al pago de la deuda externa, entre otras, ocuparon prácticamente el mismo campo discursivo del MIE y sus aliados a lo largo de la última década en el país.

Dicha convergencia programática no reflejaba únicamente la influencia política del MIE sino, sobre todo, la presencia de diversos segmentos y capas de la vieja y nueva izquierda ecuatoriana en el movimiento político liderado por Correa. Dicho movimiento no repetiría, sin embargo, el efímero paso por el poder de PK. Elegido a fines de 2006, Correa fue reelecto en 2009 —en el marco de las nuevas reglas electorales estipuladas por la Constitución aprobada por referéndum en septiembre de 2008—, mientras que su movimiento se ha

29 Según las cifras del Latinobarómetro, por ejemplo, el apoyo a las privatizaciones decayó en el Ecuador veinte puntos entre 1999 y 2005 (del 53% al 33%). Véase www.latinobarometro.org

consolidado como la primera fuerza política del país, con representación en todo el territorio nacional. AP ha sido, en efecto, el claro ganador de todas las elecciones en las que ha participado hasta ahora (Asamblea Constituyente, Poder Legislativo, gobiernos autónomos descentralizados, parlamentarios andinos). En enero de 2011 Correa completa su cuarto año de mandato y las cotas de popularidad de su gestión siguen siendo altas. Buena parte de las figuras y fuerzas de izquierdas que estuvieron en el origen del movimiento continúan en tareas políticas y gubernativas de diversa índole. Se trata, entonces, de la más larga experiencia gubernamental de la izquierda ecuatoriana en el vigente ciclo democrático. Entre el surgimiento de PK y la consolidación política de AP, la heterogénea familia política de las izquierdas se presenta largamente integrada en el juego democrático y en la gestión directa del aparato gubernativo.

Las elecciones y el Gobierno representativo han permitido —y reforzado— dicho proceso de incorporación política de las redes izquierdistas a la dinámica democrática. Más que un proceso de renovación de la clase política —que se expresa en el ocaso de los partidos³⁰ que dominaron la escena democrática desde inicios de los años ochenta y en el recambio generacional al que ha apostado Correa para la composición de su gabinete y de buena parte de su movimiento—, se trata de una cuestión que atañe la necesaria alternancia política y programática de las formaciones que llegan al poder. Democratacristianos (DP), socialdemócratas (ID), fuerzas de la derecha tradicional (Partido Social Cristiano) o emergente (Partido Roldosista Ecuatoriano, Partido Sociedad Patriótica) se alternaron efectivamente en el poder pero coincidieron en la puesta en marcha de las políticas derivadas del Consenso de Washington. Con el acceso de AP al poder se rompe el predominio de la agenda ortodoxa y se dibuja un programa gubernativo postneoliberal. Dicho escenario estaría directamente vinculado con la composición de quienes forman parte de la Revolución Ciudadana.

Hablar de una red de confianza política supone, en efecto, observar su composición social y política. Ello permitirá observar la pertinencia de la hipótesis según la cual el arribo de Correa al poder profundiza la integración política de las izquierdas en el régimen democrático. Así, en el pequeño núcleo fundacional del movimiento se puede ubicar, en primer término, a un conjunto de intelectuales y economistas contrarios a la ortodoxia neoliberal, de clara filiación izquierdista pero de escasa experiencia partidaria, y provenientes de

30 Hago referencia sobre todo a la Democracia Popular (DP, luego Unión Democrática Cristiana, UDC), a la Izquierda Democrática (ID), al Partido Social Cristiano (PSC) y al Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE).

los segmentos radicales (ideológicos) de las clases medias. En segundo lugar, se observa la presencia de figuras provenientes de dinámicas político-partidarias de la izquierda tradicional de más larga data, vinculadas a las experiencias de liberación nacional en América Latina, y también pertenecientes a los sectores medios de la estructura social del país. En un tercer nivel puede ubicarse a sectores más cercanos a la “izquierda social” de los años noventa, es decir, aquella que se forja junto con el movimiento indígena y diversas organizaciones sociales en la resistencia directa y la movilización social contra el neoliberalismo. Un cuarto grupo, por último, proviene más bien del círculo personal de Rafael Correa; no tiene mayor identidad ideológica ni filiación partidaria, aunque colaboró con algunos Gobiernos anteriores. Su influencia política en el Gobierno no es menor. Todo ello permite definir a AP como una coalición de fracciones que van desde la centro-derecha a la izquierda radical³¹.

Entre las fracciones que, desde la izquierda, han accedido a funciones de gobierno y de representación política a nivel nacional y local, más allá del núcleo fundador de AP, pueden destacarse algunas tendencias y figuras; muchas de ellas que estaban disgregadas y alejadas de la acción política, retornaron a la escena pública en el marco del ascenso de la Revolución Ciudadana al poder. Ya en su interior han tratado de reactivar anteriores dinámicas organizativas

Hablar de una red de confianza política supone observar su composición social y política. Ello permitirá observar la pertinencia de la hipótesis según la cual el arribo de Correa al poder profundiza la integración política de las izquierdas en el régimen democrático.

y/o se han involucrado en la construcción, aún del todo frágil, del nuevo movimiento. Así, muchos exmilitantes de la *izquierda cristiana* —con la que el propio Correa se reclama identificado ideológicamente— ocupan ahora funciones clave en el gabinete ministerial y dentro de AP. Se puede ubicar también a sectores provenientes de la *izquierda revolucionaria* y de ciertas experiencias guerrilleras en el país y en la región (Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Socialismo Marxista de inspiración chilena o procubana, frentes revolucionarios, etc.), así como a exmilitantes de *partidos radicales de izquierdas* que han participado, sin mayor proyección, en el juego electoral desde el retorno democrático: el Frente Amplio de Izquierda y el Movimiento Popular Democrático, entre otros. Antiguos miembros de la *socialdemocracia*

31 Véase Ramírez Gallegos 2008.

(ID) ocupan, además, importantes cuotas de poder en el Gobierno. A la vez, militantes de pequeñas estructuras como el *Partido Comunista*, la *Juventud Comunista Ecuatoriana* y la *Alianza Bolivariana Alfarista* también aparecen inscritas en el proceso político abierto por AP. A todos estos sectores cabe agregar la presencia de *antiguos militantes y fundadores de PK* y otras figuras provenientes del muy activo movimiento social de los años noventa, entre los que resaltan militantes ecologistas, feministas, grupos de jóvenes, campesinos, indígenas, derechos humanos y activistas contra la deuda externa, entre otros.

Por último, entre las formaciones políticas que de modo más autónomo han colaborado con la Revolución Ciudadana se puede nombrar al histórico *Partido Socialista Ecuatoriano* y al emergente movimiento *Ruptura-25*. Ambas agrupaciones —además del comunismo— han tenido cuotas de poder en el gabinete ministerial, así como representación parlamentaria y local (ya sea dentro de las listas de AP, ya sea en alianza). Entre este conjunto de actores se han tejido diversos tipos de vínculos políticos, electorales, circunstanciales y personales —no exentos de conflictividad y confrontación— a lo largo de las últimas cuatro décadas. *Dicho conjunto de conexiones interpersonales ramificadas autorizarían a hablar de la izquierda como una red de confianza política.*

Con el advenimiento de Correa al poder, la cercanía de dicha constelación (intensidad de vínculos políticos y relaciones interpersonales) habría jugado a favor de la integración de diversas capas de militantes, exmilitantes, adherentes y simpatizantes de izquierdas en específicos terrenos de la política pública. La confianza política se desarrolla precisamente cuando se incorporan de modo significativo al régimen político redes de actores, antes distanciados de la dinámica gubernativa, vinculados entre sí por diversas razones. Se trata de un factor que favorece la democratización de las naciones. Aun a pesar de ciertas deserciones y exclusiones, la perdurabilidad de la constelación política forjada en torno a la Revolución Ciudadana³² permitiría hablar del período

32 En la Asamblea Constituyente (2007-2008), AP perdió solo dos asambleístas de los 80 que formaban parte de su bloque. En la bancada parlamentaria en vigencia desde agosto de 2009, el oficialismo ha sufrido las deserciones del 3 o 4% de su bancada (de 58 asambleístas). Se trata de porcentajes muy bajos en relación a los históricos patrones de deserción y transfuguismo en los partidos políticos ecuatorianos. Por lo demás, aun a pesar de las fricciones con el partido socialista y de las tensiones internas en AP, la votación del bloque de la Revolución Ciudadana aparece como una de las más disciplinadas y consistentes de la reciente historia legislativa del Ecuador. La confrontación con el movimiento indígena y el MPD, que fueron aliados de AP en la Constituyente, y la salida de figuras importantes del movimiento (sobre todo de fundadores como Gustavo Larrea y Alberto Acosta) destacan entre las “pérdidas” más significativas para la Revolución Ciudadana. En el primer semestre de 2011 también se separó del oficialismo el movimiento Ruptura-25.

2006-2010 como aquel en que gran parte de la izquierda entra de lleno en la dinámica de la gestión democrática del Ecuador.

La autonomía relativa del Estado

El segundo mecanismo de democratización alude a la disminución de la autonomía de los poderes fácticos en relación al Gobierno civil democráticamente electo. En otros términos, se trata de indagar en el problema de la “autonomía relativa del Estado” en la perspectiva de observar su compromiso con el bien común y no solo con el de ciertos intereses particulares. Los vínculos entre

Muchas tendencias y figuras que estaban disgregadas y alejadas de la acción política, retornaron a la escena pública en el marco del ascenso de la Revolución Ciudadana al poder.

el poder democrático y determinados grupos de interés, grandes o pequeños, económicos o políticos, incrustados en las mismas instituciones públicas o presionándolas desde fuera, aparecen como un primer conjunto de relaciones a ser consideradas para determinar

cuán discrecionales son dichos intereses respecto al Estado. Un segundo nivel de observación, de particular importancia en el caso ecuatoriano, concierne a la capacidad del poder civil para subordinar a las fuerzas del orden.

Si Tilly analiza la cuestión de la autonomía estatal en relación a la igualdad formal —el imperio de la ley— de todos los actores, en este trabajo se privilegia una perspectiva que insiste en los *factores de poder y fuerza* que permiten a los Estados reducir los márgenes de discrecionalidad de determinados grupos de interés. La hipótesis que se explora en este apartado señala que en el ciclo conducido por la Revolución Ciudadana se han reducido las condiciones para que los poderes fácticos capturen grandes segmentos de la agenda pública y operen de forma discrecional ante el Gobierno civil y el conjunto de la comunidad política; se trataría, entonces, de una coyuntura en que se han ampliado los niveles de autonomía relativa del Estado con respecto a múltiples grupos de interés. El *putch* del 30 de septiembre de 2010³³ señala, sin embargo, cuán frágil es en el Ecuador la capacidad del poder civil para subordinar de modo efectivo a la fuerza pública.

La discusión de tal hipótesis se basa en una comparación entre el contexto político y el campo de fuerzas dibujados en torno a los dos últimos Gobiernos democráticamente electos: el de Lucio Gutiérrez (2003-2005) y el

33 Véase Paz y Miño 2011.

de Rafael Correa (2007-2010). Dicho recorte se explica no solo por cuestiones de “comodidad heurística” —reducir el espectro de análisis—, sino sobre todo por cuanto ambas figuras políticas emergen en similar contexto de oportunidad política y bajo el mismo paraguas programático de la superación del neoliberalismo.

Se trataría de una coyuntura en que se han ampliado los niveles de autonomía relativa del Estado con respecto a múltiples grupos de interés.

El punto de partida: la configuración del comando estatal

En 2002 el coronel Lucio Gutiérrez es electo Presidente de la República. Para llegar al poder Gutiérrez se presentó como un candidato independiente de la estructura partidaria y estableció una alianza con PK, brazo electoral del movimiento indígena ecuatoriano (MIE), y con el Movimiento Popular Democrático (MPD), un pequeño partido de línea maoísta que controla al gremio docente y a diversas organizaciones estudiantiles. Estas dos formaciones habían jugado un destacado papel en la resistencia a las políticas de ajuste estructural desde mediados de los años ochenta. Luego de un breve paso por la prisión³⁴, Gutiérrez fue invitado como conferencista al Foro Social Mundial. Se lo comparaba con Hugo Chávez. Fidel Castro asistió a su posesión presidencial.

Los sectores dominantes veían con asombro cómo militares, indígenas y militantes de izquierda llegaban al poder. En el campo progresista —aun cuando se percibía con reservas la alianza indígena con exmilitares— se esperaba al menos el inicio de una “fase post-ajuste”. Las expectativas se derrumbaron rápidamente. Como ya se ha dicho, Gutiérrez formó un gabinete que dejaba en un rol secundario a PK y al resto de la izquierda, continuó con la ortodoxia neoliberal y se alineó con el eje Washington-Bogotá en el marco del Plan Colombia. Gutiérrez llegó al poder, paradójicamente, en un contexto de oportunidad bastante equiparable a aquel en que, pocos años después, lo hiciera Correa: desgaste del sistema de partidos³⁵, faccionalismo entre las élites

34 Por su participación en el derrocamiento presidencial de J. Mahuad, quien decretó la dolarización y propició un salvataje bancario que ocasionaría la más grande crisis económica de la historia republicana.

35 Para el período 1995-2006 el promedio de credibilidad de los partidos no alcanzaba el 8%. En 1997, apenas el 16% de la ciudadanía admitía tener confianza en los partidos y casi la mitad, el 48%, manifestaba que la democracia puede funcionar sin ellos. En 2008, el porcentaje de ecuatorianos que sostienen esta posición se incrementa a 61%. Véase Freidenberg 2000: 205-218 y SENPLADES-INEC 2008.

dominantes³⁶ y pérdida de legitimidad social del Consenso de Washington³⁷. El coronel contaba además con el apoyo del aún poderoso MIE que, apenas un año antes de las elecciones de 2002, había escenificado un masivo levantamiento que bloqueó el incremento del precio de los combustibles decretado por el Gobierno de turno. Cuando Correa asume la Presidencia este último factor no gravitaba ya en el escenario político. El MIE había perdido buena parte de su prestigio y capacidad de movilización luego de su frustrada experiencia gubernativa. Alrededor del agotamiento indígena se asistía, además,

Gutiérrez y Correa llegaron al poder en un contexto de oportunidad bastante equiparable: desgaste del sistema de partidos, faccionalismo entre las élites dominantes y pérdida de legitimidad social del Consenso de Washington.

a una erosión del conjunto de la movilización social. Los resultados electorales de 2006 recogían dichas tendencias. La candidatura presidencial de PK apenas alcanzó a 2,19% de los sufragios, el peor resultado obtenido por el movimiento desde sus orígenes (1995). El MPD solo llegó al 1,3% de la votación. Por el contrario, el postulante de la derecha oligárquica —el multimillonario bananero Álvaro Noboa— ganó la primera vuelta con 27% de los votos, es decir, 10 puntos más de los que obtuviera en 2002 cuando fue derrotado, desde el primer turno, por Gutiérrez. Correa pasó a disputar el *ballotage* con 23% de los votos luego de ver frustrada la posibilidad de acordar una alianza con PK. En adelante, las relaciones entre la RC y el MIE se tornarían turbulentas³⁸.

¿Cómo explicar, entonces, las diferentes trayectorias que siguieron dos coaliciones catapultadas a la escena pública en el marco de similar contexto de oportunidad política y análoga proyección antisistémica?

El factor clave a considerar es *el distinto grado de autonomía relativa* que cada uno de los dos Gobiernos logró adquirir con respecto a específicos grupos de poder local y a la constelación de agentes afines al mantenimiento de la agenda neoliberal dentro y fuera del país. Entre la primera y la segunda vuelta del año 2002 Gutiérrez cambió su uniforme militar verde olivo por un reluciente traje sastre luego de viajar a los Estados Unidos para entablar diálogo

36 El fracaso de la privatización de las empresas de telefonía y electricidad, hacia fines de los 90, es solo un ejemplo de tal tipo de disputas. Véase Diario HOY, “Modernización: diez años de frustraciones y pocos resultados”, “Blanco y Negro”, 1/06/2002.

37 Véase Ramírez Gallegos 2000.

38 Sobre el descenso de la conflictividad social, véase Sánchez-Parga 2010. Sobre esta cuestión y sobre la frustrada alianza electoral entre AP y el MIE, ver también Ramírez Gallegos 2010.

con diversos actores políticos, empresariales y con el FMI. Apenas electo, designó como ministro de Finanzas a un economista ortodoxo cercano a la gran banca nacional y planteó la tesis de que Ecuador sería el “mejor aliado” del presidente Bush. Aún antes de empezar su mandato era evidente que la continuidad del neoliberalismo estaba garantizada. Gutiérrez no tuvo la mínima voluntad de poder para —ni la capacidad tecnopolítica de— resistir la presión que históricamente han ejercido sobre los Gobiernos de turno los poderes fácticos y los diversos agentes que operan, a nivel nacional y transnacional, como “correa de transmisión” de las políticas económicas dominantes a nivel global.

Por su parte, AP y sus aliados mantuvieron y radicalizaron incluso a lo largo de la campaña el discurso antineoliberal, bolivariano e izquierdista con que emergieron a la vida pública. Su confrontación a las élites y los partidos dominantes no operó como mero recurso de campaña; es más, prosigue hasta estos días. A la hora de nombrar su gabinete, Correa evitó en lo fundamental la presencia de figuras cercanas a los sectores empresariales y financieros. Fueron los propios miembros del órgano de dirección del movimiento gobernante —el denominado “buró político”, compuesto por los fundadores de AP— quienes ocuparon los cargos estratégicos del aparato estatal. En el círculo presidencial se manejaba la tesis de que la construcción de una

La construcción de una agenda pública de vocación universalista tenía como condición evitar toda representación partidaria, corporativa o gremial en el gobierno. Ello supuso la ausencia de cuadros gubernativos provenientes de los sectores populares y progresistas organizados.

agenda pública de vocación universalista tenía como condición evitar toda representación partidaria, corporativa o gremial en el Gobierno. Aunque ello supuso la ausencia de cuadros gubernativos provenientes de los sectores populares y progresistas organizados, se trataba de una opción dirigida sobre todo a reducir la habitual influencia de la gran banca y de la oligarquía guayaquileña —nucleada por uno de los más poderosos partidos ecuatorianos, el Partido Social Cristiano (PSC), y por la figura del alcalde y líder del partido, Jaime Nebot— en la estructura del nuevo poder ejecutivo.

El núcleo fundador de AP estaba compuesto por antiguos dirigentes de partidos de la izquierda tradicional, intelectuales y activistas de la nueva izquierda social, figuras provenientes de novísimas organizaciones ciudadanas y personajes sin trayectoria militante, más bien cercanos al entorno personal del candidato presidencial. Emergía así una fuerza heteróclita amalgamada bajo

el horizonte de un antipartidismo radical, la voluntad de superar el neoliberalismo y el peso del liderazgo de Correa. Tal perfil entrañaba una ampliación del espectro de la representación social de las fuerzas de izquierda hacia lo que Quintero denomina “los sectores sociales auxiliares o las clases intermedias de la estructura global del país”³⁹. Aunque dicha composición de clase no ha implicado la proyección política de los trabajadores —como en el caso del Partido de los Trabajadores en Brasil— o de los sectores campesino-indígenas —como en el MAS boliviano— hacia el Estado⁴⁰, sí suponía el ascenso al poder de un amplio abanico de fracciones de las clases medias, algunas muy radicalizadas, activas y cercanas a dichos sectores en la movilización contra el neoliberalismo. La diferenciación, más o menos difusa, con las clases dominantes y los tradicionales grupos de poder local emergía como condición para la disputa por la autonomía estatal.

Cuando el día mismo de su posesión Correa firmó el decreto que convocaba a consulta popular para decidir sobre la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), a pocos les quedaban dudas sobre la voluntad política de la RC para confrontar y quebrar el dominio de las élites y los partidos tradicionales. Estos últimos se habían opuesto frontalmente, durante el período posterior al derrocamiento de Lucio Gutiérrez —abril de 2005—, a cualquier intento de reforma política que pudiera ser procesado por fuera de los espacios institucionales en que mantenían pleno control. El sostenimiento de dicha disputa amplió el respaldo ciudadano a Correa al punto de colocarlo como el Presidente más popular de los últimos treinta años de Gobiernos civiles: luego de seis meses de mandato llegó a detentar más del 85% de apoyo a su gestión⁴¹. Ese respaldo y la capacidad decisional del Presidente eran los únicos factores de poder que la RC podía movilizar en su favor, puesto que sus resortes políticos e institucionales eran nulos: en el marco de la estrategia antipartidaria que AP delineó en campaña, la Revolución Ciudadana optó por no presentar candidaturas parlamentarias. Correa aparecía así como un Presidente que no solo ganaba unas elecciones sin sostenerse en partido alguno, sino que empezaba a gobernar sin un bloque afín en el Congreso, sin una fuerza política propia y sin el soporte específico de organizaciones sociales

39 Se trata de “los sectores sociales intermedios, urbanos y rurales, los trabajadores asalariados no proletarios, la pequeña burguesía urbana y rural, intelectuales, burócratas, profesionales urbanos y rurales, pequeños y medianos comerciantes, transportistas, obreros en activo y empresarios con ideas nacionalistas”. Véase Quintero 2007: 41.

40 Para la comparación entre el MAS boliviano y el PT brasileño en la disputa por la autonomía estatal, véase Tapia 2009.

41 Al finalizar el primer semestre de 2011, dicha popularidad se mantiene por encima de 60 puntos.

robustas. Paradójicamente, tal configuración de poder sería una de las condiciones que, en lo posterior, permitirían a la RC moverse con relativa independencia de los diversos intereses organizados.

Sin representación parlamentaria y con la derecha controlando la mayoría, la convocatoria al referéndum fue objeto de una intensa pugna entre los dos principales poderes del Estado. Si anteriores crisis políticas se resolvieron con las destituciones de jefes de Gobierno sin sólidos bloques parlamentarios y con baja credibilidad social, en 2007 sucedía lo inverso: un Presidente cuyo único capital político era el robusto apoyo popular a su figura provocaba, sin estricto apego a derecho, la destitución —por parte del Tribunal Supremo Electoral— de 57 diputados acusados de obstruir ilegalmente el referéndum. La “caída parlamentaria” viabilizó el proceso constituyente. Antes, ocho de cada diez ciudadanos se habían pronunciado a favor de la instalación de la Convención. La izquierda triunfó ampliamente, además, en las elecciones para constituyentes: AP obtuvo 80 de los 130 curules y el resto de fuerzas progresistas, otros diez. La contundencia de los resultados electorales consolidaba la proyección de la RC y dejaba a los partidos dominantes sin mayor capacidad de incidencia en los debates constitucionales.

**Correa aparecía como un
Presidente que ganaba elecciones
sin sostenerse en partido alguno,
y que empezaba a gobernar sin un
bloque afín en el Congreso, sin una
fuerza política propia y sin el soporte
específico de organizaciones sociales
robustas.**

Cuando el Estado gana influencia

A lo largo del primer año de mandato, y en el marco de una plena cooperación con la ANC, Correa anunció una serie de medidas que el movimiento popular había venido reivindicando desde hacía una década: el fin del convenio de cooperación militar antinarcóticos que permitía a los EE UU tener presencia operativa en la Base de Manta; la ratificación de la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY; la suspensión de toda negociación relativa a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con la gran potencia del norte; la ilegalización de la terciarización laboral; y el trazado de una estrategia para revertir el peso de la deuda externa en el presupuesto público. La orientación programática y la capacidad decisional del Gobierno expresaban el aumento de autonomía del poder político democráticamente sancionado en relación con los circuitos transnacionales y algunas expresiones de las clases dominan-

tes —en su forma de específicos circuitos empresariales, bancarios, familiares— que sostuvieron la liberación de la economía, la captura rentista de las instituciones públicas y la subordinación de la política exterior a Washington.

Una retórica “soberanista” hacía referencia a la necesidad de colocar el interés de la nación por delante de las demandas parciales e invoca a la implicación de la ciudadanía en la vida pública. Estos elementos componen el universo de sentido con que la RC ha procurado poner fin al ciclo de ins-

Una retórica “soberanista” hace referencia a la necesidad de colocar el interés de la nación por delante de las demandas parciales e invoca a la implicación de la ciudadanía en la vida pública, dando la posibilidad de poner en marcha un proyecto de carácter nacional.

strumentalización plena del Estado y ha disputado la posibilidad de poner en marcha un proyecto de carácter nacional. Así, entre 2008 y 2009 el Gobierno toma, en plena sintonía con la Asamblea Nacional Constituyente, un conjunto de opciones que ratificaban el resquebrajamiento de la matriz de poder social⁴² de las décadas pasadas y *robustecían los factores de poder* en que se plasmaba la voluntad por redireccionar la acción estatal.

No estaba en juego únicamente el apuntalamiento del nuevo bloque gobernante, sino la recuperación de las capacidades institucionales, económicas, y políticas del Estado nacional. Seis líneas de decisión han tenido particular relevancia en tal perspectiva:

- (a) La creación y/o fortalecimiento de empresas públicas en sectores estratégicos de la economía (petróleo, minería, servicios públicos⁴³, etc.) y el desarrollo de nuevas empresas públicas en ámbitos que impulsarían la creación de una industria nacional (farmacéutica, cemento).
- (b) La renegociación de contratos con diversas empresas transnacionales (telefonía celular, petroleras) de cara a incrementar los márgenes de participación estatal en los ingresos, regalías y excedentes que se producen en tales sectores.
- (c) La voluntad política de establecer nuevas líneas de regulación de la banca en procura de bajar las tasas de interés, conseguir la repatriación de sus reservas depositadas en el exterior, dinamizar el aparato productivo a través del crédito y apuntalar a la banca pública y cooperativa. En medio de una intensa confrontación con la banca, el poder legislativo expidió

42 Véase Offe 1990.

43 Hago referencia a los sectores de telecomunicaciones, correos, ferrocarriles e hidroeléctricas.

- también una ley que eliminó la autonomía de Banco Central y determinó la centralidad del Poder Ejecutivo en la fijación de la política monetaria.
- (d) La reducción del peso de la deuda externa en el presupuesto público: luego de la apertura de una auditoría integral de la deuda externa⁴⁴ y de la declaratoria de ilegitimidad de ciertos tramos de endeudamiento (sobre todo deuda comercial), el Estado encaminó procesos de judicialización contra presuntos implicados en la adquisición fraudulenta de crédito, declaró una moratoria técnica y posteriormente declaró en *default* de una parte significativa de la deuda contenida en los bonos 2012 y 2030. Bajo este marco, el país logró retirar el 93% de la deuda representada en tales bonos: la ratio deuda pública-PIB descendió al 25% en el período 2007-2009, cuando entre 2000-2006 dicha relación llegaba al 49%.
 - (e) El incremento de la capacidad recaudatoria del Estado en el marco de una reforma tributaria progresiva que ha derivado en mayores niveles de presión fiscal⁴⁵ y más consistentes capacidades redistributivas.
 - (f) El impulso de la reforma institucional orientada a recuperar las capacidades estatales de planificación, rectoría, regulación y control de la agenda pública, a incrementar los niveles de presencia estatal en los territorios (descentralización y desconcentración), a dar forma al carácter plurinacional del Estado, y a la descorporativización de ciertas agencias estatales⁴⁶; en suma, el retorno del Estado al primer plano de la coordinación de lo social⁴⁷.

La profundidad de este conjunto de decisiones ha sido desigual sobre todo en lo relativo al control de la banca y al avance de la descentralización y la plurinacionalidad del Estado. Aun así, ha permitido que el Gobierno se coloque

44 En 2007 Correa crea la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), conformada por expertos, ciudadanos y representantes de organizaciones nacionales e internacionales. La CAIC auditó diversas modalidades de adquisición crediticia a nivel comercial, multilateral y bilateral realizadas entre 1976 y 2006.

45 En 2006 Ecuador poseía un valor de presión fiscal del 10,38%. Para 2010 este indicador se coloca en el 14,8%. Véase Acosta *et al.* 2010, sobre todo pp. 67-68.

46 Los intentos descorporativizadores se han dirigido hacia los grandes grupos económicos (para la eliminación de su representación en consejos de política económica), hacia los arreglos corporativos de tipo popular (en la disputa del Gobierno con el gremio docente) e incluso hacia la supresión de ciertos fueros institucionales de militares y policías.

47 La importancia de la reforma política y del cambio institucional establecidos en la nueva Constitución y el peso que el Gobierno ha asignado a la planificación pública son señales de lo inadecuadas que pueden ser las lecturas del vigente proceso político desde la perspectiva del estilo de gobierno y los discursos del líder. Tal como lo señalan G. Fontaine y J.L. Fuentes, “el nuevo orden institucional establecido por la reforma constitucional muestra entonces que el régimen de Correa se aparta del padrón populista” (2011: 258).

en mejores condiciones de poder para disputar la centralidad del Estado —y en algunos casos apenas su legítima intervención⁴⁸— en la determinación de la agenda pública a nivel nacional. Se trataría de la apertura de un momento

**El impulso de la reforma
institucional se orienta al retorno
del Estado al primer plano de la
coordinación de lo social.**

inédito en el vigente período democrático, en que las condiciones de poder habilitan y legitiman la operación del Estado como agente público en capacidad de enfrentar, e incluso zanjar a favor del interés general, múltiples negociaciones con diversos actores —tenedores de deuda, banqueros, evasores de impuestos, transnacionales, actores corporativos, etc.— que habían capturado determinados segmentos de la política pública y que preservaban alto poder de veto sobre las decisiones democráticas.

Dicho escenario abrió diversos frentes de conflictividad al Gobierno. Los gremios asociados a la banca, al comercio, las exportaciones y otros sectores privados no han cesado en su confrontación con la Revolución Ciudadana. Es así que, mientras algunas empresas transnacionales han denunciado al Ecuador ante las instancias globales de regulación del comercio y de las inversiones, en no pocas ocasiones, desde los grandes tenedores de deuda se ha especulado sobre una posible “fuga de capitales”, un nuevo feriado bancario o el fin de la dolarización. Si bien el Gobierno logró contener algunos de estos embates y mostró alta iniciativa político-judicial en los procesos abiertos contra el Estado⁴⁹, aún le quedan diversos procesos abiertos en tribunales creados para el arreglo internacional de conflictos asociados con las inversiones —por ejemplo, el proceso abierto con la petrolera Oxy—. La credibilidad presidencial⁵⁰ y los mayores márgenes de autonomía de los cuerpos gubernativos han permitido, en cualquier caso, que se afirme el retorno del Estado al primer

48 El proceso de evaluación/contratación docente estaba, por ejemplo, bajo pleno control del gremio de educadores (controlado a su vez por el MPD). Dicha prerrogativa aseguraba un sistema de lealtades políticas y de filiaciones gremiales altamente rentable para el MPD. Desde 2008, el Gobierno nacional decide tomar parte en tal proceso, pero la Unión Nacional de Educadores rechaza la medida; es una de las causas del distanciamiento entre Correa y el MPD.

49 El Estado redujo el monto (de 941 a 149 millones de dólares) de las demandas económicas exigidas por cuatro inversionistas en cortes extranjeras en 2008. Se llegó también a arreglos con diversas empresas para que abandonen sus demandas. La negociación más compleja fue con Brasil luego de la decisión ecuatoriana de expulsar a la constructora Odebrecht por incumplimiento de contrato. Véase Senplades 2009: 131.

50 La confianza política puede operar como un recurso que favorece la toma de decisiones sin tener que renovar cada vez el consentimiento de una ciudadanía escéptica. Véase Mishler y Rose 1997: 418-451.

plano de la regulación económica y la coordinación de lo social en medio de una nueva composición social del bloque gobernante y su predisposición a sentar las condiciones para que una “cultura política de la generalidad”⁵¹ —la defensa del bien común— se sobreponga al dominio del interés particular en la gestión de los asuntos públicos.

A mediados de 2008 el Gobierno anuncia la incautación estatal de casi 200 empresas del grupo Isaias —uno de los grupos empresariales guayaquileños más poderosos del país— a fin de recuperar una parte de los más de 660 millones de dólares que los ahorristas y el Estado habían perdido a favor de tales grupos durante la crisis bancaria de 1999. El respaldo popular a la medida fue unánime. Aunque dicha decisión daba cuenta del virtual desacoplamiento entre poder político y poder económico —se trataba de una medida que debía emprenderse años atrás— y evidenciaba los nuevos aires de legitimidad y recursos de poder que el Estado podía movilizar en nombre del bien colectivo, dejó entrever los problemas de heterogeneidad en la cúpula gubernativa: el Ministro de Economía prefirió dimitir antes que sostener la decisión. En el “ala moderada” del régimen la incautación no fue bien recibida. Se evidenciaba la presencia de específicos intereses dentro del nuevo Gobierno: sectores de centro-derecha, más vinculados a las élites tradicionales, se han mostrado reiteradamente inconformes con la centralidad otorgada por Correa al papel del Estado en el desarrollo económico y la vida social del país.

Una de las principales consecuencias de la incautación fue la desconfiguración de la estructura de propiedad de las grandes cadenas televisivas. En medio de la debilidad de los movimientos sociales y de la lenta recomposición del sistema de partidos la escena mediática se ha convertido, en tiempos de la Revolución Ciudadana, en el principal terreno de la disputa política. La intensa movilización comunicacional del régimen y la de la mayoría de sus opositores es inversamente proporcional a su capacidad de construcción organizativa. Con la incautación, en cualquier caso, el Gobierno pasó a conducir

Se habilita y legitima al Estado como agente público en capacidad de enfrentar, e incluso zanjar a favor del interés general, múltiples negociaciones con diversos actores que habían capturado determinados segmentos de la política pública y que preservaban alto poder de veto sobre las decisiones democráticas.

51 Sobre el sentido de esta noción, ver Rosanvallon 2007.

La escena mediática se ha convertido, en tiempos de la Revolución Ciudadana, en el principal terreno de la disputa política. dos de los más importantes canales de la televisión nacional. Además, abrió el primer canal público del Ecuador. Así, el espacio de incidencia pública de los detractores del gobierno se ha reducido. Dos años después de la medida, diversos sectores reclaman al oficialismo para que, tal como lo anunció, revierta la propiedad de los medios incautados hacia otros agentes.

Déficit de control civil sobre las fuerzas del orden

El 30 de septiembre de 2010 (30-S) el Ecuador amanece con la noticia de que 22 regimientos de la Policía Nacional se habían sublevado contra el poder civil. Algunos sectores de las Fuerzas Armadas también habían apoyado la insubordinación. En apariencia, el motín de las fuerzas de seguridad tenía sus raíces en la Ley de Servicio Público y en su intención de regular los beneficios extrasalariales (premios, estímulos, bonificaciones por los “méritos en acción”, etc.) de los uniformados. Concebida por el Poder Ejecutivo, la orientación de la ley iba en la misma línea de otros cuerpos legales presentados por Correa en relación a evitar todo tipo de medidas especiales o bolsones de excepcionalidad institucional que reproduzcan particularismos y/o arreglos corporativos dentro del Estado. Los gremios de funcionarios del servicio exterior, de la función judicial, de los gobiernos autónomos descentralizados, de la contraloría, del magisterio y de la misma función legislativa también habían expresado su malestar ante el Parlamento por una ley que disolvía “sus” específicos cuerpos legales. El Poder Ejecutivo no cedió antes sus demandas.

La insubordinación policial del 30-S derivó, así, en un escenario en que diversos intereses facciosos pudieron desplegarse hasta tomar inusitadas formas de violencia política que amenazaron la continuidad democrática en el Ecuador. En el fracaso del *putch* tuvo un papel relevante la decisión final de las FF AA de sostener el apoyo al régimen. Más allá de dicha opción estratégica, al igual que en otras interrupciones presidenciales (1997, 2000, 2005), los militares jugaron el rol de últimos árbitros del conflicto, condicionaron al régimen —antes de anunciar su sostenimiento al poder civil solicitaron que se revise la ley de servicio público—, operaron como actores deliberantes, y reforzaron su capacidad de presión corporativa sobre el Gobierno. Los avances que la nueva carta magna trazó para desmontar el rol de los militares como garantes del orden constitucional no han sido internalizados en filas castrenses ni, menos aun, en los cálculos de diversos actores políticos.

El malestar de los uniformados frente las políticas gubernamentales tiene varias fuentes. No es éste el lugar para detallarlas. Cabe decir, apenas, que se trata de un conjunto de decisiones que apuntan a: (i) *reducir el margen de autonomía y discrecionalidad de las fuerzas del orden*: la Comisión de la Verdad puesta en marcha por el Gobierno develó el uso irregular de los fueros policiales y los altos niveles de impunidad de los crímenes de lesa humanidad cometidos por agentes y ex agentes de las fuerzas del orden; a la vez se procuró dismantelar varias agencias de inteligencia policiales y militares acusadas de tener “línea directa” con sus pares en Estados Unidos; (ii) *colocar a tales agentes en el marco de las leyes generales que regulan el resto de la función pública*: desmontaje de cortes especiales consagradas a juzgar a los miembros de la policía y de las Fuerzas Armadas, e intento de que los delitos comunes cometidos por los funcionarios de estas dos instituciones sean procesados por jueces penales ordinarios (principio de unidad jurisdiccional); y (c) *recortar ciertos arreglos corporativos y ciertas competencias ajenas a los roles que la Constitución asigna a policías y militares*: se insinuó modificaciones a los sistemas de seguridad social —también especiales— de policías y militares para que se integren en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) como cualquier otro ciudadano; se prohibió que las FF AA tengan negocios particulares; se traspasó el manejo del tránsito de la Policía Nacional a los municipios; se desmontó la presencia de militares en los directorios de las empresas públicas estratégicas, etc. El 30-S el Gobierno tenía, de hecho, prevista una reunión para discutir el futuro de las empresas militares.

Este conjunto de medidas, cuyo apuntalamiento reforzaría la subordinación de las fuerzas del orden al poder civil —desde 2007, por primera vez en el reciente ciclo democrático, el Ministerio de Defensa es dirigido por un civil—, ha encontrado resistencias de diferente tipo en las cúpulas policiales y militares. Los sucesos del 30-S expresan, de un modo cruento, cuán complejo resulta para los Gobiernos democráticos asegurar el pleno control de unas fuerzas del orden, que han tendido a desenvolverse de modos discrecionales y opacos ante el escrutinio público. El déficit de negociación política del gobierno exacerba, además, conflictos ínsitos a procesos de reforma estatal más o menos ambiciosos. La reforma policial queda como una tarea pendiente. Se torna más incierto saber, sin embargo, si aún es políticamente viable para el Gobierno avanzar en la constitución de unas Fuerzas Armadas obedientes y concernidas únicamente en las tareas que la Constitución les asigna (lo que supone, entre otros aspectos, recortar largamente sus intereses empresariales).

En procura de la igualdad y la inclusión sociopolítica

El tercer mecanismo conducente a la democratización concierne el aumento de la igualdad política entre ciudadanos. Se trata de observar la forma en que los Gobiernos y los Estados intervienen para procurar la reducción de la desigualdad social, la separación de la política respecto a la desigualdad categorial en otros terrenos y el fomento de procesos de inclusión y participación sociopolítica. Cabe observar con detenimiento lo que ha sucedido al respecto en el Ecuador en los últimos años.

La lucha contra la desigualdad social

El impulso de políticas distributivas y redistributivas, en el marco del doble objetivo de consolidar una sociedad de derechos y de propender hacia mayores niveles de igualdad, se ha colocado como uno de los ejes de política pública del Gobierno de Correa. En el discurso presidencial, en la Constitución y en el Plan Nacional del Buen Vivir (2007-2009 y 2009 2013) se enfatiza en la igualdad como un valor político fundamental del proceso de cambio. Dicha noción está asociada, en tales documentos, a la búsqueda de justicia social, justicia redistributiva, justicia política.

Dicho imperativo depende de la capacidad de la sociedad para obtener recursos y de las políticas de asignación que se implementen. Respecto a lo primero, , se ha visto ya que en los últimos tres años ha aumentado la presión

El impulso de políticas distributivas y redistributivas es uno de los ejes de política pública del Gobierno de Correa. fiscal, la Ley de Equidad Tributaria (2007) fue clave al respecto, no solo que para el ciclo 2007-2010 se ha recaudado casi el 64% más que en el período 2001-2006, sino que se verifica un aumento en la progresividad de los

impuestos. Así, la participación de los impuestos directos en el total de la recaudación se incrementó en 9 puntos durante el vigente periodo de gobierno: de 34% a 43% del total de la recaudación.

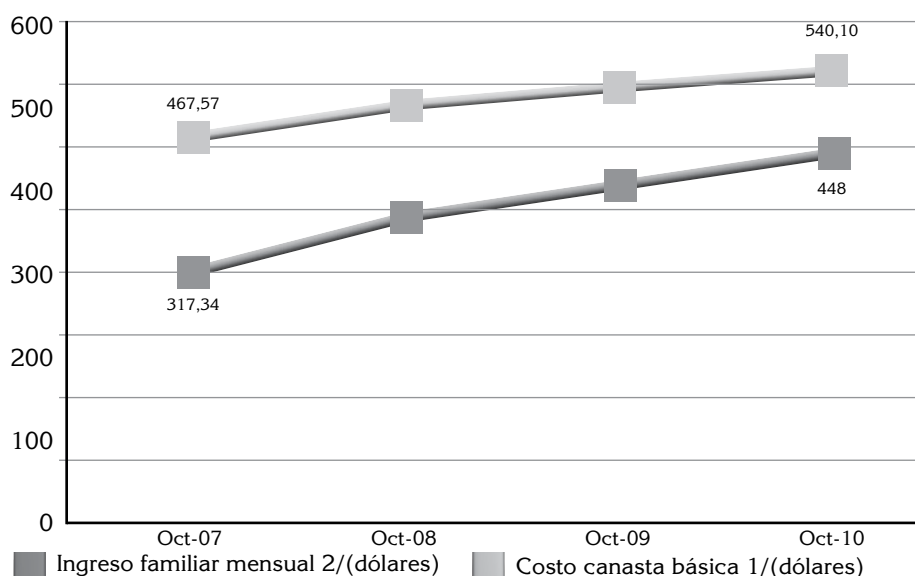
Respecto a lo segundo, las políticas de asignación desarrolladas, se pueden identificar de modo simplificado tres grandes líneas de distribución y re-distribución de la riqueza social:

- (a) *Política salarial*: el Gobierno ha decretado tres alzas en el ingreso básico de los trabajadores entre 2009 y 2011. Al comparar los promedios anuales, en el año 2008 el índice del salario real fue de 117,15, el promedio en

2009 asciende a 122,46 y para diciembre de 2010 se coloca en 131,12⁵². En medio de la crisis económica el salario real fue compensado en 3,6%, es decir, en un nivel similar a la inflación anual. Así, “las políticas del Gobierno han ayudado a que se mantenga, e incluso incrementa, el poder adquisitivo de los hogares” (Acosta *et al.* 2010: 65)⁵³. Si en 2007 el ingreso familiar cubría el 68% del costo de la canasta básica, en 2010 dicha relación se coloca en 83%.

Gráfico 1

Ingreso familiar y costo de la canasta básica 2007 -2010



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

- (b) *Política de transferencias directas y subsidios*: destaca aquí el aumento del Bono de Desarrollo Humano —un programa que tiene como beneficiarios a los hogares pobres y extremadamente pobres— de 15 a 35 dólares entre 2007 y 2010. Dicho programa ha sido uno de los principales ejes de acción del Estado ecuatoriano desde hace más de una década. En el énfase

52 Véase MCPE 2011: 16.

53 Véase Acosta *et al.* 2010.

sis que la RC ha puesto en su continuidad se observan las inercias de una visión focalizadora de la política social propia del neoliberalismo, aunque se observa un cierto distanciamiento con dicha perspectiva, sin embargo, en la decisión gubernativa de hacer de los receptores del bono sujetos de crédito ante el sistema financiero⁵⁴. En la misma línea, se duplicó el Bono de la Vivienda de 1.800 a 3.600 dólares (en el sector rural llegó a 3.960) y se creó un bono para las personas que se ocupan del cuidado de personas discapacitadas. El Gobierno ha defendido también la continuidad del subsidio universal del gas doméstico y de la gasolina y ha promulgado *tarifas diferenciadas en los servicios públicos*. Cabe resaltar al respecto la Tarifa de la Dignidad, aplicada al consumo de electricidad, que disminuye a la mitad el valor de cada kilovatio/hora para los sectores de bajo consumo y eleva dicha tarifa a los sectores medios y medios altos.

- (c) *Políticas universales*: se hace referencia sobre todo a la eliminación de las barreras de acceso a la educación y a la salud públicas en procura de la universalización de su cobertura. Se suprimió el cobro de 25 dólares para la matrícula en escuelas y colegios, se distribuyó los textos escolares de modo gratuito (en 2008 esta medida involucró al 86% del total de estudiantes) y se entregó uniformes a los alumnos de las escuelas rurales. En el campo de la salud se eliminó los costos de las consultas médicas, se amplió el acceso a medicamentos esenciales gratuitos y se normalizó la jornada diaria de atención a 8 horas. Para ambos sectores se elevó el número de partidas disponibles (mayor número de profesores y médicos) y la inversión en infraestructura básica: queda por resolver, sin embargo, importantes problemas relativos a la calidad de las políticas y a los modelos de gestión adecuados para un momento en que la demanda social sobrepasa las capacidades estatales para responder de modo eficiente a la apuesta de la RC por incrementar el acceso ciudadano a tales servicios.

En la misma óptica universalista, y en cumplimiento de la norma constitucional, el Gobierno fijó la gratuidad de la educación pública universitaria —lo que amplió el acceso de los sectores más desfavorecidos de la población a la educación superior— y encaminó las decisiones para hacer cumplir la obligatoriedad de la afiliación a la seguridad social para todas las personas en régimen de dependencia laboral⁵⁵. Así, entre junio de 2007 y junio de 2011

54 El Gobierno ofrece la posibilidad de obtener un préstamo de hasta \$360 anuales a los beneficiarios del bono.

55 La Constitución incluye en esta categoría a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares (amas de casa), actividades para el autosustento en el campo, trabajo autónomo y a desempleados.

el porcentaje de ocupados plenos con seguridad social ha pasado del 38% al 57%. Dicho énfasis se articula con el mandato constitucional de impedir toda forma de flexibilización y precariedad laboral.

La distribución de los factores de producción también está contemplada en diversos artículos de la carta magna. El Gobierno ha avanzado con el traspaso y la titularización de ciertas tierras improductivas de propiedad estatal. El grueso de la reforma agraria está entonces por concretarse aun si en su segunda posesión, en agosto de 2009, Correa anunció que con la redistribución de la tierra se radicalizaría el proceso de cambio. La ley que habilitaba cierta redistribución del agua quedó además entrampada en el Legislativo en medio de una intensa conflictividad (a inicios de 2010) entre el Gobierno y el movimiento indígena respecto a la institucionalidad del sector hídrico. Es en este nivel donde puede observarse la “relativa autonomía relativa” del Estado ecuatoriano en el período de gobierno de Rafael Correa: la capacidad de veto de determinados grupos de poder (dentro y fuera del Gobierno) y de ciertos anillos burocráticos, aunada al parcial aislamiento del Gobierno en relación a las organizaciones sociales —así como la debilidad de estas— bloquean el avance de las decisiones que encausarían la distribución de los factores de producción que inciden directamente en la relación entre el salario y el capital.

La dinámica redistributiva se ha sostenido, en cualquier caso, en el sostenido incremento de la inversión social: en relación al presupuesto general del Estado tal inversión pasó del 18% durante el ciclo 2001-2006, al 24% en el vigente ciclo gubernativo. Al relacionar el gasto social con el servicio a la deuda se observa que antes de 2007 los recursos destinados al pago de deuda duplicaban a la inversión social. Hoy sucede lo contrario⁵⁶.

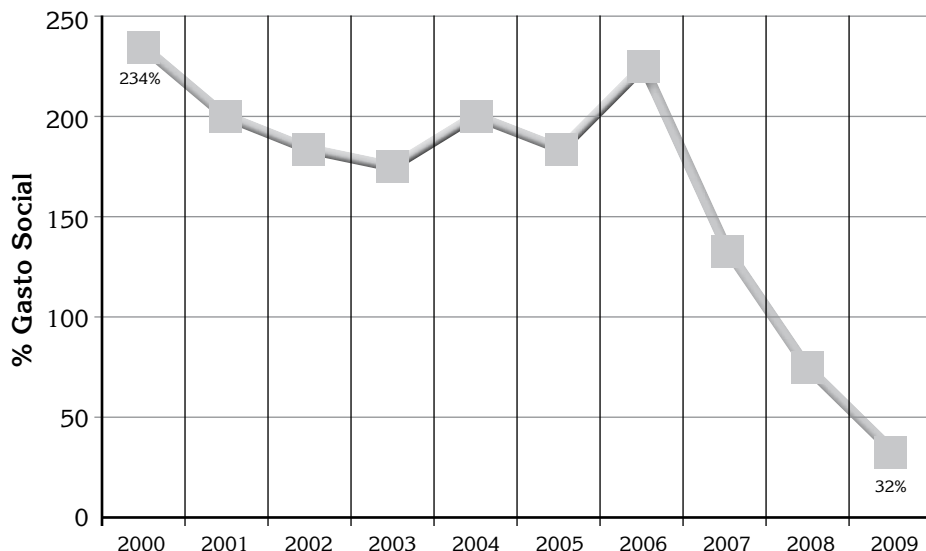
La estructura del gasto público expresa parte de la correlación de fuerzas de una sociedad. Así, en el ciclo 2007-2010 se registra una cierta reconfiguración de las bases materiales de reproducción de la matriz de poder social y un giro en la agenda redistributiva. La vigente reversión de prioridades —mayor inversión social, productiva y estratégica, menor servicio a la deuda— aparece vincula-

Se observa la “relativa autonomía relativa” del Estado ecuatoriano en el período de gobierno de Rafael Correa en la capacidad de veto de determinados grupos de poder (dentro y fuera del Gobierno) y de ciertos anillos burocráticos, aunada al parcial aislamiento del Gobierno en relación a las organizaciones sociales.

56 Véase Acosta *et al.* 2010: 85-86.

da con la autonomía relativa de la acción estatal con respecto a intereses que habían concentrado los beneficios del crecimiento económico en las últimas décadas. En el vigente ciclo gubernativo se observa, entre tanto, que la riqueza social beneficia a un más amplio conjunto de sectores, estratos y clases sociales. Las capas medias y los sectores populares se colocan así en mejor posición relativa para encarar la reproducción de sus condiciones de vida en el futuro.

Gráfico 2
Servicio de la deuda y gasto social



Fuente: Ministerio de Coordinación de la Política Económica.

La importancia de las políticas redistributivas y el énfasis constitucional en la afirmación de los derechos ciudadanos refuerzan la orientación igualitaria de la agenda pública. Sus resultados, no obstante, aún no son del todo nítidos: la pobreza y la pobreza extrema (medidas por ingresos) han decrecido —la primera descendió del 37,6% en 2006 al 32,8% en 2010, mientras que la segunda, del 16,0% al 14,79% en el mismo período— pero a un ritmo menor al del ciclo precedente⁵⁷. Aunque los efectos de la mayor crisis económica global de los

⁵⁷ Durante 2003-2006, período de plena convalecencia luego de la crisis bancaria de 1999-2000, la pobreza se desplazó del 49,1% al 37,6% y la extrema pobreza del 26,8% al 16% (Acosta *et al.*, 2010: 89). Para la información que sigue, véase Senplades 2010.

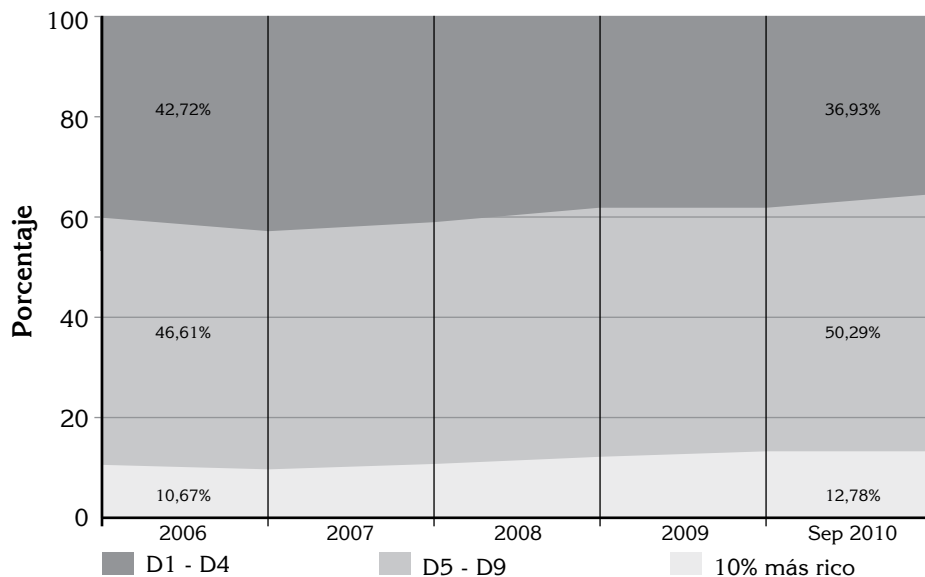
últimos 70 años habrían incidido en estos resultados —en 2009 el desempleo en el Ecuador llegó a uno de sus más altos niveles en la década (6,6%)⁵⁸—, existirían también problemas de pertinencia en la política social. Al analizar dichas variables desde el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)

se observa, no obstante, que la pobreza cayó del 45,9% al 39,9% y la extrema pobreza del 21% al 16,1% entre 2005 y 2009. De particular relevancia en este aspecto es el descenso de 10 puntos en la extrema pobreza rural (de 82% a 72,2%). Se trata, no obstante, de un porcentaje que revela que deben profundizarse los esfuerzos redistributivos en el campo ecuatoriano.

La vigente reversión de prioridades —mayor inversión social, productiva y estratégica, menor servicio a la deuda— aparece vinculada con la autonomía relativa de la acción estatal.

Gráfico 3

Composición de la distribución del ingreso 2006-2010

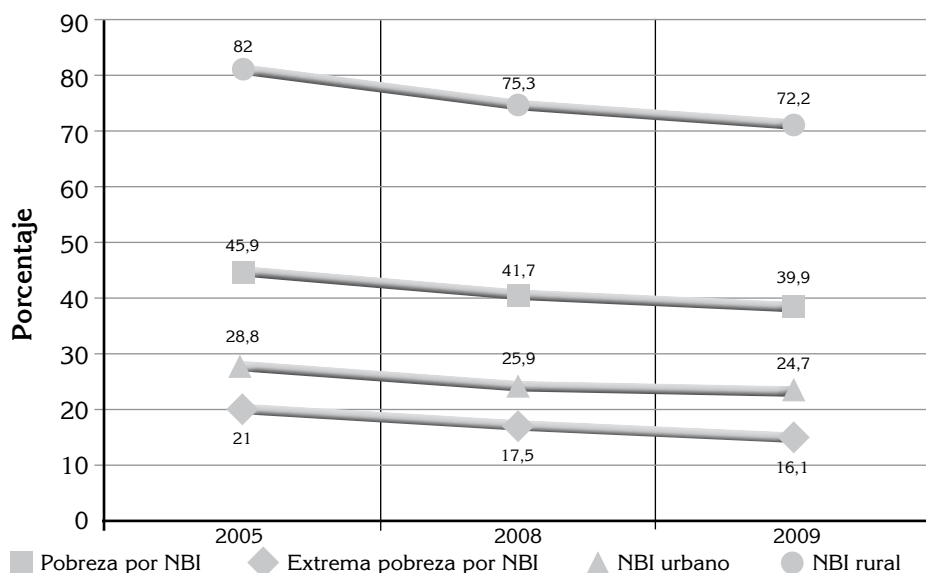


D1-D4: Décil 1 al décil 4; D5-D9: Décil 5 al décil 9.

Fuente: INEC-Enemdu. Elaboración: Senplades.

58 Para 2010 el desempleo cerró en 5,0% (Ministerio Coordinador de la Política Económica).

Gráfico 4
Pobreza y extrema pobreza por NBI



Fuente: INEC. Elaboración: Senplades.

La desigualdad por categorías

La desigualdad de categorías hace referencia a las diferencias organizadas en ventajas de género, raza, nacionalidad, etnia, religión y otros sistemas de clasificación similares. Dicha desigualdad tiene lugar cuando las “transacciones entre los límites de las categorías conllevan de manera regular ventajas netas para la gente a un lado del límite y reproduce el límite”⁵⁹. Aunque de formas diferentes, todas las sociedades han mantenido siempre sistemas sustantivos de desigualdad entre categorías. Dichas desigualdades pueden expresarse en la exclusión formal de determinadas categorías sociales del sistema político y del campo de elaboración e incidencia de la política pública, o pueden excluir de hecho a específicas categorías sociales de los procesos de apropiación y uso de los factores materiales que inciden en sus capacidades de producción y reproducción social. En los pá-

⁵⁹ Véase Tilly 2010: 148.

rrafos que siguen se hace alusión sobre todo al problema de la exclusión formal y se limita el análisis a las categorías de etnia y de género.

Desde la proclamación de la Constitución de 1998, el Ecuador ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de diversas categorías sociales y, a la vez, de los derechos colectivos y de las formas de organización política vinculadas a los pueblos y nacionalidades indígenas. En el marco del proceso constituyente realizado entre 2007 y 2008, dicha tendencia se habría profundizado. Como lo ha planteado León a propósito de la nueva carta magna, “en el Ecuador prácticamente no queda ya nada por reconocer”⁶⁰. El entrelazamiento entre el nuevo bloque gobernante y un amplio conjunto de organizaciones sociales en los días de la Constituyente facilitó dicha orientación. Se reconfiguró así la matriz estatal uninacional. Ahora se habla de un Estado unitario, descentralizado y plurinacional. Por lo demás, se ampliaron los derechos sociales, se incrementó el campo de sujetos sociales que los portan⁶¹ y de los ámbitos que atingen⁶². Esta dinámica juega a favor de la más amplia inclusión sociopolítica de diversas categorías sociales en la evolución del juego democrático y en la orientación las políticas públicas.

En lo que atañe de modo específico a la “cuestión indígena”, además del reconocimiento del carácter plurinacional del Estado, la Constitución y las leyes —sobre todo el Código de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD) y la Ley de Participación Ciudadana— hablan de las “circunscripciones territoriales indígenas”, de las “autonomías indígenas” y de la “democracia comunitaria”. Se trata de figuras políticas que han ocupado un lugar central en el discurso del movimiento indígena desde inicios de los años noventa. En él se articulan demandas de autodeterminación política —según las “propias” formas, usos y costumbres de pueblos y nacionalidades— y de gestión directa de “sus” territorios. La incorporación

Con la Constitución de 1998 el Ecuador ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de diversas categorías sociales y de los derechos colectivos y de las formas de organización política vinculadas a los pueblos y nacionalidades indígenas.

60 Véase León 2009.

61 Se hace referencia, entre otros, a los ecuatorianos residentes en el exterior, a las personas con discapacidad, montubios (campesinos de la costa), extranjeros. En una formulación postliberal, además, la carta magna reconoce a individuos y colectivos (pueblos, nacionalidades, organizaciones) como sujetos de participación.

62 Los denominados “derechos del buen vivir” incluyen dimensiones ambientales, tecnológicas, comunicativas, culturales.

de tales figuras en la carta magna no entraña, sin embargo, que se relativice el fuerte rol de rectoría y coordinación del Estado central en el diseño y puesta en marcha de tales nuevas formas institucionales. Hacia futuro, por tanto, no serán pocas las tensiones al respecto entre las organizaciones indígenas, los gobiernos locales y el Gobierno central. El país ya asistió a disputas en tal sentido con relación al “consentimiento previo”: en la Asamblea Constituyente, mientras la CONAIE procuraba que la decisión final sobre la viabilidad de la explotación de los recursos naturales en cada territorio sea de las comunidades, Correa y diversos asambleístas afines —entre los que se incluían algunos indígenas— consideraron la figura de la “consulta previa” como una fórmula más adecuada para no menoscabar el poder decisional del Gobierno central.

En cualquier caso, el conjunto de nuevos derechos y reformas institucionales en curso van en la línea de deshacer los límites categoriales que impedían a los pueblos indígenas afirmar su “igual dignidad” y su “igual estatura moral y política” como sujetos sociales. El alcance de tales reformas está aún por verse, está en juego un proceso de cambio político e institucional de largo aliento. En el presente, no obstante, el problema reside en la escasa predisposición del Presidente para reconocer e interpelar a la diversidad de actores sociales organizados, dicha carencia explica en gran parte la confrontación abierta entre el Gobierno y el movimiento indígena. Pasado el proceso constituyente, en efecto, se revelan las dificultades del oficialismo para reconocer las específicas identidades políticas de sus interlocutores. Correa parece creer que la nítida voluntad redistributiva de su Gobierno contiene la dimensión de reconocimiento moral y político con la que los sujetos consiguen inscribirse, de modo íntegro, en el proceso de formación de la voluntad popular. El énfasis en la ampliación de los derechos sociales sin efectivo reconocimiento del singular valor de las identidades políticas resta, empero, plena validez normativa a su pretensión igualitaria. Se abre así un escenario en que se reducen las opciones para la interlocución política entre el Gobierno y la sociedad de cara a llenar de contenidos específicos la transformación plurinacional del Estado. Por lo demás, el declive de la capacidad de movilización de las organizaciones indígenas y un cierto “repliegue étnico” —el énfasis en los particulares problemas del mundo indio— exacerban la imposibilidad de dicha interlocución en el tiempo⁶³.

El entorno político antes descrito no significa que en el Gobierno no exista una específica preocupación por la problemática indígena o que no se hayan puesto en marcha políticas públicas enfocadas en tal “categoría pobla-

63 Véase al respecto Ramírez Gallegos 2010.

cional”. Tampoco que en el discurso oficial no se reconozca la centralidad que tiene la cuestión indígena en la viabilidad de un proyecto igualitario y nacional de cambio político, ni que haya una total ausencia de indígenas en cargos de toma de decisión. Menos aún que con ciertas figuras, localidades y organizaciones indígenas el Gobierno y el movimiento oficialista (AP) no tenga relaciones más bien fluidas. No significa nada de ello. Se trata sobre todo de un déficit de reconocimiento político que concierne a las dinámicas de acción colectiva de diversos actores y, en este caso específico, del mundo indígena. Ello se convierte en un obstáculo para revertir dinámicas de desigualdad categorial en la medida en que para determinados actores la posibilidad de ejercer sus derechos y de afirmar su condición de sujetos políticos depende de la consistencia de sus formas de organización colectiva y de los canales de diálogo y negociación que desde allí se logran trazar con el Estado. Tal es el caso, en gran parte, del movimiento indígena. No es casualidad que en medio de las recurrentes tensiones con el Gobierno la CONAIE haya exigido al Presidente, antes que cualquier otra cosa, más *respeto*.

En lo que atañe a las desigualdades de género, el cuadro global no es muy distinto. A lo largo de la última década se verifican importantes avances en el reconocimiento constitucional de los derechos de las mujeres y de otras identidades de género. La paridad en la construcción de la representación política y en la designación de funcionarios aparece como parte de los principios constitucionales, de los nuevos cuerpos legales en materia electoral y de otros códigos (laborales, servicio público, etc.). Desde 2007, en efecto, se respeta de modo íntegro los criterios de paridad, secuencia y alternancia de las mujeres y hombres en la conformación de las listas electorales: si en 1997-1998 se asumió que el 20% de las listas debían ser conformadas por mujeres, en 2000 se subió dicho porcentaje al 30% y para el año 2007 se arribó al 50-50%. Ya como Presidente, Correa conformó su primer gabinete con un número casi equivalente de ministras y ministros, con lo cual instaló por primera vez en la historia del Ecuador la paridad en cargos de designación del más alto nivel. Dicha tendencia se ha mantenido en los posteriores cambios ministeriales. Una mujer fue incluso nombrada como ministra de Defensa, siendo así la pri-

Para determinados actores la posibilidad de ejercer sus derechos y de afirmar su condición de sujetos políticos depende de la consistencia de sus formas de organización colectiva y de los canales de diálogo y negociación que desde allí se logran trazar con el Estado.

mera civil en la historia republicana en ocupar un cargo que ha sido siempre detentado por hombres y militares (o ex militares).

En el campo de la política pública, el Gobierno de la Revolución Ciudadana declaró como política de Estado la erradicación de la violencia de género desde la niñez, impulsó programas de emprendimiento producti-

La nueva carta magna aporta para revertir una de las dimensiones de la desigualdad categorial que más afectan las relaciones sociales de género: aquella que distingue el trabajo productivo del trabajo doméstico y reproductivo.

vo de o para las mujeres y ha aplicado mecanismos compensatorios del trabajo doméstico⁶⁴. Respecto de esta última cuestión, la nueva carta magna aporta de modo significativo en un enfoque que apunta a revertir una de las dimensiones de la desigualdad categorial que más afectan las relaciones sociales de género, a saber, aquella que distingue el trabajo productivo del tra-

bajo doméstico y reproductivo. La Constitución reconoce, pues, el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano y garantiza la seguridad social progresiva a las personas responsables del trabajo no remunerado (que, en su abrumadora mayoría, son mujeres). Correa ha insistido en este aspecto en el curso de la promoción que efectúa su Gobierno para ampliar la base de afiliación de los trabajadores a la seguridad social.

La carta magna plantea, a la vez, que el Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano y que facilite servicios, infraestructura y horarios adecuados para compatibilizar el trabajo productivo y el doméstico. En el ámbito de las relaciones laborales, por otro lado, se promueve la igualdad de acceso de las mujeres al trabajo remunerado⁶⁵. Se trata de un conjunto de mecanismos que, más allá de los problemas de acceso restringido de las mujeres al sistema político, podrían incidir sobre los factores materiales que impiden la movilidad social de las mujeres y que tienden a atarlas a condiciones de sujeción en su vida cotidiana.

Aunque sin la virulencia que acompaña las relaciones entre el Gobierno y el movimiento indígena, las organizaciones de mujeres también han tenido dificultades de interlocución política con la fuerza gobernante. Ello, aun si el movimiento de mujeres luce más atomizado y debilitado que hace una década, puede reducir las oportunidades políticas para avanzar en la consolidación de la garantía de derechos abierta por la Constitución. Aunque los segmentos

64 Véase Palacios 2008.

65 Véase Salgado 2008: 86-102.

más radicales del movimiento reclaman la timidez del Gobierno respecto a la legalización del aborto y a la ampliación de los derechos sexuales y reproductivos, el mayor punto de tensión política entre ambos sectores concierne a la institucionalidad encargada de asegurar que el enfoque de la igualdad de género esté presente en todo el campo de las políticas públicas. Ciertas organizaciones de mujeres plantean una instancia del más alto nivel —adossada a la presidencia— ocupada con asegurar la vigencia de dicho enfoque. El Gobierno aduce que tal problemática atraviesa toda la institucionalidad estatal y que no conviene acotarla dentro de una sola agencia pública.

Similar tensión existe con respecto a las instituciones del Gobierno central ocupadas con la “cuestión indígena”. Mujeres e indígenas parecen apostar entonces por una perspectiva que insiste sobre la *particularidad* de sus problemáticas y, por tanto, sobre la necesidad de diseñar instancias públicas dirigidas por ellos/ellas y específicamente concernidas con tales temas (perspectiva “diferencialista”). El Gobierno, por su parte, entiende que las diferencias de género, de etnicidad y otras son cuestiones que tienen un carácter común para al conjunto de la población y que por tanto deben ser procesadas de modo transversal por todo el aparato gubernativo (perspectiva “universalista”). ¿Cuál es la vía que mejor resuelve el problema de las desigualdades categoriales? El debate no se ha cerrado. Desde mediados del año 2010, la Asamblea Nacional discute el proyecto de ley —denominado Código de la Igualdad— que podrá zanjar, al menos, los dilemas institucionales relativos a tan compleja cuestión. Los Consejos de la Igualdad creados por la Constitución de Montecristi podrán jugar entonces un papel más activo en el combate a las desigualdades sociales que tienen su origen en las relaciones asimétricas de poder derivadas de la pertenencia de las personas a tales categorías.

En suma, si bien se observan avances en el reconocimiento constitucional y legal de los derechos de nuevas y viejas categorías sociales y en la puesta en marcha de políticas públicas expresamente ligadas a resolver sus problemáticas, los problemas de interlocución política entre diversos actores sociales organizados y el Gobierno de la Revolución Ciudadana pueden restringir las oportunidades para el aprovechamiento y el uso activo de los nuevos derechos, políticas e instituciones. Es, sin embargo, en el terreno de la distribución de los factores productivos —tierra, tecnología, conocimiento, recursos naturales, etc.— donde se juega la efectiva posibilidad de modificar la base material de las desigualdades categoriales. Allí el camino por recorrer aún es largo.

Participación e inclusión sociopolítica

Este segmento del texto describe las oportunidades y tensiones asociadas a la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana en el vigente proceso político. Dicha cuestión alude a la búsqueda de la igualdad política entre ciudadanos, funcionarios y representantes políticos. Al abrir instancias de incidencia directa de la ciudadanía en el proceso democrático o espacios de deliberación Estado-sociedad, se reducirían las posibilidades de “autonomización” de los electos con respecto a los intereses populares. Al hacerlo así se genera un efecto de igualación de las oportunidades de incidencia política en el procesamiento de los asuntos comunes.

La cuestión de la participación ciudadana ha formado parte medular del Plan de Gobierno de AP (2006), de los Planes de Desarrollo (2007) y del Buen

Al abrir instancias de incidencia directa de la ciudadanía en el proceso democrático o espacios de deliberación Estado-sociedad, se reducirían las posibilidades de “autonomización” de los electos con respecto a los intereses populares.

Vivir (2009) y, sobre todo, de la nueva Constitución del Ecuador. Así, de entre los nueve títulos que contiene el texto, uno está enteramente dedicado a la cuestión —el Título IV: “Participación y organización del poder”— y al menos entre 65 y 70 de sus 444 artículos hacen expresa referencia al tema. A diferencia de otras constituciones promulgadas a lo largo de la historia republicana, que instauraron

regímenes democráticos sustentados sobre todo en la dimensión representativa de la política, el nuevo texto constitucional incluye de forma explícita a la participación directa del pueblo en su definición de la soberanía popular (artículo 1).

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano [...] La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Constitución del Ecuador, artículo 95).

La Constitución abre así las opciones para la coexistencia de diferentes modelos y prácticas democráticas en un mismo régimen político. Dicha coexistencia ha sido denominada como aumento de demodiversidad⁶⁶.

66 Véase Santos y Avritzer 2004: 35-76.

Antes de pasar revista a tales modelos (democracia directa, comunitaria, deliberativa y de control social) conviene detenerse en un elemento clave en la construcción de una “comunidad política de iguales”, a saber, la ampliación del derecho al sufragio a amplias categorías sociales. Considerar este elemento permite observar hasta qué punto la dimensión representativa y la dimensión participativa de la política pueden complementarse a la hora de fortalecer el régimen democrático y abrir un escenario de participación política con vocación igualitaria.

(a) *El derecho al voto*

Expresado como una búsqueda de igualdad política, el principio de la soberanía popular derivó en la consagración del derecho universal al sufragio —para cada sujeto, un voto— y en la búsqueda de la condición de ciudadanía para todos y todas con independencia de cualquier otra consideración (salvo ciertas limitaciones relativas a la edad o al juicio). Así, a lo largo de los siglos XIX y XX las distintas naciones del globo han avanzado, de modo desigual y heterogéneo, hacia la incorporación de amplias categorías sociales (analfabetos, mujeres, extranjeros, minorías, etc.) en la comunidad política por la vía de la extensión del derecho al voto y de la misma posibilidad de ser elegidos.

Según la nueva Constitución ecuatoriana el voto sigue siendo obligatorio para las y los ecuatorianos mayores de 18 años, pero se ha ampliado de manera facultativa para los reos sin sentencia, las personas entre 16 y 18 años, las personas con discapacidad y los integrantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Los extranjeros gozan también de esta facultad siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años. Por su parte, las y los ecuatorianos residentes en el exterior tienen el derecho de elegir Presidente, Vicepresidente, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior y también pueden ser elegidos para cualquier cargo. La introducción del concepto de “ciudadanía universal” acompaña tales postulados.

Con la ampliación de la comunidad de votantes se intenta establecer un régimen con mayor representatividad democrática. Es de especial importancia la inclusión de los menores de 18 años como potenciales votantes en la medida en que el Ecuador tiene una población joven. Con el sufragio facultativo para los miembros de la fuerza pública se intenta romper con la noción de que ellos viven en un “Estado paralelo” al del resto de la sociedad. El derecho de las y los extranjeros para participar en la vida política del país se justifica en vista de que el Ecuador es un país con una

gran proporción de la población viviendo fuera de sus fronteras: se trata entonces de una medida que puede contribuir a que se reconozcan los derechos políticos de los ecuatorianos residentes en el extranjero.

(b) *La democracia directa*

Entre los mecanismos de democracia directa se destaca la posibilidad de que los ciudadanos —incluidas las personas ecuatorianas en el extranjero— convoquen a consulta popular sobre cualquier asunto⁶⁷, que presenten proyectos de ley o de reforma constitucional al Poder Legislativo, así como que demanden la revocatoria del mandato de todas las autoridades

Con la ampliación de la comunidad de votantes se intenta establecer un régimen con mayor representatividad democrática.

de elección popular, incluida la del presidente de la República. La experiencia de las tres interrupciones presidenciales (1997, 2000 y 2005) incidió de modo decisivo en la implantación de esta figura. Esta última cuestión no estaba incluida en la anterior Constitución, que tampoco hacía referencia a la iniciativa legislativa popular⁶⁸. Otro cambio sustantivo entre ambos textos es la inclusión de la obligatoriedad de consultar al pueblo en casos de reforma parcial de la Constitución o cuando se convoca a una Asamblea Constituyente⁶⁹.

(c) *La democracia comunitaria*

Uno de los elementos que permitiría sostener la hipótesis del incremento —al menos de carácter formal— de la demodiversidad es el reconocimiento, que efectúa la nueva Constitución, del derecho de las organizaciones y pueblos indígenas a desarrollar sus específicos mecanismos de autoridad y justicia. En parroquias, municipios y provincias podrán, en efecto, decidir mediante consultas locales sobre la puesta en marcha de sus particulares formas de gobierno y toma de decisiones con efectos sobre determinados

67 Con respecto a la anterior Constitución, se redujo el porcentaje de respaldo requerido para presentar la consulta por iniciativa ciudadana del 8 al 5% a nivel nacional y del 20 al 10% para consultas a nivel local. La Corte Constitucional deberá, en todos los casos, emitir un dictamen previo para la estricta aplicación de este mecanismo de democracia directa.

68 Se trata de la “iniciativa popular normativa” que contempla la posibilidad de que los ciudadanos propongan la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas, así como propuestas de reforma constitucional, ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano de competencia normativa. Véase Constitución de la República del Ecuador - CRE 2008, Título IV, Capítulo primero, Sección Cuarta, Artículo 103.

69 Para un análisis detallado, Véase Morales 2008: 19-38.

territorios. Tal es una de las aristas que daría forma institucional a la declaratoria del Estado ecuatoriano como plurinacional.

(d) *La democracia deliberativa*

El texto constitucional es pródigo en la implantación de espacios públicos donde pueda activarse la discusión entre sociedad y Estado para la construcción de las agendas de política pública en distintos niveles de gobierno. Se abre aquí una *comprensión deliberativa de la democracia* que, en términos normativos, insiste tanto en la dimensión colectiva de los procesos de toma de decisión como en la dinámica de razonamiento público, libre e igualitario que justifica y legitima el ejercicio del poder estatal⁷⁰. Más que el ideal

La comprensión deliberativa de la democracia que, en términos normativos, insiste en la dimensión colectiva de los procesos de toma de decisión y en la dinámica de razonamiento público, libre e igualitario que justifica y legitima el ejercicio del poder estatal.

de una ciudadanía activa decidiendo sin mediaciones políticas sobre los asuntos públicos —prefiguración normativa de algunos postulantes de la democracia directa—, se trata de la configuración de disposiciones sociales y escenarios institucionales en que la construcción de la voluntad común está atravesada por la deliberación y el intercambio público de razones, reconocidas como tales, entre diversos actores sociales y políticos.

La carta magna otorga, en este sentido, particular importancia a la puesta en marcha de diversas instancias que permitan el diálogo público entre ciudadanos y autoridades para la planificación del desarrollo y el Buen Vivir de la nación y los territorios. Así, por ejemplo, en los Consejos de Planificación Participativa —cuya creación será obligatoria en todos los niveles de gobierno— ciudadanos y autoridades interactúan en el proceso de definición de los lineamientos estratégicos de los planes de acción territoriales. Aunque se establece, de igual modo, la existencia de un Consejo Nacional de Planificación con participación ciudadana, y de consejos ciudadanos de carácter consultivo para la elaboración y el seguimiento de la política sectorial, es en el espacio local donde estos mecanismos deliberativos tienen mayores posibilidades de germinar (artículo 279).

70 Véase Cohen 2001.

La multiplicación de instancias deliberativas en este nivel de gobierno puede, sin embargo, conllevar a complejos escenarios institucionales para el procesamiento de las políticas públicas locales. En efecto, además de los Consejos de Planificación, la carta magna fija (artículo 100) la creación de “instancias de participación” —compuestas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y ciudadanos— encargadas de discutir las grandes orientaciones de la inversión y de elaborar planes y políticas locales y sectoriales. Desde tales espacios se propondrán, además, mecanismos de rendición de cuentas y control social a las acciones

Los presupuestos participativos serán construidos como espacios de deliberación pública en que interactúan políticos, funcionarios y representantes de la sociedad civil del ámbito territorial correspondiente.

gubernativas. En el marco de tales “instancias de participación locales” deberán también ponerse en marcha dinámicas participativas de elaboración de los presupuestos públicos. Se otorga así un estatus constitucional a la figura de los mundialmente conocidos presupuestos participativos, los cuales serán construidos como espacios de deliberación pública en que interactúan políticos, funcionarios y representantes de la sociedad civil del ámbito territorial correspondiente. Dicho proceso está articulado, a la vez, a la elaboración de planes y políticas públicas en el nivel nacional y local, así como a la búsqueda de una mejor calidad de la inversión pública. Todo ello engrana un *sistema nacional descentralizado de planificación participativa* —quizás demasiado complejo— que conectaría a los distintos niveles de gobierno⁷¹ que coexisten en el Estado ecuatoriano.

La Ley de Participación Ciudadana, aprobada en el primer trimestre de 2010, regula y da forma concreta a los principios constitucionales. Entre otros de los mecanismos deliberativos allí estipulados (cabildos, asambleas locales, audiencias públicas, consulta previa, silla vacía, observatorios, etc.), dicha ley desarrolla una nueva arquitectura institucional para el sistema de planificación participativa. Se trata de uno de los elementos con mayor potencial para democratizar las relaciones entre Estado y ciu-

71 Además de los niveles de gobierno nacional y local (municipio), la carta magna habla de un nivel intermedio (regiones), de un nivel provincial (prefecturas), de un nivel micro-local (juntas parroquiales) y de las circunscripciones territoriales indígenas como nuevo ámbito para el ejercicio de gobiernos territoriales autónomos regidos por los principios de la interculturalidad, la plurinacionalidad y los derechos colectivos.

dadanía. Sus posibilidades de impactar en la toma de decisiones son, sin embargo, mucho más altas en el nivel local que en relación al Gobierno central en el que, presidencialismo mediante, se observan tendencias de gestión política decisionista poco permeables y compatibles con los tiempos de la participación ciudadana y la deliberación pública.

(e) *La democracia asociativa*

La carta magna otorga estatuto constitucional a un tipo de arreglos neocorporativos encargados de introducir en la agenda de políticas públicas el enfoque de derechos desde la óptica y con la presencia de específicos actores sociales organizados. Se trata de los Consejos Nacionales por la Igualdad, entidades responsables de las políticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y de movilidad humana. Las organizaciones y los nuevos movimientos sociales (mujeres, indígenas, migrantes, afroecuatorianos, montubios, jóvenes y niños, personas con capacidades especiales) tendrían representación en estos consejos y la comparten de modo paritario con los delegados estatales, aunque son estos últimos quienes los presiden. Diversas organizaciones sociales han mostrado su desacuerdo con este último postulado constitucional.

En cualquier caso, la Constitución reconoce todas las formas de organización colectiva de la sociedad y las faculta a incidir en los procesos de toma de decisiones públicas y en el control social de los diferentes niveles de gobierno. Exige de su parte, sin embargo, el establecimiento de procesos que garanticen la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas (artículo 96). Cohen y Rogers han desarrollado la noción de “democracia asociativa” para referirse a una *política deliberada de asociaciones* que impulsa la contribución de grupos, organizaciones, movimientos, etc., al orden democrático procurando, a la vez, la reforma de las condiciones que facilitan que dichos grupos operen como facciones particularistas y no representativas de intereses más generales⁷². Los postulados constitucionales abrirían la ruta para dicha estrategia de democracia asociativa.

(f) *La democracia de control social*

El engranaje que propulsa la participación popular se completa con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como un

72 Véase Cohen y Rogers 1998: 3-123.

dispositivo socioestatal que desplaza en algunas de sus prerrogativas a los partidos políticos y a la función legislativa y que pretende, a la vez, contribuir al ejercicio efectivo de los derechos de participación y a la puesta en vigencia de nuevas formas de control social con explícitas consecuencias en el funcionamiento del Estado.

El principio del control social está irrigado a lo largo del texto constitucional, para su puesta en marcha se habla de mecanismos como las veedurías, los observatorios, y otros mecanismos de rendición de cuentas. La creación del CPCCS y de tales mecanismos es, sobre todo, resultado de las posiciones que, en el proceso constituyente, enfatizaron en la necesidad de una participación directa y robusta de la ciudadanía en la

El rol fiscalizador de la sociedad civil quedó consignado, en la concepción constitucional del CPCCS, como una de las dimensiones fundamentales de la participación ciudadana en la vida pública del país.

vigilancia, el control, la observación e incluso la sanción de representantes políticos y funcionarios públicos. El rol fiscalizador de la sociedad civil quedó así consignado, en la concepción constitucional del CPCCS, como una de las dimensiones fundamentales de la participación ciudadana en la vida pública del país. Así lo deja ver, de hecho, el artículo 204 cuando alude a la naturaleza de la Función de Transparencia y Control Social, de cuya estructura es parte el consejo: “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”.

Así, de entre las doce funciones que la Constitución comanda al CPCCS, siete conciernen a las contribuciones que pueda efectuar en materia de monitoreo y sanción de los actos de corrupción, y de diseño de mecanismos para la rendición de cuentas y el control social de las autoridades e instituciones públicas⁷³. Dichas funciones se articulan y se activan a partir de las demandas e iniciativas de veeduría que puedan plantear, por iniciativa propia, los ciudadanos y las organizaciones sociales. Las restantes funciones aluden a la promoción del ejercicio de los derechos de participación, formación ciudadana y organización de debates públicos sobre temas de sociedad, y a la organización de los procesos de designación de diversas autoridades públicas.

73 El texto constitucional habla de la necesidad de controlar también a las instituciones que, aunque nominalmente no son estatales, manejan y disponen de fondos públicos.

Límites participativos

A contramano de la oferta institucional de espacios participativos que acabamos de describir brevemente, cabe situar tres tendencias que limitarían su potencial de inclusión política. En términos institucionales, la “promesa participativa” se ve contrabalanceada por el peso que la carta magna otorga a la función ejecutiva en el proceso político. Según diversos autores, se trata de un reforzamiento del régimen presidencialista, lo que resta posibilidad de influencia real de los ciudadanos sobre la cima del poder político en la toma de decisiones. La segunda tendencia remite a los modos de gestión política del Gobierno ecuatoriano y a su escasa apertura y vocación para la interlocución política con diversas dinámicas de acción colectiva. La disputa entre Correa y el movimiento indígena tendría claros efectos de desimplicación —o de no implicación— de diversos actores sociales en los espacios participativos abiertos por la Constitución. Por último, se percibe una preocupante *tendencia al retraimiento de la participación de la sociedad civil* en las distintas esferas cuyas modalidades de acción pública se han auscultado tradicionalmente. El decrecimiento de tales tendencias antecede al arribo al poder de Rafael Correa y va de la mano de un cierto agotamiento de las dinámicas de movilización colectiva propulsadas por los movimientos sociales a lo largo de los años 90.

En efecto, si en el año 2001 casi el 34 % de los ecuatorianos manifestaron haber participado en “comités pro-mejoras” o en “juntas de mejoras para la comunidad”, para el año 2008 este indicador se ubica en 26,6%, colocando al país por debajo del promedio latinoamericano de participación (29,6%). Al observar la participación ciudadana en los gobiernos locales —la escala más apta para el desenvolvimiento y el análisis de la participación social—, la tendencia se repite. En los últimos años, la participación en el gobierno local decayó aproximadamente en un 47%: del 10,8 en 2001, al 5,7 en 2008. Tal como lo afirma Seligson, “el porcentaje de ecuatorianos que participan en reuniones municipales es muchísimo menor que el porcentaje de los que participan en organizaciones de la sociedad civil”⁷⁴.

74 Véase Seligson *et al.* 2008: 38-39.

De cara a los próximos años, en este escenario la cuestión reside en saber si la promoción estatal de la participación ciudadana podrá contribuir a la reversión de las tendencias a una cierta desactivación de las dinámicas de acción colectiva y de desinterés por la evolución política del país. Las decisiones del Gobierno en la perspectiva de encarar un conjunto de relaciones más fluidas con los movimientos sociales jugarán un rol decisivo para evitar la intensificación del retraimiento ciudadano de la esfera pública. Sin dicha apertura, el potencial constitucional de inclusión política y de igualación de las oportunidades de influencia en el proceso democrático puede quedar bloqueado o reducido a la escala local de la vida política de la nación.

Cierre

Se han considerado tres líneas de análisis para evaluar el proceso de democratización en el Ecuador durante el último lustro. La evidencia empírica señala que, desde 2007, diversos factores de poder han trastocado la correlación de fuerzas dominantes a lo largo del período de hegemonía neoliberal (1983-2005) en una perspectiva en que el poder civil, democráticamente electo, y el Estado poseen más recursos institucionales, financieros y políticos para contener la influencia de diversos tipos de poderes fácticos. Dicho reposicionamiento del Estado juega a favor de una agenda de vocación universalista que ha entrado en conflicto no solo con diversos grupos de interés, sino con algunas dinámicas de acción colectiva de carácter popular. Tales políticas contienen nítidas preocupaciones por la igualdad social, la justicia distributiva y la inclusión sociopolítica de un amplio conjunto de categorías sociales antes relegadas del ámbito de intervención de la política pública.

El acceso al poder de una nueva red de confianza política —las izquierdas— habría contribuido para el cambio de orientación en la agenda pública y para el aumento de la autonomía relativa del Estado. El proceso constituyente 2007-2008 consagró el aumento de la influencia política de tales sectores y dio forma institucional a su agenda. Desde 2009 la transición opera, sin embargo, de modo más conflictivo y zigzagueante en medio de diversas tensiones entre la fuerza gobernante y ciertos movimientos sociales, así como de diversas fracturas internas en el oficialismo.

Si bien el Estado ecuatoriano y el poder civil están en mejores condiciones políticas para operar en dirección del bien común y para garantizar la puesta en marcha de una agenda destinada a garantizar la ampliación de los derechos de la ciudadanía y la igualdad social, existen cinco cuestiones que pueden con-

tener las perspectivas de la democratización en curso: (a) la capacidad de veto de específicos grupos de poder económico ante decisiones de cambio político (reforma agraria); (b) las dificultades del poder civil para controlar los centros de poder coercitivo (militares, 30-S); (c) la relativa ineficacia de las políticas (re) distributivas; (d) la escasa voluntad presidencial para el reconocimiento y la interpelación política con diversos actores colectivos; y (e) la desimplicación ciudadana de la esfera pública.

Todas estas cuestiones requieren de la preservación de los márgenes de autonomía relativa del Estado —las presiones rentistas y puramente facciosas arrecian en escenarios de crisis y transición—, en articulación con la movilización autónoma de los actores sociales que han soportado las dinámicas concentradoras y excluyentes de la economía centrada en el mercado. La debilidad de tales fuerzas, la fragilidad de dicha articulación y la escasa voluntad de la RC para estructurar un campo de alianzas con ellas abren interrogantes sobre el futuro de la transición post-neoliberal en el Ecuador del siglo XXI.

Después de todo, la relativa autonomía estatal sin la participación de los actores sociales y el protagonismo de un sujeto político, operando como fuerza social organizada de modo

abierto y democrático, acarrea riesgos burocratizadores y no parece suficiente para sostener, por sí sola, la disputa por el cambio en el régimen de desarrollo y por la defensa del conjunto primordial de derechos y demandas populares que aún debe garantizar el poder público al conjunto de la ciudadanía.

La relativa autonomía estatal, sin la participación de los actores sociales y el protagonismo de un sujeto político, no parece suficiente para sostener la disputa por el cambio en el régimen de desarrollo y por la defensa del conjunto primordial de derechos y demandas populares.

Bibliografía

- Acosta, Alberto *et al.* (2010). *Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales del Ecuador durante el año 2009*. Quito: FLACSO e ILDIS.
- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and Public Sphere in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Cohen, Joshua (2001). “Democracia y libertad”, en J. Elster, comp., *La Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (1998). “Democracia y asociaciones”, en *Zona Abierta* 1998 (84-85).
- Constitución de la República de Ecuador (2008).
- Dagnino, Evelina *et al.* (2008). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE.
- Fontaine, Guillaume y José Luis Fuentes (2011). “Transición hacia el centralismo burocrático”, en VV AA, *Estado del País. Informe cero. Ecuador 1950-2010*, Quito. FLACSO-PUCE-ESPOL-CSE.
- Freidenberg, Flavia (2000). “Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones en los países andinos”, en *Ecuador Debate* 50, agosto, Quito: CAAP
- León, Jorge (2009) “A nova Constituição do Equador, 2008”, en L. Serafim y J. A Moroni (org.) *Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina*. Sao Paulo: Instituto Pólis e INESC.
- Ministerio Coordinador de la Política Económica – MCPE (2011). *Informe de desempeño de la economía ecuatoriana 2010*. Quito: MCPE.
- Mishler, William y Richard Rose (1997). “Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of civil and Political Institutions in Post-Communist Societies”, *The Journal of Politics* 59, N° 2.
- Morales, Juan Pablo (2008). “Los nuevos horizontes de la participación”, en R. Ávila Santamaría (ed.), *Constitución del 2008 en el contexto andino: análisis de la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Offe, Claus (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Ospina, Pablo y Guerrero Fernando (2003). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO y ASDI.

- Palacios, Patricia (2008). "Los derechos de las mujeres en la nueva Constitución". Documento de Internet: Institut de recherche et débat sur la gouvernance (www.institutgouvernance.org/fr/analyse/ficheanalyse-452.html)
- Paz y Miño, Juan (2011). *Insubordinación o golpe. Ecuador: la trama del 30-S*. Quito: Abya Yala.
- PNUD (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Quintero, Rafael (2007). "Los socialistas de cara al próximo gobierno", *La Tendencia* N° 4. Quito: ILDIS.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2010), "Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales", en *Nueva Sociedad* N° 227, marzo-abril.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2008). "Democracia friccionada, ascenso ciudadano y posneoliberalismo en el Ecuador. La ruta de Rafael Correa y la izquierda en el poder", en Carlos Moreira *et al.* (editores), *La Nueva Política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: FLACSO Uruguay, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Arcis y Ediciones Trilce
- Ramírez Gallegos, Franklin (2000). "Equateur: la crise de l'Etat et du modèle néo-libéral de développement", en *Problèmes d'Amérique Latine* No. 36, janvier - mars, Paris.
- Raventós, Ciska (2008). *Innovación democrática en el Sur. Participación y representación en Asia, África y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-ASDI.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo de 1789 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rosanvallon Pierre (2006). *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Éditions du Seuil.
- Salgado, Silvia (2008). "Igualdad y diversidad en la formulación de los derechos", en *Nueva Constitución*. Quito: ILDIS.
- Sánchez-Parga, José (2010). *Decline de los conflictos y auge de las violencias. Ecuador 1998-2008*. Quito: CAAP.
- Santos, Boaventura de Souza y Leonardo Avritzer (2004). "Para ampliar el canon democrático", en Santos (coordinador), *Democratizar la democracia*. México: FCE.

- SENPLADES (2010). *Pobreza y desigualdad en el Ecuador* Quito: Senplades.
- SENPLADES (2009). *Memoria Bienal 2007-2009*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC (2008). *Primera Encuesta Nacional sobre Participación Ciudadana*. Quito.
- Seligson, Mitchell A. *et al.* (2008). *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2008. El impacto de la gobernabilidad*. Barómetro de las Américas. Quito: LAPOP, Vanderbilt University.
- Tapia, Luis (2009). *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*. La Paz: Muela del Diablo y CLACSO.
- Tilly, Charles (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.
- Tilly, Charles (2005). *Trust and Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

El futuro de la democracia en Venezuela

Vanessa Cartaya
Nino Gianforchetta

Contenido

Introducción	159
El contexto	160
El ámbito político	163
El estado de las instituciones democráticas	163
La participación política	167
<i>La participación en la norma y en la práctica</i>	167
<i>El debate plural y los mecanismos de conciliación</i>	173
El ámbito social	179
Directrices de la política e inclusión social	180
La instrumentación de las políticas	182
<i>La primera fase: 1999-2002</i>	182
<i>Las misiones sociales: 2003-2006</i>	184
<i>El poder comunal y su papel en la inclusión social</i>	188
<i>La inclusión social hoy: ¿qué ha cambiado?</i>	189
Democracia y ciudadanía social: un balance	193
Bibliografía	199

Introducción

El objetivo de este texto es efectuar un balance del estado de la democracia y su evolución reciente en Venezuela desde dos perspectivas: (a) desde el punto de vista de la institucionalidad democrática, el estado de derecho y el pluralismo; y (b) desde la perspectiva de la inclusión social.

Con este fin se toma como punto de partida la definición de democracia propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2010):

[...] una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática. Regula las relaciones entre individuos, organizaciones y Estado de acuerdo con normas emanadas de la voluntad popular y procedimientos democráticos (PNUD y OEA 2010: 33).

A esta definición se vinculan tres rasgos que le otorgan legitimidad: su *origen* en la soberanía popular expresada mediante elecciones periódicas, libres y transparentes, su *ejercicio*, que se refiere a cómo se toman las decisiones en relación a las políticas públicas, y su *finalidad* de garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en la esfera política, civil y social. Es así que esta definición adopta el concepto de “democracia de ciudadanos” propuesta en el Informe del PNUD (2004).

CIUDADANÍA

Se define la ciudadanía como “un precepto de igualdad básica asociada con la pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional”. Aun cuando el concepto de ciudadanía enfatiza la integralidad, para facilitar el análisis es posible hablar de:

- ✓ *Ciudadanía civil*. Se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos.
- ✓ *Ciudadanía política*. Consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.

- ✓ *Ciudadanía social.* Abarca desde el derecho a un mínimo de bienestar económico hasta el de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Son los denominados “derechos económicos, sociales y culturales”.

(PNUD y OEA 2010: 32).

El contexto

Desde que el teniente coronel Hugo Chávez Frías, respaldado por un conjunto heterogéneo de movimientos agrupados en el denominado Polo Patriótico, asumió el poder en el año 1999, la sociedad venezolana enfrenta un proceso de profundos y vertiginosos cambios político-institucionales, económicos y sociales.

En una década se ha pasado de un modelo que la Constitución de 1999 (CRBV) definió como *democracia participativa y protagónica*, a la Constitución

En una década se ha pasado de un modelo que la Constitución de 1999 definió como democracia participativa y protagónica, a la Constitución de un Estado Comunal, nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

de un Estado Comunal, *nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social* (Ley Orgánica de los Consejos Comunales 2009: artículo 2). Esta última definición no corresponde a los principios contenidos en la CRBV, sino a una progresiva radicalización del modelo político. La instauración de este proyecto divide a la sociedad venezolana pues no existe

consenso acerca de su conveniencia como solución a los retos en el campo de la equidad (Sinergia y CIVICUS 2010).

Las *raíces de la situación actual* se encuentran en la desilusión por la exclusión que acompañó el último período de democracia representativa. Se hizo evidente, desde inicios de la década de los ochenta, un progresivo desgaste del sistema político vigente a partir de la caída de la dictadura en 1958 que, acompañado del debilitamiento de los mecanismos de redistribución de la riqueza petrolera, condujo a un creciente y generalizado descontento popular. Según apunta Vera (2008: 112):

desde mediados de la década de 1970 hasta principios del nuevo siglo, el país registró el mayor retroceso socioeconómico del

subcontinente. En ese periodo, el ingreso per cápita disminuyó 22,5% y la pobreza aumentó 24%. Más aún, Venezuela, que en los 70 estaba lejos del grupo de sociedades más desiguales del subcontinente, registraba a finales de los 90 niveles de desigualdad similares a los del resto de los países latinoamericanos.

La ilusión de armonía (Naím y Piñango 1984, citado por Sinergia y CIVICUS 2010), basada en la idea de un país rico, con democracia estable y baja conflictividad, se desvaneció a partir del estallido social conocido como el “Caracazo”, ocurrido en febrero de 1989. Diversos conflictos caracterizaron la década de los noventa como producto de constantes crisis económicas, crecimiento de la pobreza, desplome del sistema de partidos y aumento de las protestas sociales (D’Elia y Maingon 2009).

Es así que la población puso sus esperanzas en la llegada al poder de un nuevo liderazgo, sin vínculos con el pasado, que prometía “refundar la República” mediante un nuevo contrato social, acabar con la corrupción y emprender un amplio programa de redistribución del poder y los recursos.

La nueva Constitución propuso una profundización de la democracia, definiéndola como “participativa y protagónica”. Se mantuvo la autonomía de los poderes públicos y los mecanismos representativos, a los cuales se incorporaron nuevos instrumentos de participación ciudadana tanto directos como indirectos. A los tres poderes tradicionales se agregaron el Poder Electoral y el Poder Ciudadano, este último ejercido por el Consejo Moral

La nueva Constitución propuso una democracia “participativa y protagónica”. Se mantuvo la autonomía de los poderes públicos y los mecanismos representativos, a los cuales se incorporaron nuevos instrumentos de participación ciudadana tanto directos como indirectos.

Republicano e integrado por la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la República y la Contraloría General de la República.

Asimismo, la CRBV amplió considerablemente los derechos humanos, creando nuevos sujetos de derechos y extendiendo los derechos sociales, los que pasaron a representar aproximadamente el 20% de los artículos en la nueva CRBV (D’Elia y Quiroz 2010). En lo económico se mantuvo la vigencia de la propiedad privada y se incorporaron mecanismos para el fomento de la economía social. Finalmente, la CRBV reafirma la vigencia de la descentralización, definiendo en el artículo 6 que “el gobierno será democrático, alternativo, participativo y descentralizado”.

Sin embargo, en los años transcurridos desde la aprobación de la CRBV el camino recorrido se ha traducido en una progresiva radicalización del modelo de sociedad, cuyo punto de inflexión se encuentra en el año 2006, cuando, al ganar nuevamente las elecciones por amplio margen, el Gobierno formula el Primer Plan Socialista 2007-2013 o Proyecto Nacional Simón Bolívar (Presidencia de la República 2007), en el que se plantea como lineamiento básico la construcción de un “nuevo orden socialista”. Se trata de un modelo de país, “socialismo del siglo XXI”, caracterizado por la concentración y centralización de la toma de decisiones y de recursos, la eliminación de las entidades federales autónomas y su progresiva sustitución por una nueva organización político-territorial denominada nueva geometría del poder, la imposición de un modelo productivo en que la presencia del Estado predomine sobre la iniciativa privada y popular y, por último, el impulso de una red de “participación cooptada” que prescinda de los mecanismos democráticos de elección directa universal y secreta (González Marregot 2010).

Los principales componentes de este plan fueron sometidos a referéndum como proyecto de reforma de más de 60 artículos de la CRBV en diciembre de 2007, siendo rechazados por la población. No obstante, se han introducido los cambios necesarios para adaptar el marco legal a lo contenido en el Proyecto Nacional Simón Bolívar a través de un conjunto de decretos ley⁷⁵, otras leyes sancionadas por la Asamblea Nacional y/o acciones administrativas, lo que constituye una violación de la voluntad del pueblo expresada en el referéndum.

El bloque oficialista, luego de sufrir la derrota con la propuesta de reforma constitucional en 2007, emprendió la aceleración de la implementación del contenido de la reforma constitucional. La reelección indefinida del Presidente fue uno de los contenidos rechazados en el referendo de 2007. Sin embargo, mediante una enmienda a la CRBV, ésta fue sometida a referéndum y aprobada en febrero de 2009.

Con la aprobación de la Ley del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento en 2010 “se consolida el definitivo rompimiento de la acción gubernamental con los principios fundamentales establecidos en la Constitución Bolivariana vigente” (González Marregot 2010). Actualmente se construye el basamento legal para la instauración del Estado Comunal, un sistema de comunas socialistas que se rige por los lineamientos del Proyecto Nacional Simón Bolívar formulado en 2007.

75 Son 67 decretos ley en el marco de una nueva Ley Habilitante aprobada por la Asamblea Nacional.

El último capítulo en este proceso de acelerado cambio institucional corresponde a la elección, en septiembre del presente año, de 67 diputados no afectos a la línea gubernamental en la Asamblea Nacional, frente a 98 diputados del partido de gobierno (PSUV), a pesar de la modificación de la ley que rige los procesos electorales, del rediseño de los circuitos electorales y de un claro ventajismo, como se verá más adelante. Como consecuencia, se aceleró el proceso de aprobación de leyes socialistas por parte de la Asamblea Nacional, cuyo período venció el 5 de enero de 2011, y se produjo una profundización del proceso de estatización de empresas privadas. No obstante, una Asamblea plural implica un nuevo período de mayor debate público.

El ámbito político

En el ámbito político, la democracia venezolana, de acuerdo con los principios establecidos en la CRBV, debería cumplir las siguientes condiciones: existencia de elecciones competitivas, libres y justas; separación e independencia de los poderes públicos; actuación de los poderes apegada a la Constitución y las leyes; garantía de las libertades y derechos humanos constitucionalmente establecidos; predominio del debate y del diálogo plural como forma de dirimir conflictos y conciliar intereses; participación social amplia y autónoma (Carucci 2010).

El estado de las instituciones democráticas

Tanto en su composición como en su desempeño, los poderes públicos se encuentran sometidos a la voluntad del Poder Ejecutivo a través del poder concentrado en el Presidente. Aun cuando la limitada autotomía de los poderes públicos ha representado una constante histórica dentro del proceso democrático venezolano iniciado en 1958, la pérdida cuasi absoluta de dicha autonomía constituye un fenómeno nuevo que se ha venido fraguando, gradual pero sostenidamente, durante los últimos seis años.

En el caso del *Poder Legislativo*, el retiro de las fuerzas opositoras de las elecciones parlamentarias en 2005⁷⁶ facilitó el control por parte del Ejecutivo de la agenda parlamentaria y la concesión al presidente de la República de Poderes Extraordinarios por un lapso de 18 meses (2007-2008), con el fin de

76 De esta manera, la Asamblea Nacional fue designada en una elección con 75% de abstención.

aprobar los instrumentos necesarios para la puesta en marcha del Plan Nacional Simón Bolívar, luego del rechazo popular a la Reforma Constitucional. Es la tercera vez desde 1999 que se ha otorgado al Presidente poderes extraordinarios para legislar. Adicionalmente, se ha utilizado con frecuencia el procedimiento de la “urgencia parlamentaria” para aprobar leyes obviando la consulta popular. El Observatorio Parlamentario (2010) hace notar que el 70% de las leyes aprobadas en el período 2006-2010 no estaban en agenda y que durante el año y medio que duró la Habilitación el Presidente dictó 67 decretos ley, frente a 25 leyes aprobadas por la Asamblea, en un marco de irrespeto a la voluntad popular al aprobar leyes que contienen aspectos rechazados en la reforma constitucional.

Por otra parte, su función de controlar las actuaciones del Ejecutivo no se ejerce y el sometimiento del máximo órgano legislativo al Ejecutivo Nacional, en la figura del Jefe de Estado, es reconocido —y justificado— por los propios asambleístas (Carucci 2010). En

El hecho de que la mayoría de los jueces (aproximadamente el 70%) sean provisorios posibilita colocar la justicia al servicio de un proyecto ideológico.

cuanto a su función de representar a la ciudadanía, resaltan dos aspectos: la no discusión de los asuntos que más preocupan a la población⁷⁷, y la conversión de los mecanismos de consulta a los ciudadanos o “parlamentarismo de calle” en meros encuentros entre partidarios oficiales o donde las observaciones presentadas son obviadas (Observatorio Parlamentario 2010, Carucci 2010).

En cuanto al *Poder Judicial*, el Tribunal Supremo de Justicia avala con frecuencia actuaciones, cuerpos normativos y leyes que transgreden la Constitución Nacional y declara improcedente la gran mayoría de los recursos de nulidad que se introducen para revocarlos. El hecho de que la mayoría de los jueces (aproximadamente el 70%) sean provisorios posibilita colocar la justicia al servicio de un proyecto ideológico⁷⁸. Es frecuente la destitución de jueces por dictámenes que contrarían los designios del Ejecutivo Nacional.

Por otra parte, declaraciones y sentencias de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia han dejado en claro la posición de dicho órgano en te-

77 De 425 debates entre 2006 y 2010, ninguno tuvo que ver con el tema de la inseguridad o la electricidad (Observatorio Parlamentario 2010), temas que han ocupado lugares destacados en la preocupación de la ciudadanía, de acuerdo a las encuestas de opinión.

78 En el informe de la Comisión Interamericana de los Derechos en Venezuela (2009), se concluye que el sistema de justicia en el país es débil precisamente por esas razones.

mas como la separación de poderes y el desconocimiento de la prevalencia de tratados internacionales de derechos humanos suscritos por la República. En el acto de apertura del año judicial 2006, los jueces corearon la frase “Uh, Ah, Chávez no se va”. Por su parte, la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, Luisa Estela Morales, en el Congreso Internacional para celebrar el Décimo Aniversario de la CRBV en diciembre de 2009, declaró:

[...] El nuevo constitucionalismo en Venezuela echa por tierra la clásica división rígida de poderes y, ahora, se erige y se fortalece el Estado para desarrollar los intereses colectivos por encima de los privilegios individualistas [...] no podemos seguir pensando en una división de poderes porque ese es un principio que debilita al Estado [...] se debe profundizar la norma constitucional vigente que obliga a las distintas ramas del Poder Público a colaborar y cooperar entre ellas. Una cosa es la separación de poderes y otra es la división [...] ⁷⁹.

La letra de la CRBV se ha venido desvirtuando en sentencias dictadas por la Sala Constitucional. Como referencia, destaca una sentencia emitida por el Tribunal Supremo de Justicia en la que se legalizan facultades de la Contraloría General de la República para restringir derechos relativos al ejercicio de las funciones públicas en casos de corrupción. En esta sentencia se establece que los derechos humanos pueden ser restringidos con base en el proyecto político subyacente a la Constitución y a las tradiciones culturales que le dieron origen, lo cual se contrapone al modelo político que sustenta la Convención Americana de Derechos Humanos.

En los órganos del *Poder Ciudadano* (Contraloría General de la República, Fiscalía General de la República y Defensoría del Pueblo) se observa la misma dinámica. La Fiscalía, significativamente integrada por funcionarios y funcionarias provisorios (de libre nombramiento y remoción), ha actuado frecuentemente en abierta parcialidad con relación a las actuaciones y decisiones del Ejecutivo Nacional mediante la apertura de investigaciones y acusaciones formales que dicho órgano ha llevado ante los tribunales, y que han tenido como destinatarios a personali-

La Fiscalía, significativamente integrada por funcionarios y funcionarias provisorios, ha actuado frecuentemente en abierta parcialidad con relación a las actuaciones y decisiones del Ejecutivo Nacional

79 Diario *Patria Grande*, 07.12.2009. Disponible en: <http://periodicopg.com.ve/?q=node/23162>; citado por CIVILIS 2010: 13).

dades políticas disidentes, medios y formadores de opinión independientes que son incómodos para el presidente de la República y su proyecto político.

Las debilidades de la Contraloría General de la República para investigar y procesar innumerables casos de corrupción administrativa entran en contradicción con la diligencia demostrada sancionando mediante inhabilitaciones a candidatos de oposición con opciones de triunfo en los procesos electorales, como se verá más adelante. La Defensoría del Pueblo, órgano encargado de proteger los derechos ciudadanos, ha tenido un peso marginal en el funcionamiento de la institucionalidad democrática. Sin embargo, su posición frente a los abusos de poder —que a menudo han cercenado derechos políticos, sociales, económicos y civiles de la ciudadanía— ha sido, en la mayoría de los casos, la de alinearse a favor de las actuaciones del Ejecutivo —u otros poderes—, mientras que en otros ha optado por inhibirse o autocensurarse.

El *Poder Electoral* tampoco se caracteriza por su independencia y representatividad. Desde 2003 en el Consejo Nacional Electoral hay una mayoría de miembros que simpatizan con el Gobierno, lo cual compromete la competencia democrática en igualdad de condiciones⁸⁰. Su parcialidad ha sido un

El Poder Electoral tampoco se caracteriza por su independencia y representatividad. denominador común en los distintos comicios electorales: postergación discrecional de procesos electorales, negaciones reiteradas de solicitudes provenientes de organizaciones políticas opositoras; complacencia —o falta de control— frente al uso ilegal de los recursos públicos por parte del oficialismo para fines proselitistas; retardos innecesarios y cuestionables en la oficialización de resultados y el permitir el uso ilegal de “cadenas presidenciales”⁸¹ con fines de propaganda electoral, entre varias otras (Carucci 2010).

Esta situación, combinada con actuaciones ilegales e inconstitucionales de otros poderes públicos e instituciones del Gobierno, configura un cuadro de ventajismo electoral que vulnera el principio de “elecciones limpias, transparentes y en condiciones de igualdad” y limita la alternabilidad. Estas actuaciones incluyen inhabilitaciones de candidatos a cargos de elección popular sin juicio previo, utilización de recursos e instituciones del Estado para el financiamiento y desarrollo de campañas electorales, apropiación ilegal y por

80 Cuatro de los actuales rectores del Consejo Nacional Electoral simpatizan con el Proyecto Revolucionario, y de éstos, dos estaban inscritos en el Partido Socialista Unido de Venezuela.

81 Durante el primer semestre de 2010, 170 alocuciones por los medios audiovisuales del Estado, de las cuales nueve fueron completamente actos proselitistas del PSUV, con tres (3) horas diarias promedio (SUMATE 2010).

la fuerza de competencias constitucionales y legales de los poderes estatal y municipal, imposición de autoridades designadas por el Presidente en estados y municipios gobernados por la oposición.

En julio de 2009, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPE), la cual prioriza el sistema mayoritario sobre el proporcional, sobrerrepresenta a la mayoría y estimula la polarización electoral en dos bloques, obstaculizando de esta forma la emergencia de una tercera alternativa política y penalizando fuertemente a las fuerzas políticas minoritarias. Esta ley elimina la distribución proporcional, garantizada en el artículo 293 de la Constitución.

Además, la nueva ley electoral faculta al Consejo Nacional Electoral (CNE) a modificar cuasi discrecionalmente el número y distribución de circunscripciones. Es así como en febrero pasado el CNE redistribuyó el número de circunscripciones, asignando un mayor número de cargos a elegir nominalmente a estados menos densamente poblados y reduciendo la cantidad de diputados a ser electos por lista a un máximo de tres para los estados de mayor población, que son dominados electoralmente por la oposición. Como resultado, la Mesa de la Unidad Democrática obtuvo más del 50% de los votos a nivel nacional pero apenas 65 de los 165 curules parlamentarios; el PSUV, en cambio, con un porcentaje menor de votos, obtuvo 98 escaños (dos escaños correspondieron al partido Patria Para Todos, que se separó oficialmente de la alianza bolivariana). De haberse aplicado la ley anterior, actualmente la oposición tendría la mayoría parlamentaria con 86 curules.

La participación política

La participación política en la norma y en la práctica

Una de las características centrales de una democracia es el predominio de procesos de participación social amplia y autónoma y del debate plural como forma de dirimir conflictos y conciliar intereses. Es pertinente entonces analizar tanto la evolución de la normativa y la práctica de la participación como los efectos de esta evolución sobre la ciudadanía. Asimismo, se presentan evidencias en relación al carácter del debate y el pluralismo en la sociedad venezolana actual.

En Venezuela el marco constitucional reconoce el derecho a la participación en 37% de sus artículos, convirtiéndolo en un valor supremo y estratégico de su contenido (González Marregot 2010). En su preámbulo se establece

como fin supremo de la carta magna *refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado*.

La participación en la CRBV

- ✓ El artículo 5 consagra que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, “quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”.
- ✓ El artículo 62 establece que: “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo”.
- ✓ El artículo 70 determina que “Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros [...]”

La democracia participativa y protagónica ha sido una de las banderas que en lo declarativo guía las actuaciones del Gobierno bolivariano. No obstante, el análisis que se deriva del comportamiento de los poderes públicos a lo largo de los casi 12 años transcurridos revela, por una parte, la presencia de prácticas discriminatorias y de exclusión política de diversa índole y un progresivo control de la participación que vulnera la autonomía de las organizaciones consagrada en la carta magna.

El derecho a elegir y ser elegido para cargos públicos ha sido seriamente afectado por las inhabilitaciones a candidatos —la mayoría de oposición— dictadas por la Contraloría General de la República sin procedimiento judicial ni sentencia firme —como lo exige la Constitución— y acatadas por el CNE. A las 262 inhabilitaciones de 2008, se sumaron 125 en 2009 y 8 en 2010 para participar en las elecciones parlamentarias del 26 de septiembre (CIVILIS 2010).

Otra práctica de exclusión es la utilización de la conocida “Lista de Tascón”⁸², contentiva de los datos de identificación de quienes firmaron para solicitar la revocatoria del mandato del presidente de la República en 2004, como instrumento para “filtrar” a los supuestos opositores al Gobierno en la asignación de cargos, firma de contratos con el Estado y otros beneficios.

A partir del viraje hacia el socialismo del siglo XXI, el modelo de participación cobra un sentido diferente:

Con el Plan Socialista se abandona la idea de “democracia participativa”, contenida en la Constitución y entendida como la ampliación de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, dentro de una estructura de Estado federal y descentralizado, y se adopta la de “democracia revolucionaria” definida como: ...la expresión de la “verdadera democracia” en la que se entrega todo el poder originario del individuo a la comunidad y se produce una “voluntad general”, no representativa sino moral y colectivamente sustentada, que obliga a los asociados a conducirse por la justicia, la igualdad y la libertad del cuerpo político colectivo. El Estado garantiza el bienestar de todos por encima de la igualdad ante la ley y el despotismo mercantil (D’Elia 2010: 10).

El primer eslabón en la redefinición del concepto de participación y del principio de autonomía fue la aprobación de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009). En esta nueva ley los consejos comunales (CC) se definen como: “instancias de articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias y movimientos sociales”. Según su articulado, se trata de instrumentar un modelo político cuyo fin último es el Estado Comunal, en el marco de una sociedad “socialista”, lo que circunscribe el derecho a la participación a quienes comparten esta ideología, excluyendo a los demás del acceso a recursos públicos distribuidos por esta vía. En la práctica su instrumentación ha estado dirigida a controlar y mediatizar las expresiones del poder popular

El análisis del comportamiento de los poderes públicos a lo largo de los casi 12 años transcurridos revela la presencia de prácticas discriminatorias y de exclusión política de diversa índole y un progresivo control de la participación que vulnera la autonomía de las organizaciones consagrada en la carta magna.

82 Conocida así por el nombre del diputado que la hizo pública.

y a utilizarlas como brazo ejecutor de las tareas del Gobierno y del partido, es decir, como mano de obra y como recurso electoral (Cartaya 2010).

Entre los instrumentos legales dirigidos a adaptar el ejercicio de la participación a lo contenido en el Primer Plan Socialista sobresalen la Ley y el Reglamento del Consejo Federal de Gobierno (CFG), aprobados en febrero y abril de 2010, respectivamente. Este reglamento reconoce como organizaciones de base del poder popular tan solo a las señaladas en su artículo 3, lo que propicia una discrecionalidad discriminatoria y limita el derecho a la organización y a la participación popular (González Marregot 2010, D'Elia 2010).

Artículo 3, A los fines del presente Reglamento se entiende por [...]:
Sociedad Organizada: constituida por consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos, de pescadores y pescadoras, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular debidamente registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana.

Complementando estos instrumentos, están en proceso de sanción⁸³ la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley de Comunas, la Ley de Contraloría Social, de Planificación y Políticas Públicas y la Ley de Economía Popular.

El Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular (LOPCYPP), aprobado en 2009 en primera discusión, define una nueva conformación institucional y territorial para el ejercicio del gobierno. Entre los elementos más relevantes del proyecto figuran: (a) un concepto restringido de la participación ciudadana, al limitar su ejercicio al ámbito de lo social y

La ley atribuye al Presidente la potestad de crear nuevas unidades territoriales bajo la gestión de autoridades nacionales no electas, denominadas distritos motores.

comunitario, supeditado al modelo de sociedad socialista; (b) se incorpora al poder popular y a las comunas como su expresión concreta, como la nueva conformación administrativa y territorial del Estado venezolano. Los estados y municipios deben descentralizar sus competencias hacia las “organizaciones de base del Poder Popular”. La ley atribuye al Presidente la potestad de crear nuevas unidades territoriales bajo la gestión de autoridades nacionales no electas, denominadas distritos motores (González Marregot 2010).

83 Según voceros de la Asamblea Nacional, “su discusión y aprobación están incluidas en la agenda parlamentaria correspondiente al segundo período de sesiones de 2010”.

Para comprender el cambio en las relaciones Estado-sociedad y en el carácter de la participación, cabe anotar algunos de los postulados de esta ley (D'Elia 2010):

- La Ley del Consejo Federal de Gobierno define al Poder Comunal como un nuevo Poder Público centralizado, donde sociedad y Estado son inseparables.
- El Estado se asume como garante del poder popular basado en una nueva organización social y territorial de comunas de propiedad colectiva o social.
- A través de sus órganos se canalizan las relaciones y la distribución de los recursos públicos.
- Forman parte de este poder unificado: los poderes públicos, las organizaciones sociales, el partido de gobierno y los militares. Las organizaciones sociales son aquellas que defienden el proyecto socialista y tienen obligaciones con el cumplimiento de los intereses colectivos del Estado comunal.

En relación al ejercicio de la participación y la asociación, cabe anotar que la mayoría de los analistas de los procesos políticos ocurridos en este período afirman que la participación es hoy más amplia que en el pasado (Lovera 2008, IIES-UCAB 2008 y González Marregot 2010, entre otros). Se argumenta que ciudadanos que antes de la presente coyuntura rechazaban y evadían toda intervención en la vida pública se han visto repentinamente envueltos en asambleas, marchas, protestas y peticiones (Gómez 2009).

Esta percepción es compartida por la población: a la pregunta de cómo ha sido la participación en el presente con respecto a hace cinco años, el 48% afirma que es mayor y solo el 17% declara que es menor. Dos tercios de los entrevistados consideran que ha aumentado como producto de la llegada de Hugo Chávez al Gobierno, percepción compartida por “chavistas” (70%) e “independientes” (60%) (IIES-UCAB 2008, citado por Cartaya 2010).

Sin embargo, una encuesta reciente (Sinergia-CIVICUS 2010) revela una participación activa en organizaciones formales de naturaleza política sensiblemente inferior al promedio de América Latina (20%), pues solo el 13,6% de los ciudadanos es miembro activo de al menos un tipo de organización política. La afiliación más elevada corresponde a partidos políticos, donde solo participa el 8% de los ciudadanos. Por otra parte, aunque el mecanismo está muy extendido, pues existen Consejos Comunales en más de dos tercios de las comunidades (68%, según IIES-UCAB 2008), en ellos participa el 6% de los mayores de 18 años. La afiliación a otras nuevas estructuras promovidas desde

el Estado como las mesas técnicas de agua o los comités de tierra, es aún más exigua: menos de dos de cada cien personas afirman que pertenecen a ellas.

Esto contrasta con la efervescencia que se manifiesta en acciones de activismo individual. Uno de cada cuatro venezolanos se ha involucrado en ellas, y una tercera parte estaría dispuesta a participar. PROVEA-Espacio Público (2010) confirma la mayor efervescencia en las calles: 3.297 protestas en 2009 (un aumento de 105% respecto a 2008).

Aunque una fracción de los ciudadanos parece haber adquirido mayores niveles de conciencia acerca del derecho que los asiste y se ha movilizó, la percepción de una mayor participación tiene mucho que ver con esta efervescencia de la protesta, más que con un aumento significativo de la participación en estructuras formales. Según se desprende de un reciente estudio sobre los CC:

Desde la perspectiva de la población involucrada, algunos logran encontrar solución a sus necesidades de infraestructura y servicios sucumbiendo al mismo tiempo a la manipulación política, o convencidos de que “amor con amor se paga”. Otros se quedan en el camino, disolviéndose cuando encuentran obstáculos que no pueden superar. Pero un tercer grupo, reducido en magnitud, consciente de sus derechos y de los recursos de poder que su legitimidad social les ha ido atribuyendo, ha pasado de las obras físicas a tareas de incidencia, iniciando así la vía hacia una participación de mayor “calidad” (Cartaya 2010: 40-43).

Por otra parte, existen evidencias de que, tanto desde el punto de vista legal como procedimental, se intenta controlar la participación en las organizaciones sociales creadas por ley a través de diversos mecanismos (Cartaya 2010). Además de una regulación muy minuciosa de su funcionamiento y de su utilización como “mano de obra” en labores que correspondería realizar a los organismos públicos, en períodos electorales estas organizaciones son conminadas a participar en actividades de proselitismo, y es cada vez más común que la conformación del tipo de organización pautada desde el Gobierno se constituya en una condición para la interlocución con el Estado o para obtener respuesta a las demandas de las comunidades, hechos que atentan contra la autonomía y la libertad de asociación.

Finalmente, de acuerdo al seguimiento realizado por el Observatorio de los Derechos de Participación y Libre Asociación de Sinergia desde el año 2007, se identifica un conjunto de actuaciones desde el Estado dirigidas a restringir estos derechos. Así, con el fin de limitar el ámbito de acción de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que son críticas se han producido nuevas reglas, por ejemplo, la modificación del Código Penal.

Por otra parte, en la voz de funcionarios de poderes públicos se amenaza a las OSC con la intención de promover la autocensura. PROVEA (2009) identifica un triángulo conformado por el Ministerio Público, los tribunales y los cuerpos de seguridad para intimidar judicialmente a quienes manifiestan. Adicionalmente, se desconocen derechos, como el derecho a huelga, se aplican tácticas dilatorias en trámites de registro y se discrimina a OSC en espacios de negociación en razón de la posición política. El tipo y el grado de afectación dependen de la posición de la OSC, de su pretensión de autonomía, de su crítica a la vulneración de derechos y de su centralidad para el nuevo modelo. Los grupos más vulnerables son aquellos de cuyo debilitamiento o desaparición depende el desarrollo del proyecto socialista: asociaciones empresariales y gremios, sindicatos y la jerarquía católica, entre otros.

Los grupos más vulnerables son aquellos de cuyo debilitamiento o desaparición depende el desarrollo del proyecto socialista: asociaciones empresariales y gremios, sindicatos y la jerarquía católica, entre otros.

Sinergia-CIVICUS (2010), con base en una encuesta aplicada a 113 organizaciones de diferentes sectores y regiones, encontró que el 60% había experimentado restricciones ilegítimas a su libertad de asociación y participación, siendo las más comunes: la descalificación pública por parte de funcionarios o medios de comunicación oficiales, las restricciones de acceso a recursos públicos, la negativa a obtener información sobre actividades de gobierno, el sometimiento a juicios por ejercer el derecho a disentir y obstáculos para realizar trámites de registro y actualización de documentos (Sinergia-CIVICUS 2010).

El debate plural y los mecanismos de conciliación

En 1958, el pacto suscrito al finalizar la dictadura abrió el paso a una era de negociación entre los principales partidos políticos —con la exclusión notable del Partido Comunista— la Iglesia católica y los gremios empresariales y sindicales, instaurándose lo que Arenas (2007) llama la “arquitectura corporativista”, es decir, la presencia formalizada de un conjunto de representaciones sociales para influir en las políticas públicas. Hizo así su aparición el “tripartismo” como mecanismo de negociación con el Estado.

Estos arreglos se fueron desgastando progresivamente a partir de los años setenta, al ritmo del agotamiento de la capacidad de la renta petrolera para sustentarlos y debido al incremento de la corrupción y el progresivo aislamiento de las élites con relación a las necesidades e intereses de una sociedad

cada vez más compleja. Cuarenta años después, en 1998, los actores políticos que habían participado en este pacto sufrían una fuerte crisis de legitimidad.

El proceso político desde 1999 hasta la fecha se ha caracterizado por una total renovación de la élite en el poder. De origen militar en sus inicios, el movimiento político que llevó al poder a Hugo Chávez en las elecciones de 1998 se caracterizó por su heterogeneidad:

La alianza de militares y civiles que hoy conocemos como bolivarianos o chavistas, que gobiernan desde 1999, guarda características que pudieran encontrarse con mayor o menor énfasis en procesos de otros movimientos de izquierda en el continente. [...] el bolivarianismo y su líder Hugo Chávez representan una izquierda nueva, surgida en el último cuarto del siglo pasado bajo el fragor de resistencias al capitalismo en su fase neoliberal, y [...] en él se evidencian también rasgos populistas, [...] tanto en el tipo de liderazgo y movilización que lo definen, como también en su discurso [...]. La composición de los grupos que lo integran le otorga una heterogeneidad de corrientes de pensamiento y organizaciones, que lo mantiene en permanente tensión y movilización y le da al liderazgo carismático de Chávez su centralidad (López Maya 2008: 36).

Se distinguen varios momentos en la conformación del movimiento bolivariano. Sus inicios se encuentran en la década de los setenta dentro de las Fuerzas Armadas. En 1983 se constituye una organización clandestina denominada Movimiento Revolucionario 200 (MBR 200), que se propuso el rescate de valores patrios, la lucha contra la corrupción y la dignificación de la carrera militar (Zago 1992, citada por López Maya 2008).

Este movimiento entró en contacto con militantes de partidos de izquierda derrotados en la lucha armada y otros partidos de izquierda radical, los cuales tuvieron una significativa influencia en su ideología. También los partidos de izquierda incorporados a la vía

El proceso político desde 1999 hasta la fecha se ha caracterizado por una total renovación de la élite en el poder.

institucional, como el MAS y Causa R, aportaron ideas de descentralización y democracia directa. Este grupo protagoniza los dos golpes de Estado ocurridos en el año 1992. Desde 1992 también se incorporaron al movimiento personalidades e intelectuales de izquierda (López Maya 2008).

En 1998 se constituye el Movimiento V República (MVR) para participar en la campaña electoral, una estructura muy vertical que giró alrededor

del candidato, y que reunió a grupos de muy diverso origen interesados en apoyar la candidatura.

A lo largo de estos años se produjeron progresivas separaciones de los partidos políticos que inicialmente conformaron la alianza. Las primeras escisiones se produjeron durante el período 2001-2003, con la separación del Movimiento al Socialismo (MAS), una de cuyas partes, con el nombre de PODEMOS, se mantuvo dentro de la alianza gubernamental, pero finalmente terminó separándose en el año 2006. El partido Patria Para Todos (PPT) rompió inicialmente con Chávez en el año 2000, se reincorporó en 2001 y luego de mantener posiciones críticas a partir de 2007, debido a la presión de Chávez para la disolución de todos los partidos de la alianza con el fin de incorporarse al Partido Socialista Unido de Venezuela⁸⁴ (López Maya 2008), se separó nuevamente en 2010 para participar como fuerza independiente en las elecciones parlamentarias.

Como ha ocurrido cada vez que el proceso se radicaliza, tanto el referéndum para la Reforma Constitucional como la aprobación de la enmienda que permite la reelección indefinida del Presidente y todos los cargos de elección popular fueron detonadores del retiro de individualidades y movimientos. Destacan rupturas como la del partido PODEMOS y la del general Raúl Isaías Baduel⁸⁵, que manifestaron diferencias con el modelo expresado en la reforma (López Maya 2008).

Desde el inicio se calificó al “proceso revolucionario” como movimiento cívico militar, rasgo que se ha mantenido a través del tiempo. Un número importante de militares activos y retirados ocupan cargos altos y medios en el Gobierno históricamente ocupados por civiles. En las elecciones regionales de 2004, ocho de los 24 gobernadores electos provenían del mundo militar y en los gabinetes ministeriales de Chávez figuraron durante estos años militares de la misma o cercana generación del Presidente (López Maya 2008). Según la Asociación Civil Control Ciudadano, más de 200 funcionarios de la Fuerza Armada Nacional ocupan altos cargos en el Gobierno y 2.000 oficiales se desempeñan en puestos medios y subalternos de la administración pública (diario *El Nacional* de 15/10/ 2009, citado por Carucci 2010).

84 Después de su victoria en diciembre de 2006, Chávez llamó a crear el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y la disolución de todos los partidos de la alianza, incluido el MVR. Los partidos Podemos, PPT y PCV se negaron a desaparecer, lo que se tradujo en agresiones y conflictos con el presidente (López Maya 2008).

85 Fundador del MBR 200, actor clave del regreso de Chávez al poder en abril de 2002 y ministro de la Defensa hasta julio de 2007.

Otro importante componente de la nueva élite, esta vez económica, proviene de la estrategia instaurada con mayor fuerza desde el paro de 2002-2003. El presidente Chávez ha emprendido una política de creación de organizaciones paralelas que se ha concretado de manera particular en dos sectores: las

El “proceso revolucionario” ha sido calificado siempre como movimiento cívico militar. Un número importante de militares activos y retirados ocupan cargos altos y medios en el Gobierno históricamente ocupados por civiles.

organizaciones gremiales y sindicales, cuyo desenvolvimiento autónomo es percibido como una amenaza contra el nuevo modelo económico socialista. Así, se han creado asociaciones y cámaras de comercio y producción, gremios y sindicatos paralelos, los cuales gozan de atención privilegiada como interlocutores en la toma de decisiones que afectan a estos sectores y como destinatarios de políticas de estímulo y

apoyo. La interlocución con los gremios empresariales tradicionales, considerados “opositores”, es muy reducida, a la vez que sus dirigentes son objeto de descalificación y ataques por parte de funcionarios del Gobierno y del propio Presidente. A partir de la política de expropiaciones⁸⁶ emprendida en los últimos años, estas relaciones se han hecho más tensas.

Dentro del movimiento puede identificarse, sin embargo, una dinámica conflictiva que proviene por una parte de la resistencia de una fracción de sus miembros a la profundización de las tendencias autoritarias y centralistas. A propósito de la enmienda para la reelección indefinida del Presidente, se evidenciaron posiciones críticas en torno al “hiperpresidencialismo” del régimen⁸⁷. La aprobación de la reforma suscitó confrontaciones con aliados políticos como PODEMOS, sectores militares, organizaciones sociales, personalidades, expertos e intelectuales cercanos al bolivarianismo, que hicieron visibles sus dudas y críticas (López Maya 2008). Lander (2008) señala que estos debates críticos se refieren a dos temas: los que abordan principalmente

86 Las cifras del Observatorio del Derecho a la Propiedad indican que solo entre los años 2009 y 2010 se efectuaron procedimientos de expropiación a 762 propiedades, la mayoría dedicadas a la producción agrícola, entre ellas 550 fincas. En estos procesos expropiatorios se violan las garantías establecidas por ley (CIVILIS 2010),

87 En junio de 2009, en un evento convocado por el Centro Internacional Francisco de Miranda, las jornadas “Intelectuales, democracia y socialismo: callejones sin salida y caminos de apertura”, intelectuales afectos al proceso criticaron el hiperpresidencialismo y la tendencia a absorber en la institucionalidad del Estado a los movimientos sociales, así como a confundir las organizaciones populares con las políticas y estatales. <http://www.anticapitalistas.org/node/4012>.

la gestión pública (inseguridad, deficiencia de los servicios, desabastecimiento de alimentos, corrupción, inflación), y los que enfatizan en los aspectos políticos, especialmente los referidos a limitaciones en el ejercicio pleno de la democracia y la participación.

Es motivo de conflictos la pugna entre los conocidos como “boliburgueses”, una élite enriquecida en medio de una notable agudización de la corrupción, y los que se oponen a la corrupción en el seno del Gobierno. También son notorias las “peleas de poder” dentro del primer grupo. Hernández caracteriza así estos conflictos:

En el seno del chavismo hay dos debates. El de los partidos, que es fundamentalmente pragmático [...] y el de las tendencias, que es más doctrinal. El epicentro de esos sismos moderados pero incesantes es el mensaje del líder y, fundamentalmente, las disonancias y disociaciones que éste causa en el espectro del chavismo. Cada vez que Chávez refuerza su discurso anticapitalista, crujen muchas estructuras del chavismo real.

Uno de los puntos de mayor roce es el tema de la propiedad privada y del estilo de vida capitalista que sigue implantado hasta los tuétanos en el país que se proclama socialista. Muchos chavistas oyen este discurso, lo aplauden y hasta lo repiten con aparente convicción, pero de ninguna manera lo practican. Chávez fustiga cada tanto a estos personajes ideológicamente descarriados, pero ellos siguen con su doble vida, algunos discreta y otros impudicamente. Las posiciones de la “derecha endógena” no las defiende oficialmente nadie, pues eso implicaría un automático salto de talanquera. Sin embargo, en sus acciones, en sus decisiones, muchos personajes demuestran que solo por fuera son rojos-rojitos (Hernández 2009).

El segundo aspecto a considerar es la composición monolítica del gobierno en términos de la adhesión al Presidente, en el marco de una centralización extrema del poder alrededor de su figura y de la ausencia de distinciones entre partido y Gobierno. En el actual sistema político venezolano todos los poderes son ejercidos por funcionarios identificados con el proyecto revolucionario y, específicamente, con el Presidente de la República. El jefe de gobierno concentra así un poder que carece de controles efectivos, puesto que la designación de las autoridades de las instancias formalmente encargadas de realizar dicha supervisión depende, en prácticamente todos los casos, de la decisión presidencial (Carucci 2010).

A pesar del fuerte clientelismo que marcó a la democracia venezolana y que fue cediendo parcialmente⁸⁸, con la gestión “chavista” se han reavivado los criterios partidarios en la selección de cuadros directivos y el comportamiento desmedidamente partidista de muchos de los principales funcionarios públicos. Ese modelo ha sido reproducido con diversa intensidad por gobiernos de oposición en escala estatal y local, constituyendo un nocivo rasgo que ha tendido a reimplantarse en la cultura político-institucional del país.

Desde el año 2006 las autoridades del Ejecutivo y casi la totalidad de los funcionarios de alto rango de los poderes públicos, incluyendo al propio Presidente de la República, son miembros activos del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y ocupan cargos de dirección en sus filas. Esta situación viola el artículo 145 de la Constitución, que prohíbe a todos los funcionarios estar al servicio de una parcialidad política (Civilis 2010).

Los directivos públicos hacen uso de sus cargos para actividades proselitistas, presionan a los empleados para que participen en actividades partidarias

Las relaciones entre el Estado y la sociedad están marcadas por la intolerancia, la polarización y la negativa al diálogo con otras fuerzas sociales y a la aceptación de las voces disidentes.

desempeño diferenciado de la actividad política partidista mientras ejerzan esas funciones.

Estos dos aspectos configuran un espacio de relaciones entre el Estado y la sociedad marcado por la intolerancia, la polarización y la negativa al diálogo con otras fuerzas sociales y a la aceptación de las voces disidentes. En esta relación el Gobierno no utiliza mecanismos de diálogo con actores económicos, políticos o sociales para la formación de políticas públicas, al desconocer su legitimidad y autonomía.

El tono de estas relaciones es marcado por el violento y polarizador discurso presidencial. Dos ejemplos de este talante se transcriben a continuación. El 7 de febrero de 2010, en el Aló Presidente N° 351 Chávez afirmaba:

[...] aquí no hay medias tintas con esas burguesías apátridas, con esos grupos fascistas no hay acuerdo posible, es una lucha profunda, una

88 Primero con la Ley de Carrera Administrativa y luego con la deslegitimación parcial de esa práctica en la década de los ochenta y sobre todo de los noventa.

lucha de clases [...] cada quien escoja el bando, esta es una lucha de clases, no hay conciliación posible cuando se trata de una Revolución verdadera, esa es la única manera de profundizar y de fortalecer una Revolución como la Revolución venezolana⁸⁹.

En la inauguración del Centro de Formación para la Policía Nacional Bolivariana:

Con Fedecámaras (la Federación de Cámaras Empresariales) este gobierno no tiene nada que hablar ni con la burguesía enemiga del pueblo. [...] la oligarquía venezolana y el sector privado desestabilizador están en plena conspiración económica contra la nación. [...]. A esta burguesía, a esta Fedecámaras, ricachones, les hago la misma apuesta [...] Vamos a ver quién dura más: si esa odiosa, esa grosera, esa apátrida burguesía o el Gobierno de Chávez. Este Gobierno no tiene nada que hablar con Fedecámaras ni con la burguesía enemiga del pueblo⁹⁰.

La negativa al diálogo y a la utilización de mecanismos de consulta permea también las relaciones tanto en el partido de gobierno como en el propio Gobierno. Las decisiones más relevantes tampoco han sido consultadas en estos espacios (Aponte y Gómez 2009).

El ámbito social

La caracterización de una democracia en función de su papel en la inclusión social se vincula con su *finalidad* de garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en la esfera social. En otras palabras, para el proceso de inclusión ciudadana no basta con establecer garantías civiles, políticas e institucionales; es necesario también considerar las condiciones materiales de las personas (Lacruz 2006).

Sin embargo, uno de los más controversiales dilemas que enfrenta la democracia es la tensión entre equidad y derechos políticos que se expresa en el contrapunto entre quienes destacan las virtudes del pluralismo y las libertades políticas y aquellos que critican la incapacidad de estos regímenes para impedir la reproducción de las desigualdades, es decir para lograr una efectiva redistribución del poder (Gómez Calcaño 2009). Por ello es indispensable,

89 (Aló Presidente N° 351, 7 de febrero de 2010 http://debatesocialistadigital.com/Discursos/discursos_2010/febrero/hugo_chavez_alo_presidente_351.html).

90 VTV, 13.05.2010. Disponible en <http://www.vtv.gob.ve/noticias-econ%C3%B3micas/35579>

en el marco de una evaluación del estado de la democracia, dilucidar el comportamiento del modelo venezolano en relación a las modalidades que han asumido las políticas de inclusión social y sus resultados.

Directrices de la política de inclusión social

El preámbulo de la CRBV formula entre sus objetivos establecer una sociedad que “asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna”. En este nuevo contrato social se reconocen avances significativos en relación a la garantía de los derechos sociales. Se consagra su universalidad con miras a la construcción de una ciudadanía social, con la equidad como objetivo supremo y el rescate de lo público como espacio para el ejercicio de una verdadera democracia fundada en la participación protagónica (D’Elia 2002, citada por Maingon 2003).

La primera definición formal de la política social del Gobierno está contenida en los Lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (MPD 2001), el cual planteó los siguientes objetivos en el marco de la directriz de lograr el “equilibrio social”:

- Garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa. Estos se concretan en garantizar atención universal en educación, salud, seguridad social, vivienda, y seguridad ciudadana, entre otros.
- Mejorar la distribución del ingreso y la riqueza mediante el fortalecimiento de la economía social, la democratización de la propiedad de la tierra, la generación de empleos productivos y la reestructuración del régimen de remuneraciones.
- Fortalecer la participación social y generar poder ciudadano en espacios públicos de decisión.

En 2002 el nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) formula el Plan Estratégico Social, un instrumento considerado de avanzada en su concepción de una política social con enfoque en derechos orientada a la construcción de políticas públicas y a organizar las prácticas administrativas en materia de salud y desarrollo social y reconociendo la participación como una condición para la existencia de una política social eficaz y equitativa (Maingón 2003).

A partir de 2006 los lineamientos de la política social han dado un vuelco considerable al definirse en el marco de un modelo socialista. En el Primer

Plan Socialista “Simón Bolívar” del período 2007-2013, uno de los objetivos centrales de la gestión de gobierno es alcanzar la Suprema Felicidad Social bajo los principios del proyecto socialista bolivariano (RBV 2010).

Suprema Felicidad Social

La estructura social de Venezuela está en proceso de transición hacia una formación económica y social incluyente, a través de la ejecución de las misiones, procesos de inclusión social masiva y acelerada, a través de la distribución justa de la renta petrolera.

Los objetivos planteados para la directriz “Suprema Felicidad Social” son:

- ✓ Reducir la miseria a cero y acelerar la disminución de la pobreza.
- ✓ Transformar las relaciones sociales de producción construyendo unas de tipo socialistas basadas en la propiedad social.
- ✓ Fortalecer las capacidades básicas para el trabajo productivo.
- ✓ Promover una ética, cultura y educación liberadoras y solidarias.
- ✓ Profundizar la solidaridad con los excluidos de América Latina y el Caribe.

El incremento en la inversión evidencia la reincorporación del Estado a sus funciones sociales. El Estado venezolano complementa de este modo sus roles de proveedor de atención social integral, con el fomento de la organización popular y la rectoría y regulación del mercado, en correspondencia con lo dictado por la Constitución Nacional.

República Bolivariana de Venezuela 2010.

En este proceso de redefinición destaca la no aprobación de instrumentos legales clave para la instrumentación del marco constitucional en relación a lo social, como las leyes que deberían regir el sistema de salud y las que permiten la instrumentación de la ley marco de seguridad social aprobada en el año 2002, que han permanecido en agenda desde inicios de la década sin que se haya avanzado en su aprobación. Según el Observatorio Parlamentario 2010, el 70% de las leyes aprobadas entre 2006 y 2010 tienen un contenido político y económico frente a un 18% con contenido social.

La instrumentación de las políticas

El proyecto político en el poder desde 1999 ha tenido desde sus inicios una bandera central en la inclusión social, proclamándose portavoz de los excluidos no solo por sus condiciones materiales de vida —la pobreza— sino a través de su participación protagónica en ese proceso (Lacruz 2006).

Las políticas de inclusión social del Gobierno nacional han pasado por varias etapas, marcadas fuertemente por los acontecimientos políticos ocurridos en los últimos 12 años. Un primer período de experimentación, con la

**El proyecto político en el poder
ha tenido desde sus inicios una
bandera central en la inclusión
social, proclamándose portavoz de
los excluidos.**

instrumentación de “operativos cívico-militares” de corte asistencialista, al tiempo que continuaron ejecutándose algunos de los programas sociales del período anterior, fue seguido por el auge de las Misiones Sociales a partir de 2003. En la etapa que se inicia en 2006-2007 los consejos comunales y las comunas toman preeminencia como mecanismos de distribución de recursos, mientras que las misiones decaen y su impacto se reduce.

Como telón de fondo de esta evolución ocurren cambios significativos en la estructura y mecanismos de gestión gubernamental muy influenciados por la preeminencia de las consideraciones políticas, basadas en la desconfianza en las estructuras institucionales tradicionales y por las consecuencias de la sustitución de los cargos directivos por funcionarios sin experiencia previa en la gestión pública.

La primera fase: 1999-2002

En el período 1999-2002 las principales acciones se centraron en transformaciones de los principales organismos a cargo de la política social, creándose el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, la instrumentación de medidas orientadas a facilitar el acceso a los servicios de salud y educación públicos, decretando su gratuidad⁹¹, y la puesta en marcha del Fondo Único Social (FUS), cuya creación se anunció en 1999. En este año se anunció asimismo la continuidad de nueve de los catorce programas sociales compensatorios instrumentados por el Gobierno anterior, los cuales siguieron vigentes en su mayoría hasta 2001, y el Plan Bolívar 2000. También se emprendieron acciones regulatorias dirigidas a la democratización del capital y la tierra y la inclusión social en la actividad productiva (Convite / Liderazgo y Visión 2006).

- El Plan Bolívar 2000 fue un plan cívico-militar que comprendió actividades de asistencia pública: mejoramiento, recuperación y/o construcción de viviendas, infraestructura educativa, atención ambulatoria en salud con énfasis en la atención primaria apoyada en la organización comunitaria y un programa de empleo rápido, así como acciones de beneficencia en las comunidades de pobreza extrema.
- El FUS se crea con la intención de fortalecer los programas sociales, agilizando la asignación de recursos mediante su centralización, garantizando así una mayor cobertura de los programas alimentarios y de asistencia a niños en situación de riesgo.

Ambas iniciativas, aunque significaron un volumen muy elevado de gasto, continuaron con la tradición de una política social asistencialista —al margen de la estructura institucional—; actuación de manera espasmódica y poco coordinada además de ser blanco de acusaciones de corrupción (Lacruz 2006, Maingón 2006).

Desde 2001 se promueve el lineamiento de impulsar la propiedad social mediante la aprobación de instrumentos legales como la Ley de Tierras, la Ley del Sistema Microfinanciero y la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas⁹², así como la creación de un amplio andamiaje de instituciones orientadas a democratizar el acceso al crédito. En este sentido, se formula en 2004 el lineamiento de promoción del desarrollo endógeno a través de la instrumentación de los núcleos de desarrollo endógeno (Convite / Liderazgo y Visión 2006)⁹³.

Como evaluación general de este período, se concluye que aunque en el discurso se define como una política basada en un enfoque de derechos, en la práctica su ejecución se basó en mayor medida en “operativos” fuera de la estructura institucional para la atención de las políticas sociales, contribuyendo a la acción descoordinada y poco eficiente. Respecto al contenido de los programas, continuó el énfasis en lo asistencial por sobre políticas estructurales orientadas a superar de forma durable las raíces de la exclusión social. Asimismo, el clientelismo y el particularismo siguieron orientando los criterios de asignación (Lacruz 2006; Maingón, D’Elia y Lacruz 2006). Estas políticas fueron progresivamente abandonadas a partir del año 2002.

91 Es decir, eliminando las contribuciones de los usuarios que se habían convertido en un mecanismo para solventar los problemas derivados de la escasez de insumos para la atención.

92 Las tres leyes formaron parte del paquete de 49 instrumentos aprobados mediante ley habilitante otorgada al Presidente de la República por la Asamblea Nacional en 2001.

93 En aras de la brevedad, en este documento no se analizan los resultados de estas políticas. Se remite al lector interesado a Convite/Liderazgo y Visión 2007 y Freitez 2005.

Las Misiones Sociales 2003-2006

La política social más conocida y publicitada tanto en Venezuela como en el exterior, como una innovación en el campo de la atención a la pobreza

Las Misiones Sociales tuvieron el acierto de identificar las principales carencias y déficits en las áreas de salud, educación, nutrición, hábitat urbano y capacitación laboral.

y la exclusión, está representada en las Misiones Sociales.

Las Misiones Sociales constituyen mecanismos de entrega de bienes y servicios esenciales a las poblaciones excluidas de los sistemas regulares de atención; tuvieron el acierto de identificar las principales carencias y déficit en las áreas de salud (Misión Barrio Adentro), educación (Misiones Robinson, Ribas y Sucre), nutrición (Misión Mercal), hábitat urbano (Misión Hábitat) y capacitación laboral (Misión Vuelvan Caras), entre las más importantes, y atenderlos mediante

una acción gubernamental concreta, masiva, de alto impacto comunicacional y de relativo fácil acceso por los interesados; es decir, sin las “trabas” que implican los criterios de elegibilidad que imponen los técnicos y planificadores de los programas sociales guiados por los principios de la focalización (España 2010).

En su instrumentación se utilizan canales institucionales y presupuestarios externos a la administración pública regular, con el fin de imprimirles celeridad evitando las trabas burocráticas, y se han apoyado fuertemente en la asistencia técnica y en personal cubano⁹⁴.

Iniciadas en el año 2003 en medio del más conflictivo período de la historia venezolana reciente y de una profunda crisis económica como resultado del paro de 2001-2002, en una primera instancia fueron concebidas con un objetivo político, reconocido así por el propio presidente de la República⁹⁵: ganar el referéndum revocatorio celebrado en el año 2004.

En cuestión de dos años y con apoyo del Gobierno cubano, Petróleos de Venezuela (PDVSA), varias alcaldías, efectivos militares y comunidades, activamente involucradas en comités de tierra urbana y comités de salud para apoyar al personal operativo —de nacionalidad cubana en su mayoría—, el gobierno implementó 13 misiones en diversas áreas sociales (educación, salud, alimentación, autogestión económica y há-

94 Escapa a los objetivos de este documento una descripción más detallada de las diferentes misiones. A tal fin existe una amplia bibliografía. Algunos de los textos más relevantes se citan en la bibliografía al final de este estudio.

bitat urbano) que alcanzaron coberturas considerables entre los años 2004 y 2006 en los sectores populares. Aproximadamente un 30% de la población (7.2 millones) en la Misión Barrio Adentro y 53% en la Misión Mercal (12 millones) (D'Elia y Maingon 2009, citado por D'Elia y Quiroz 2010).

Para 2007 los datos de la Encuesta de Presupuestos y Gastos Familiares (BCV, citado por D'Elia y Quiroz 2010) muestran que el 48,3 % de la población se había beneficiado de al menos una de las Misiones Sociales.

Con el paso de los años, a las misiones originales se fueron agregando nuevos programas a medida que se identificaba nuevas poblaciones objetivo y nuevos déficit asistenciales, de manera que en 2010 se cuentan alrededor de 28 misiones (España 2010)⁹⁶.

Entre 2006 y 2007, las misiones impulsadas en el período 2003-2005 se debilitan, bajando sensiblemente sus coberturas. La Misión Barrio Adentro I disminuye la cobertura de beneficiarios aproximadamente de un 30% a un 18% y se reduce su uso en comparación con la asistencia a la red de centros públicos y la red médica privada, debido al retiro de unos 4.500 médicos cubanos de los “consultorios populares”, que representaban más del 80% de los puestos de salud instalados; el incumplimiento en más de un 60% de las metas de construcción y dotación de módulos de servicio donde se instalarían estos médicos; y la decisión de abrir una nueva modalidad de centros para un alcance poblacional menor (los Centros de Diagnóstico Integral, CDI), con personal médico y equipos de procedencia cubana (D'Elia y Quiroz 2010).

Entre 2006 y 2007, las misiones se debilitan, bajando sensiblemente sus coberturas.

En 2009 el Presidente admitía las dificultades de esta misión: “La Misión Barrio Adentro [...] no tengo dudas, es cierto, ha venido bajando el nivel de eficiencia que tuvo siempre. Estamos estudiando el tema, las razones, las causas”⁹⁷. A finales de ese año, el Presidente también reconoció el abandono de 2.000 módulos de atención integral en salud por ausencia de médicos y,

95 Reunión de alto nivel de gobierno. Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre de 2004. http://www.aporrea.org/audio/2004/12/intervencion_del_presidente_en_la_reunion_de_alto_nivel_viernes_12_nov_04.pdf

96 Como la Misión Negra Hipólita para personas en situación de calle, la Misión Madres del Barrio para hogares en situación de pobreza extrema con jefatura femenina, la Misión José Gregorio Hernández para personas en situación de discapacidad y la Misión Niño Jesús para atender partos y niños recién nacidos a causa de las graves deficiencias que presentan los hospitales y maternidades públicas (D'Elia y Quiroz 2010).

ante la grave crisis de los centros sanitarios públicos por el cierre de servicios, declaró una “emergencia en salud”.

La Misión Mercal, dirigida al abastecimiento de alimentos a precios subsidiados, corrió igual suerte al verse disminuida la red de bodegas comunitarias o “mercalitos”, que representaban 89% de los puestos de venta de alimentos. El financiamiento de esta Misión pasó de 2.416 millardos de bolívares a 881 entre los años 2005 y 2007 (D’Elia y Quiroz 2010).

En el ámbito educativo, la Misión Robinson prácticamente desapareció al cumplirse la meta de alfabetizar cerca de un millón y medio de personas, terminando con menos de 30.000 personas inscritas en el 2007. No lograron alcanzar la cobertura prevista y perdieron rápidamente beneficiarios la Misión Ribas —pasando de 600.000 inscritos en 2003 a 140.000 graduados en 2007— y la Misión Vuelvan Caras, orientadas ambas a la educación y capacitación de población joven estudiantil y trabajadora, así como la Misión Hábitat o Vivienda, todas ellas con altos requerimientos de infraestructura que no llegaron a materializarse (D’Elia y Quiroz 2010).

Las investigaciones sobre el desempeño de las Misiones Sociales dan cuenta de sus principales méritos y de sus limitaciones como instrumento para alcanzar una inclusión social significativa.

- Las misiones, especialmente en su etapa inicial fueron efectivas en la identificación de necesidades muy sentidas por la población y en su papel de acercar los servicios a sus beneficiarios con un carácter masivo. Entre las cualidades de las misiones, destacan la extensión de coberturas para integrar socialmente a las comunidades urbanas más distanciadas del acceso a políticas y programas del Estado, con la agilidad y flexibilidad para escapar de las pasivas y lentas estructuras burocráticas; así como la horizontalidad y el peso dado a la participación permanente de las organizaciones comunitarias en la construcción de soluciones para mejorar la calidad de vida desde perspectivas humanas e integrales (D’Elia y Quiroz 2010: 10).
- Uno de sus mayores éxitos fue hacer visible el tema de la exclusión y la pobreza y despertar en las comunidades una conciencia política, movilización, empoderamiento e identificación de sus derechos sociales: [...] más que una solución efectiva para superar la pobreza, las misiones han tenido la virtud de constituirse en un concepto ‘emblema’ de

las acciones de gobierno en relación con aspiraciones y necesidades de integración social y reivindicación de derechos de los más pobres. Las misiones lograron crear fuertes vínculos políticos con las comunidades que todavía permanecen en la memoria de sus integrantes (D'Elia y Quiroz 2010: 11).

- No obstante, desde el punto de vista técnico contribuyeron a la segmentación de los servicios y programas, a la duplicación y solapamientos de esfuerzos y a la instrumentación descoordinada de programas. El énfasis en operativos al margen de las estructuras institucionales para cubrir déficit que estos debían atender desembocó en la atención de los efectos pero no de las causas de los déficit de cobertura, precisamente debidos a deficiencias de orientación de las políticas y de recursos presupuestarios y humanos en estas instituciones.
- Su financiamiento a través de mecanismos extrapresupuestarios dispersos ha contribuido a la baja ejecución, falta de control y transparencia y altos costos operativos (Cabezas y D'Elia 2008).
- El control social de la participación y la adhesión política como condición para participar es uno de los aspectos que más evidentemente contradice el discurso de la inclusión. Este carácter político ha contribuido a la falta de transparencia y a la resistencia a la crítica⁹⁸. Tal como han sido instrumentadas las misiones, han servido de instrumento de discriminación política y han contribuido a afianzar las conductas clientelistas en la población (D'Elia, Lacruz y Maingon 2006).

Finalmente, independientemente de sus méritos o limitaciones, las misiones son un componente de una política social estructural dirigida a superar la exclusión social, pero no pueden sustituir soluciones de mayor alcance. Como afirman D'Elia y Quiroz (2010), las misiones sociales

[...] solo podrían ser rescatadas en un nuevo modelo de políticas públicas que tenga como fundamento los derechos y garantías democráticas consagradas en la Constitución Nacional y que privilegie la inversión y expansión de sistemas universales, equitativos y descentralizados en

98 Desde el año 2005 no se publican cifras oficiales actualizadas acerca de las misiones y, en algunos aspectos como el financiero, la dispersión de las cifras hace imposible tener un cuadro completo de los recursos destinados y ejecutados. La única manera de recopilar información y hacer seguimiento a las misiones ha sido mediante las declaraciones públicas de voceros oficiales, publicadas en sitios web y prensa, o a través de estudios académicos e investigaciones independientes de organizaciones de la sociedad civil (D'Elia y Quiroz 2010: 10).

cada uno de los ámbitos sociales, para ampliar el acceso a fuentes y condiciones de bienestar de la población venezolana (D'Elia y Quiroz 2010: 11).

El poder comunal y su papel en la inclusión social

La última etapa en la instrumentación de políticas dirigidas a superar la exclusión, hasta ahora con mayor concreción en el papel que en la práctica, es la

Las misiones son parte de una política social estructural dirigida a superar la exclusión social, pero no pueden sustituir soluciones de mayor alcance.

instauración de un “Estado comunal” planteado en el Plan Socialista 2007-2013.

En este nuevo modelo, cuya fundamentación legal está en proceso de aprobación, los Consejos Comunales y Comunas se convertirían en los nudos

de un nuevo circuito de distribución de los bienes y servicios desde el Estado. El Proyecto de Ley de Participación Ciudadana y Poder Comunal define así a las comunas:

Artículo 4: Estado comunal: conjunto de comunas que bajo su organización política y gobierno permite el ejercicio directo del poder por parte del pueblo. [...] La célula fundamental del Estado comunal son las comunas, constituidas en todos los espacios de la geografía nacional.

Artículo 5: Las comunas son entidades locales conformadas por el conjunto de comunidades con un ámbito geográfico [...] como expresión del poder popular y en correspondencia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable establecido en el plan Nacional de Desarrollo. (Asamblea Nacional Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular).

Según la concepción del Gobierno, las comunas representan una línea radical de inclusión social en la que el Estado es el único encargado de la satisfacción de necesidades sociales y la población está obligada a orientar sus esfuerzos al bien colectivo, sacrificando las libertades individuales y colectivas, la igualdad ante la ley y la autonomía política, cultural y económica, concebidos como valores perniciosos del capitalismo (D'Elia y Quiroz 2010: 1).

La inclusión social hoy: ¿qué ha cambiado?

Un volumen de inversión ciertamente masivo y la gran profusión de programas dirigidos a los más diversos grupos objetivo, acompañados de un discurso de inclusión política y de la puesta en marcha de formas variadas de participación tendría que haber producido cambios notables en las condiciones de vida de la población, así como en los equilibrios de poder en la sociedad. Analizamos brevemente cuál ha sido el comportamiento de los principales indicadores sociales del período.

Los indicadores disponibles (INE 2010) revelan una mejoría apreciable de los niveles de pobreza hasta el año 2007, que tiende a estabilizarse a partir de entonces. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) reporta un crecimiento hasta 2003, cuando la pobreza por ingresos alcanzó al 62% de la población, proporción que se reduce hasta el 28,5% en 2009. Según España (2010), este descenso habría sido “modesto y poco rendidor”: significó en los últimos cinco años una reducción de la pobreza de 1,67 en promedio por cada punto de crecimiento económico, mientras que en otras economías esta relación va desde 2 a 3,2 por cada punto de crecimiento económico (Rodríguez 2008, citado por España 2010).

El período de auge de las misiones coincidió parcialmente con un significativo incremento de la producción y el consumo que impulsó el crecimiento del empleo y el salario real. Por esta razón, se atribuye a este comportamiento y no al efecto de la política social la reducción de la pobreza que efectivamente se produjo en este período (España 2010, Vera 2008 y 2010, entre otros).

Según Vera (2008), de 2004 a 2007 —un período de bonanza petrolera superior a la ocurrida en la década de los setenta— el consumo privado creció en Venezuela a una tasa promedio anual del 20%. De esta manera, en solo cuatro años el consumo pasó de constituir el 60% del producto interno bruto de la nación a representar el 73% del PIB. El motor fundamental fue el crecimiento interrumpido del salario real en Venezuela por 16 trimestres desde 2007.

Otro aspecto a resaltar se refiere a la calidad y estabilidad del empleo generado. Según una investigación reciente realizada en el marco del Proyecto Pobreza/UCAB (Zúñiga 2010), durante este período se incrementó muy significativamente la inserción precaria en el mercado laboral, pasando del 70%

al 82, 6% de los ocupados, en tanto que la fracción en situación de “alta precariedad” varió del 21% al 32%⁹⁹.

Las mejoras ocurridas en los indicadores de empleo (la tasa de desocupación y de informalidad) se deben, por una parte, a la reducción de la tasa de actividad y al notable incremento del empleo en el sector público, en más de un millón de puestos de trabajo entre 2005 y 2007. Sin embargo, a partir de la actual situación económica¹⁰⁰ no es probable que estas condiciones se mantengan, por lo que pueden esperarse incrementos de la pobreza y deterioro de los indicadores de empleo (España 2010).

Ha sido común atribuir la reducción de la pobreza al impacto en los ingresos familiares de las transferencias directas que acompañaron la instrumentación de las misiones. No obstante, España (2010) calcula que en 2007 menos del 12% del ingreso de las familias provenía de transferencias (públicas o privadas), e incluso en los sectores más pobres éstas no llegaron a ser el 20%.

Por su parte, los sistemas de atención pública en salud y educación, presentados como éxitos de las políticas de inclusión, siguen enfrentando, tal como en el pasado, significativos déficit en cobertura y en calidad de la atención que no pueden sino reflejarse en las condiciones de vida de la población. Es así que los esfuerzos para garantizar el acceso gratuito a la atención siguen confrontando la escasez de insumos, de personal y el desgaste de la infraestructura.

El acceso a la educación ha sido presentado por las autoridades como uno de los mayores éxitos en materia de inclusión social. Sin embargo, las evalua-

Las mejoras ocurridas en los indicadores de empleo se deben a la reducción de la tasa de actividad y al notable incremento del empleo en el sector público. Sin embargo, no es probable que estas condiciones se mantengan.

ciones realizadas coinciden en afirmar que los niveles de asistencia escolar al sistema regular, si se excluyen las misiones, son prácticamente similares a los existentes en 1997, con variaciones a favor de 2007 que oscilan entre 1 y no más de 6 puntos porcentuales, exceptuando el preescolar, donde la asistencia de menores de 6 años varió del 52% al 71% (España 2010). Bravo (2009) identifica dos períodos en la evolución de la matrícula escolar, que tiene un apreciable crecimiento en el lap-

99 Los indicadores utilizados en este estudio para definir “precariedad” son: salario, condición de ocupación, beneficios laborales, grado de subutilización, duración de la jornada laboral (Zúñiga 2010).

100 En los últimos dos años, debido nuevamente a la reducción de la renta petrolera, el PIB ha venido cayendo, reduciendo la capacidad del sector público para dinamizar el gasto público.

so 1998-1999 a 2002-2003, aunque desde 2003-2004 se estanca e incluso decrece entre 2005 y 2008. Rodríguez (2008) encuentra que los años promedio de escolaridad se han mantenido en alrededor de 8, cuando se calcula que se requieren no menos de 12 años para salir de la pobreza.

Por su parte, la situación de la salud ha atravesado por su peor crisis durante los años 2008 y 2009. Las propias autoridades de gobierno reconocieron fuertes desequilibrios y el colapso funcional del sistema sanitario. En menos de una década, el sistema pasó de presentar problemas como la falta de insumos, el hacinamiento y la insuficiencia de equipos médicos, al cierre de servicios por renuncia y migración de personal médico, el mal estado de la infraestructura, la insalubridad y la inseguridad.

Según reporta CIVILIS (2010), la negación o la prestación tardía de servicios de salud en los hospitales públicos del país han provocado el aumento del número de muertes evitables con asistencia médica y un alto riesgo para la vida de las mujeres parturientas y de los recién nacidos, así como para las personas con afecciones crónicas que dependen de tratamientos y equipos solo disponibles en estos centros. El fuerte deterioro de los hospitales públicos ha tenido como consecuencia un aumento de la demanda a las clínicas privadas por las familias y también por el Estado.

La sensible disminución de la atención primaria prestada a través de la red de módulos de Barrio Adentro, a la cual se ha atribuido el descenso en la tasa de mortalidad infantil, podría amenazar el comportamiento que este indicador ha venido experimentando hasta situarse en 13,9 por mil nacidos vivos en el año 2008 (RBV 2010). El Informe de PROVEA presenta el siguiente balance para el período octubre 2008-septiembre 2009:

[...] el último Boletín Epidemiológico del MPPS correspondiente al año 2008, evidenció incrementos de 51% en el número de muertes maternas reportadas nacionalmente (299 casos) y de 9,3% en la tasa de mortalidad neonatal (5.187 casos) (PROVEA 2009: 37).

Adicionalmente, en el primer semestre de 2010 se reporta la suspensión del Programa Alimentario Escolar (PAE), que nació en la década de los noventa como parte de los programas sociales dirigidos a reducir la deserción escolar

El acceso a la educación se presenta como uno de los mayores éxitos de inclusión social, pero las evaluaciones realizadas coinciden en afirmar que los niveles de asistencia escolar al sistema regular, si se excluyen las misiones, son prácticamente similares a los existentes en 1997.

y a mejorar el estado nutricional en los niños de sectores populares. Entre los meses de enero y marzo de 2010, el PAE dejó de suministrar alimentos a una población de 4 millones de niños, según lo denunciaron la ONG Asamblea de Educación y la Federación Venezolana de Maestros (CIVILIS 2010).

Uno de los más notables fracasos del Gobierno en materia de derechos sociales concierne a la situación de la vivienda. PROVEA (2009) reporta que según cifras oficiales, el Gobierno del presidente Hugo Chávez ocupa el segundo lugar después del Gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1963), cuyo promedio de construcción fue de 16.961 viviendas por año. En el estudio sobre la pobreza en Venezuela, realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB, se encontró que:

Comparadas con las de 1997, las viviendas en Venezuela son más precarias. [...] En el estrato 'E' o de pobreza extrema, según nuestra estratificación, en 1997 solo el 10% de las viviendas tenía piso de tierra; en 2007 pasó a ser el 28%. En cuanto a las paredes de las viviendas populares, han aumentado las personas que viven en ranchos de zinc (de 678 mil en 1997 a 1,03 millones en 2007). Respecto a las personas que viven en viviendas hechas de bahareque (palos, caña y barro) se pasó de 2,8 millones a 3,3 millones [...]. Estas viviendas de construcción precaria van acompañadas de malos o inexistentes servicios públicos, así como de dotaciones de activos del hogar muy precarios [...]. Respecto al servicio de agua potable dentro de la vivienda, este cayó de 89% de viviendas con ese servicio en 1997 a 85% en 2007. De estas solo el 65% dice recibir agua todos los días [...] (España 2010: 13-14).

El deficiente funcionamiento de los servicios públicos esenciales como el agua y la electricidad, sujetos a horarios de racionamiento, y la disposición de

El deficiente funcionamiento de los servicios públicos esenciales, como el agua y la electricidad, sujetos a horarios de racionamiento, y la disposición de la basura, son otro factor central en el deterioro de la calidad de vida.

la basura, se suma a lo señalado anteriormente como un factor central en el deterioro de la calidad de vida de los hogares venezolanos. Según reporta PROVEA (2009), el descontento por esta causa fue la segunda motivación para la protesta social en el país.

Finalmente, la inseguridad pública representa el problema más importante para la población venezolana

En 2009, según cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas, fueron asesinadas 19.133 personas (75 por cada 100.000 habitantes). Esta situación

afecta especialmente a los hombres jóvenes de los sectores sociales más desfavorecidos. En efecto, del total de víctimas, el 75% son jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 20 años y el 90% habitan en sectores populares. Se calcula que entre la población circulan entre 6 y 9 millones de armas (CIVILIS 2010).

Democracia y ciudadanía social: un balance

Como se señaló al inicio, la legitimidad de una democracia se vincula a tres rasgos: su *origen* en la soberanía popular expresada mediante elecciones periódicas, libres y transparentes, su *ejercicio*, que se refiere a cómo se toman las decisiones en relación a las políticas públicas, y su *finalidad* de garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en la esfera política, civil y social.

Alcanzar la ciudadanía social implica la existencia de un modelo de sociedad de igualdad de oportunidades y justicia distributiva en la que ciudadanos activos y autónomos, convertidos en sujetos de derechos, asuman responsabilidades sobre su propio bienestar en el marco de una economía productiva y un Estado democrático.

Desde el punto de vista de la ciudadanía social, la participación política es indispensable para involucrar a los ciudadanos en la definición de las políticas públicas que atañen a la realización de los derechos sociales y permitirles ejercer presión para su logro y el control sobre sus resultados. A su vez, la legitimidad de un régimen democrático implica que las demandas sociales sean atendidas. A este aspecto se refiere el énfasis en su finalidad como rasgo consustancial a la democracia.

Respecto a la legitimidad de origen, el régimen actual ha utilizado intensivamente el mecanismo electoral como una forma de respaldar esa legitimidad y con el fin de mantener movilizadas a la población. En los casi 12 años de gobierno se han realizado más de una decena de procesos electorales de diverso tipo, la mayoría de los cuales se convierten por voluntad del Presidente en plebiscitos respecto de su gestión. Esta multiplicidad de eventos electorales se ha convertido en un obstáculo para la ejecución de las tareas propias del Estado debido a la paralización que implican en las instituciones públicas y en un formidable derroche de recursos invertidos por los diversos entes en propaganda y actividades de campaña. Pero lo que es más importante, la transparencia de estos procesos ha estado empañada por la parcialidad de las autoridades electorales y el ventajismo en su instrumentación.

En cuanto al desempeño de los poderes públicos, es decir la evaluación de cómo se toman las decisiones públicas en términos de apego a los principios que definen una democracia, el análisis presentado es elocuente respecto a sus limitaciones. Es así que, en vez de democratizar el poder político, éste se concentró aún más, revirtiendo la descentralización y cooptando la participación, transformándola en una nueva forma de ejercer el clientelismo político; en vez de democratizar el capital, éste se concentró cada vez más en el Gobierno mediante una política agresiva de estatizaciones que ha debilitado el aparato productivo del país y ha incrementado su dependencia de la industria petrolera. Actualmente la división partido-Gobierno-Estado es todavía más borrosa que en el pasado; son un solo partido y su líder los que “colonizan” al Estado y a la sociedad y utilizan discrecionalmente sus recursos (Carucci 2010).

La falta de separación de los poderes y su escasa autonomía frente al Ejecutivo nacional se ha traducido en actuaciones inconstitucionales e ilegales, en la discriminación política de importantes sectores de la sociedad y

La falta de separación de los poderes y su escasa autonomía frente al Ejecutivo nacional debilitan la institucionalidad democrática y socavan el Estado de derecho.

en restricciones arbitrarias de los derechos humanos, que debilitan la institucionalidad democrática y socavan el Estado de derecho. Por otro lado, la parcialidad de los poderes, así como los objetivos políticos que impregnan sus agendas, los imposibilita para cumplir sus respectivas misiones institucionales. El desorden social y la impunidad

reinante como resultado del inequitativo acceso a la justicia emergen, entre otros factores, como causales de la situación de violencia e inseguridad que vive la sociedad venezolana.

Respecto al desempeño en materia social, viene al caso el siguiente comentario que enfatiza la primacía de lo político en las prioridades del Gobierno:

En la actualidad se está asistiendo a la construcción de una institucionalidad social paralela, de corte cívico-militar, autoritaria y centralista. De allí las grandes dificultades que se presentan para dar cumplimiento a lo pautado en la Constitución, ya que la participación es entendida por los ejecutores de la política social como un mecanismo de adhesión al Gobierno. Lo social se concibe como una ampliación de la voluntad del Estado y a través de éste, el Gobierno demanda legitimación al tiempo que controla a vastos sectores de la sociedad. De esta forma, el desempeño en la cuestión social y económica no es lo importante, sino lo político (D'Elia, Lacruz y Maingón 2006: 224).

Finalmente, respecto a su *finalidad* de garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en la esfera social, los resultados del proyecto, correspondiendo al énfasis en lo político, pueden ser analizados en dos vertientes. En primer lugar se identifican limitaciones notables en las garantías constitucionales respecto a los derechos económicos, sociales y culturales que han impactado negativamente en la salud, la educación, las condiciones de trabajo y el acceso a servicios y vivienda, causando deterioro social como epidemias, muertes por falta de asistencia médica, abandono escolar, falta de alimentos, empleo precario y viviendas improvisadas.

Las causas de estos pobres resultados son múltiples, pero destacamos dos. Por una parte, la orientación de la política social ya discutida, que se ha caracterizado por el paralelismo institucional, el abandono de las políticas estructurales y las discontinuidades e improvisaciones en políticas y programas que con frecuencia privilegian acciones de alto contenido político y simbólico.

Es por esta razón que las percepciones de inclusión social, representación política y empoderamiento de la población venezolana y, en especial, de los pobres y excluidos tienen un rol central en la evaluación que la población hace de este período y se ha reflejado en el continuado apoyo popular al proyecto, a pesar de sus limitados resultados en calidad de vida y a pesar del rechazo mayoritario a aspectos centrales del socialismo del siglo XXI reflejado en las encuestas. Para Lander (2010), entre las transformaciones más significativas que han ocurrido en el proceso bolivariano, la idea de la participación se ha convertido en una práctica que ha generado expectativas en ámbitos crecientes respecto a dicha participación, que es cada vez más asumida como un derecho.

En segundo lugar, entre los factores que amenazan el futuro del proyecto destaca la creciente ingobernabilidad, fruto de la debilidad del Estado para desempeñar sus funciones básicas como garante del funcionamiento de los servicios, lo que ha dado origen a un formidable incremento de la protesta popular, que no encuentra en los canales institucionales la vía para hacer oír su voz, y a la progresiva erosión del apoyo popular. En palabras de González Fabre:

[...] La planificación nunca ha sido una especialidad criolla, así que podríamos temer que lo que fracasó en la Alemania Oriental falle aquí con más razón. Felizmente no vamos a tener ese problema, porque el Socialismo del Siglo XXI no consiste en la planificación central de la economía sino en el gobierno por ocurrencias del Caudillo

El Socialismo del Siglo XXI será, en resumidas cuentas, algo verdaderamente novedoso: economía estatizada sobre un Estado en derrumbe;

empresas sin empresarios y mercados sin mercaderes para una economía de importaciones o anaqueles vacíos; inspirada improvisación del Caudillo en lugar de coordinación por el mercado o planificación central; y sobre todo, distribución de renta petrolera a cambio de obediencia política, dinero rodando sin esfuerzo ni riesgo para que el pueblo y los vividores del caso sigan siendo de Chávez (González Fabre 2007: 65).

En este contexto, mientras se avanza rápidamente en la instrumentación de medidas que solo requieren de un decreto para materializarse, como las expropiaciones y la fijación de la tasa de cambio, en los campos en que es un requisito una administración estable y eficiente, como el de los servicios básicos

**La creciente ingobernabilidad
ha dado origen a un formidable
incremento de la protesta popular,
que no encuentra en los canales
institucionales la vía para hacer oír
su voz, y a la progresiva erosión del
apoyo popular.**

—electricidad y agua—, o sociales —salud y educación—, los déficit se acumulan. El intento de implantar un modelo con fuertes rasgos de utopía en un país con una institucionalidad que se ha venido desmoronando sin que sea sustituida por nuevas estructuras, la ineficiencia de una nueva élite gobernante sin experiencia previa en labores de gobierno, la prioridad que se

otorga a la esfera política y una corrupción creciente¹⁰¹ se han combinado para dar por resultado niveles de eficiencia y eficacia muy bajos.

Este modelo y estilo de gobernar se ha mantenido gracias a los ingentes recursos provenientes del petróleo, solo comparables con la bonanza petrolera de los años setenta, que permitieron reducir la pobreza económica pero no se tradujeron en mayor calidad de vida mediante políticas sociales sostenidas.

En la praxis, el Gobierno actual no ha hecho más que profundizar el modelo estatista, clientelar, rentista y populista que se comprometió a disolver, con graves consecuencias en lo económico y en lo político. El principal aspecto que marca la continuidad entre el modelo de democracia representativa y el Socialismo del Siglo XXI es la persistencia de una economía y una sociedad

101 Venezuela ocupa el último lugar en el Índice de Percepción de la Corrupción en América Latina y el puesto 164 a nivel mundial de un total de 178 países. Transparency International 2010. Corruption Perceptions Index.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

rentista. La industria petrolera se integró sobre unas instituciones precarias, dando forma a un Estado en el cual los mecanismos de redistribución de la cíclica riqueza petrolera adoptan formas populistas y excluyentes. Este proceso se ha profundizado, de manera que la entrega de recursos y la atención preferencial a cambio de apoyo político cae en el fértil terreno de una población acostumbrada a esta práctica, que pide al Estado en lugar de reconocer sus necesidades y objetivos propios como parte de sus derechos en cuanto ciudadanos (Cartaya 2010).

A futuro, dos aspectos pueden poner en riesgo la evolución descrita. Por una parte, la ruptura del ciclo económico de bonanza, que encuentra a la economía venezolana fuertemente debilitada en lo que respecta a motores de crecimiento alternos a la renta petrolera. Por otra, los decepcionantes resultados en la calidad de vida y el debilitamiento de los valores cívicos se convierten en amenazas crecientes a la convivencia ciudadana.

Las cifras disponibles para 2008 y 2009 muestran una caída importante de la actividad económica, las ventas y el consumo. El Gobierno nacional ha utilizado la bonanza para aumentar el gasto público y las importaciones, sin que hayan crecido las capacidades de producción y las fuentes de empleo, profundizando así el patrón rentista. Para 2008 el 93,5% de los ingresos por exportación provienen de esta fuente. Vera (2008) encuentra que la marcada sobrevaluación del tipo de cambio dejó al sector exportable no petrolero sin potencial alguno de crecimiento y el ambiente de incertidumbre que rodea al sector privado difícilmente puede hacer de la inversión una palanca económica; la caída que aún se vislumbra en el salario real tampoco permite que la recuperación repose en el consumo. Adicionalmente, la retracción del gasto público, que ha sido el principal dinamizador de la actividad económica, tendrá consecuencias en el empleo y los salarios (López y Lander 2009).

El deterioro socioeconómico que resultaría de una crisis económica continuada puede convertirse así en el detonante de procesos que afecten las bases de la gobernabilidad democrática al manifestarse en expresiones de rechazo al proyecto, aumentando la conflictividad. El proyecto comienza a ser juzgado cada vez más por sus frutos que por las intenciones expresadas en los discursos.

El Gobierno actual no ha hecho más que profundizar el modelo estatista, clientelar, rentista y populista que se comprometió a disolver.

No obstante, es posible mirar al futuro bajo una óptica positiva si consideramos que en este conflictivo período las convicciones democráticas de la mayoría del pueblo venezolano han aportado también elementos de continuidad. Como conclusión del análisis del estado de la democracia en sus diversas facetas en la Venezuela actual, resumimos los resultados de un reciente estudio en relación a cómo ven los venezolanos la democracia y que evidencia claras diferencias con la concepción gubernamental:

El país, al igual que el resto de América Latina, se ubica mayoritariamente en una posición ideológica que pudiéramos llamar de centro izquierda. Quiere igualdad y justicia social pero con desarrollo económico y social moderno. Encuentra que el mercado, la competencia, la propiedad privada, el conocimiento tecnológico, son elementos irrenunciables en una estrategia de desarrollo, crecimiento y justicia social. Se aproxima a lo que sería una democracia de ciudadanos con marcado acento de justicia social y protagonismo popular (Virtuoso 2010: 11).

Bibliografía

- Aponte B., Carlos y Luis Gómez Calcaño (2009). *El régimen político en la Venezuela actual*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y Asociación Civil Convite, Febrero. www.ildis.org.ve
- Arenas, Nelly (2007). “Poder reconcentrado: el populismo autoritario de Hugo Chávez”, *Revista Politeia*, N° 39, vol. 30. Instituto de Estudios Políticos, UCV, 2007: 23-63
- Asamblea Nacional (2009). *Ley Orgánica de Participación y Poder Popular*. Diciembre. www.asambleanacional.gob.ve
- Asamblea Nacional (2009). Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial N° 375.100.
- Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial N° 5.963, del 22 de febrero de 2010.
- Asamblea Nacional (2009). Proyecto de Ley Orgánica de Participación y Poder Popular. Diciembre. www.asambleanacional.gob.ve
- Bravo, Luis (2009). “Diez años de educación”, en Revista *SIC 719*, noviembre.
- Cabezas, Luis Francisco y Yolanda D’Elia (2008). *La política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- Cartaya, Vanessa (2010). “La autonomía de las nuevas organizaciones sociales versus el control social de la participación”. Estudio Temático. SINERGIA. Proyecto Índice Cívico de la Sociedad Civil. Caracas, junio de 2010.
- Carucci, Flavio (2010). “Caracterización Político-Institucional del Enfoque de Desarrollo en Venezuela”, Caracas: ILDIS.
- Chávez Frías, Hugo (2000). “Programa Radial Informativo Aló Presidente, 27 de agosto 2000”. Declaraciones del Presidente. Tal Cual, 14.09.00, p.12. Citado por PROVEA (2000) Situación de los Derechos Humanos, Informe Anual octubre 1999- septiembre 2000.
- CIVILIS (2010). *Amenazas y Restricciones a los Derechos Humanos y la Democracia en Venezuela Informe Comprehensivo de Seguimiento* Enero-Septiembre 2010.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). “Democracia y Derechos Humanos en Venezuela” OEA/Ser. L/V/II. Doc. 54 30 diciembre 2009, Disponible en: www.cidh.org/annualrep/2009sp/RELE%20ESP%202009.pdf Consultado 20-04-09.
- CONVITE AC /Liderazgo y Visión (2006). *La política de Economía Social y Desarrollo Endógeno del Gobierno Venezolano 1999-2006*. Caracas, octubre 2006..
- D’Elia, Yolanda (2010). En defensa de la descentralización. ILDIS, Caracas, 2010.
- D’Elia, Yolanda (2003). “Pobreza y política social”, en *Informe Social* 8, diciembre. Caracas: ILDIS.
- D’Elia, Yolanda (2002). “Cambiano la orientación de las políticas públicas hacia el impacto en la calidad de vida desde una perspectiva de derechos y equidad”, en: ILDIS/Fundación Friedrich Ebert: *Informe social n° 7*: 10-14.
- D’Elia, Yolanda y Cristyn Quiroz (2010). *Las misiones sociales: ¿Una alternativa para superar la pobreza?* Caracas: ILDIS.
- D’Elia, Yolanda y Thais Maingon (2009). *La política social en el modelo Estado/ gobierno venezolano*. Caracas: ILDIS.
- D’Elia, Yolanda, Tito Lacruz y Thais Maingon (2006). “Los modelos de política social en Venezuela: universalidad vs. Asistencialismo”, en Thais Maingón (coordinadora), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- Da Corte, M. (2009). “Chávez: No hay reconciliación posible con los burgueses”. Disponible en http://noticias.eluniversal.com/2009/12/03/pol_art_chavez:-no-hay-reco_1679183.shtml
- España, Luis Pedro (2010). *Más allá de la renta petrolera y su distribución. Una política social alternativa para Venezuela*. Caracas: ILDIS. Disponible en: www.ildis.org.ve
- Gómez Calcaño, Luis (2009). “Los Dilemas de la democracia en Venezuela 1999-2009”. Seminario Internacional Los Dilemas de la Democracia en la Región Andina. Caracas, mayo de 2009. ILDIS / ALOP / CESAP / ACCION CAMPESINA.

- Gómez Calcaño, Luis *et al.* (2009): “Venezuela: Democracia en Crisis”. Área de Desarrollo Sociopolítico. Caracas: CENDES, Proyecto Calidad de la Democracia en los Países Andinos, enero.
- González Fabre, Raúl, S.J. (2007): “Socialismo a la venezolana: cinco problemitas”, en Revista *SIC* 692, marzo, pp. 61-65.
- González Marregot, Miguel (2010): “El socialismo del siglo XXI y su impacto sobre la Descentralización en Venezuela”. Caracas: ILDIS.
- Hernández, Clodovaldo (2009). “Un debate pragmático y otro doctrinal estremecen al chavismo. Silencio, diplomacia y sismos en la revolución”, en Revista *SIC* 718.
- Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES–UCAB (2008): “La participación social en Venezuela. Una aproximación cuantitativa”. Caracas. En: Fundación Gumilla. *Estudio sobre Participación Social*. Caracas.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2010): *Resumen de Indicadores Socioeconómicos*, octubre 2010. Disponible en: http://www.ine.gov.ve/resumenindicadoreassociales/Resumen_ISD.pdf Consultado 05- 2010.
- Lacruz, Tito (2006). “Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada”, en Thais Maingón (coordinadora), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela* Caracas: ILDIS.
- Lander, Edgardo (2008). “El referéndum sobre la reforma constitucional. El proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, N° 2 (mayo-agosto), pp. 133-166.
- López Maya, Margarita (2008). “Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n° 3 (septiembre-diciembre), pp. 55-82.
- López Maya, Margarita y Luis E. Lander (2009). “El socialismo rentista de Venezuela ante la caída de los precios petroleros internacionales”, en Cuadernos Cendes año 26 N° 71, mayo-agosto, pp. 67-87.
- Lovera, Alberto (2008). “Los consejos comunales en Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa?” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Otro dato?

- Machado M., Jesús (2008). “Estudio cuantitativo de los Consejos Comunales en Venezuela”. Observatorio de Participación y Convivencia Social en Venezuela. Fundación Centro Gumilla. Caracas, mayo 2008. (En línea.)
- Maingon Thaís (2003). “La política social 1999-2003”. ILDIS. Informe Social 8. Venezuela 2002. Caracas, diciembre 2003
- Maingón, Thais (coordinadora) (2006). *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela* Caracas: ILDIS.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo Social (2001). “Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación: 2001-2007”, Caracas.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social – MSDS (2003). *Plan Estratégico Social*. Caracas: MSDS.
- Naím, Moisés y Ramón Piñango (1984). *El caso de Venezuela: una ilusión de armonía*. Caracas: Ediciones IESA.
- Observatorio de los Derechos a la Participación y Libre Asociación (2010): “Un contexto de restricción para los Derechos de Asociación y Participación”. Documento de Trabajo N° 3. Caracas: SINERGIA, febrero.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- PNUD y OEA (2010). *Nuestra democracia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Secretaría General de la OEA.
- Presidencia de la República (2010). *Decreto N° 7306 mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*. Gaceta Oficial N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos–PROVEA (2009). *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela, Informe Anual Octubre 2008-Septiembre 2009*, Caracas, diciembre. Disponible en: www.derechos.org.ve.
- PROVEA-Espacio Público (2010). “Manifestaciones públicas enero-diciembre 2009”. Disponible en http://www.espaciopublico.info/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=43&dir=DESC&order=name&Itemid=99999999&limit=5&limitstart=10. Consultado 2 de abril de 2010.

- República Bolivariana de Venezuela (2010). *Cumpliendo las Metas del Milenio 2010*. Caracas, septiembre.
- República Bolivariana de Venezuela (2009). *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*. Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.335, 28 de diciembre.
- República Bolivariana de Venezuela (2009a). *Ley Orgánica de Procesos Electorales*.
- República Bolivariana de Venezuela (2009b). *Ley Orgánica de Los Consejos Comunales*. Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela (2001a). *Ley de Tierras y Desarrollo Rural. Decreto Ley 1546 del 9 de noviembre de 2001*.
- República Bolivariana de Venezuela (2001b). *Ley del Sistema Microfinanciero. Decreto-Ley 1250 del 22 de marzo de 2001*.
- República Bolivariana de Venezuela (2001c). *Ley Especial de Asociaciones Cooperativas. Decreto ley 1440 del 18 de septiembre de 2001*.
- República Bolivariana de Venezuela (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela, Presidencia de la República (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista (PPS) Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Caracas, septiembre. Disponible en www.mpd.gob.ve.
- Rodríguez, Francisco (2008). "An Empty Revolution: The Unfulfilled Promises of Hugo Chavez" *Foreign Affairs* 3-4.
- Salamanca, Luis (2007). "Percepciones sobre el socialismo", en Revista *SIC* 729, noviembre.
- Sinergia y CIVICUS (2010). *Cifrando y descifrando la sociedad civil. Índice Cívico de la sociedad civil 2009-2010*. Caracas, junio.
- SUMATE (2010). *Análisis Parlamentarias 2010*. Octubre.
- Vecchio, Carlos (2010). *¿Poder legislativo? Se busca un poder*. Observatorio Parlamentario. Balance Legislativo 2006-2010, septiembre.
- Vera, Leonardo (2010) "Salarios, consumo y votos: ¿Por qué Chávez está perdiendo el respaldo electoral?" *Infolatam*. Caracas, 10 de octubre.

Disponible en: <http://www.infolatam.com/2010/10/10/salarios-consumo-y-votos-%C2%BFpor-que-chavez-esta-perdiendo-el-respaldo-electoral/>

Vera, Leonardo (2008). "Políticas Sociales y Productivas en un Estado Patrimonialista Petrolero: Venezuela 1997-2007". *Nueva Sociedad*. No. 215.

Virtuoso (2010). "Venezuela al garete", en Revista *SIC* 721 pp. 8-12.

Zapata, Juan Carlos (2010). "Primera 'batalla campal entre los boliburgueses venezolanos del Gobierno de Hugo Chávez *Crujen las estructuras*.'" Disponible en www.innovaven.org/quepasa/ecoana3.pdf

Zuñiga, Genny (2010). "Más empleo, menos precariedad", en Revista *SIC* 728, septiembre-octubre.

Comparación del futuro de la democracia entre Venezuela, Bolivia y Ecuador

Pablo Stefanoni*

Contenido

Trayectorias institucionales, crisis políticas y emergencias plebeyas.....	211
Venezuela: el fin de la “armonía de las desigualdades”	213
Ecuador: Que se vayan todos.....	214
Bolivia: de la protesta a la propuesta.....	217
Tipos de liderazgo y menos partidos.....	219
Innovaciones en la participación democrática:	
¿una redistribución del poder?	224
La planificación participativa se eleva a principio constitucional a nivel local y nacional	233
Asistencialismo o igualdad: ¿Qué inclusión social?.....	236
Bibliografía	248

Este artículo tiene por objetivo analizar comparativamente los escenarios de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador, para lo cual se ha utilizado como insumos los informes por país¹⁰², así como una bibliografía complementaria. Para facilitar la comparación nos enfocaremos en dos ejes de análisis: las tensiones en relación con la democracia de la matriz nacional popular hegemónica —con diferentes matices y grados— en los tres procesos en cuestión y el problema del rentismo y sus consecuencias en términos de condicionamientos institucionales y sus consecuencias sobre la inclusión social. Pensamos que este abordaje nos permitirá indagar la actual coyuntura política trinacional a partir de una mirada capaz de echar luz tanto sobre la calidad de la democracia en términos institucionales, como en relación con la democracia como canal para la generación de igualdad ciudadana en países que arrastran exclusiones añejas derivadas del colonialismo interno.

No es casual que los nuevos Gobiernos progresistas suelen enarbolar variantes de la consigna “ahora hay Patria para todos”, lo que presupone que antes no la había, y sin una parte de la sociedad que se sienta excluida de la representación no suele haber fenómenos populistas¹⁰³. Es por ello que los discursos “populistas” enfatizan la existencia de dos países: uno visible e integrado pero formal, y otro invisible, sumergido y al mismo tiempo muy real, el “país verdadero” (un elemento político-analítico que suele dejarse de lado por cierto análisis “antipopulista”). Todos estos procesos constituyeron su identidad a partir de la denuncia de la “democracia corrupta y excluyente”.

Y como puede observarse en los procesos venezolano, boliviano y ecuatoriano, ambas visiones de la democracia no siempre van de la mano. La matriz nacional-popular, de la que los Gobiernos de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa son tributarios —y que lleva consigo un recambio de las élites en el poder— implicó históricamente una tensión entre democracia institucional y democracia plebiscitaria de masas; dicho en otras palabras, una ambivalencia “entre un proyecto nacionalista revolucionario conducido por el pueblo junto a su líder, y el proyecto de la participación controlada, bajo la dirección del líder y el tutelaje estatal” (Svampa 2009).

La matriz nacional-popular de los Gobiernos de Chávez, Morales y Correa implicó históricamente una tensión entre democracia institucional y democracia plebiscitaria de masas.

102 Son los informes sobre Bolivia, Ecuador y Venezuela, que constituyen la parte central de esta publicación.

103 Véase Laclau 2005.

Es posible observar un proceso de democratización en su sentido amplio: siguiendo a Tilly, se da el desarrollo de la confianza política, la disminución de la autonomía de los centros de poder independiente (los poderes fácticos) en relación con la producción de las políticas públicas y el aumento de la igualdad política (Tilly 2010). Pero ello no debe opacar los déficit democrático-institucionales que acompañan a estos procesos y que por momentos permiten hablar de democratización paradójica (Do Alto y Stefanoni 2010). Son esas tensiones las que, bajo la forma de incremento de la participación “desde abajo”, a menudo con un fuerte dinamismo emocional y una pluralidad de figuras de la democracia participativa y directa en las nuevas Constituciones, se van a expresar en los tres procesos de cambio, acompañados, al menos en algunas de sus etapas, de fuertes polarizaciones sociales, amplio decisionismo presidencial y visiones binarias de la política (pueblo-oligarquía, patria-anti-patria). No es casual que en las nuevas constituciones refundacionales persista la tradición presidencialista latinoamericana.

Por otro lado el hecho de que, como señala Franklin Ramírez Gallegos para Ecuador —pero el análisis vale también para Bolivia y Venezuela—, los proyectos de democracias participativas se articulen con una fuerte desconfianza hacia la política, los partidos y las instituciones, dibujará asimismo ciertas características (y ambivalencias) de los procesos de redefinición de las comunidades políticas (Ramírez Gallegos 2009).

En segundo lugar, un elemento común a la *Revolución Bolivariana*, la *Revolución Democrática y Cultural* y la *Revolución Ciudadana* —nótese que todos estos procesos de cambio se autodefinen como revoluciones— es el carácter extractivista de sus economías, las dinámicas rentistas que genera y la

Un elemento común a los tres es el carácter extractivista de sus economías, las dinámicas rentistas que genera y la dificultad para comenzar a pensar transiciones posextractivistas de mediano o largo plazo.

dificultad para comenzar a pensar transiciones posextractivistas de mediano o largo plazo. Como ya se ha demostrado, estas “paradojas de la abundancia” suelen ir acompañadas de débiles niveles de institucionalidad, distorsiones en la asignación de recursos —conocidos como enfermedad holandesa, o “enfermedad neocolonial” en términos de Fernando Coronil (2009)— y una visión simplista del desarrollo (Estado mágico o cultura del milagro: una idea de que todo se puede “porque somos ricos”) y, finalmente, alto nivel de estatismo, centralización y verticalismo que frena los procesos de construcción de ciudadanía y alientan las democracia plebiscitarias (Acosta 2010).

Una de las derivaciones ideológicas es lo que Fernando Molina ha llamado “nacionalismo geológico” (Molina 2009), que al tiempo que se propone un “Estado fuerte”, como el vicepresidente Álvaro García Linera ha definido el proyecto vigente en Bolivia, choca con una serie de consecuencias de las lógicas extractivistas que minan sus objetivos y que, siguiendo a Alberto Acosta (ex presidente de la Asamblea Constituyente ecuatoriana), podemos sintetizar en:

- Instituciones del Estado demasiado débiles para hacer respetar las normas y ser capaces de fiscalizar las acciones gubernamentales;
- Ausencia de reglas y de transparencia, que alienta la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos y los bienes comunes;
- Políticas cortoplacistas y poco planificadas de los Gobiernos;
- Ilusión de riqueza fácil derivada de la explotación y exportación masiva de recursos naturales, incorporada como un ADN en amplios segmentos de la sociedad y los Gobiernos.

En efecto, el análisis de los escenarios y desafíos de la democracia en Venezuela, Bolivia y Ecuador no puede prescindir de su contexto, que, como veremos, comparte una serie de características comunes pero también diferencias que ameritan una comparación saliendo de los clichés de las “dos izquierdas” (Saint-Upéry 2008a) y otras esquematizaciones que, a menudo, ocultan más de lo que dejan ver sobre procesos fuertemente teñidos por senderos institucionales y culturas políticas arraigadas en cada uno de los países considerados.

Trayectorias institucionales, crisis políticas y emergencias plebeyas

Venezuela, Ecuador y Bolivia han sido los países del “giro a la izquierda” donde más fuertemente ha impactado la crisis del sistema de partidos y donde la dinámica de la movilización social ha generado procesos de renovación política y cambio de élites que ha llevado a analistas políticos, activistas y dirigentes de movimientos sociales de la región y del exterior a considerar que estos tres procesos constituyen el ala radical de los procesos de cambio sudamericanos. Aunque ello puede ser discutible, especialmente a partir del análisis de las políticas públicas efectivamente aplicadas y la amplitud de las utopías en juego, no es menos cierto que fue en este bloque donde los discursos de refundación tuvieron mayor calado. De estas demandas emergió la convocatoria de Asambleas Constituyentes que se propusieron no solamente reformar las cartas magnas vigentes, sino rediseñar el esqueleto institucional a partir de una

serie de propuestas concebidas como la superación del viejo “Estado liberal” junto a la democracia formal, por un nuevo Estado posneoliberal junto con una democracia —de la mano de un “nuevo constitucionalismo”— que ya no sería simplemente instrumental sino sustantiva.

Todo ello ha dado lugar a polémicas teórico-políticas relacionadas con la redefinición del vínculo sociedad civil-Estado que discutiremos más adelante. Hugo Chávez, Rafael Correa y Evo Morales son el resultado de esta combinación de implosión del viejo sistema político y de la emergencia de alternativas electorales sui géneris. No obstante, estas crisis —vinculadas a un creciente cuestionamiento al Consenso de Washington— se procesaron de diferente manera en cada uno de los países, por lo cual vale la pena detenerse en cada uno de los procesos concretos de crisis y renovación de la política.

En el caso venezolano, el Caracazo constituirá un baño de realidad sobre la inestabilidad —y estrechez— del consenso democrático instaurado a partir del Pacto del Punto Fijo de 1958, en tanto que en Bolivia y Ecuador se producirán una serie de derrocamientos presidenciales que marcarán el agotamiento de un tipo de “gramática política” que marcó los ciclos democráticos iniciados

**Son los países del “giro a la izquierda”
donde más fuertemente ha impactado
la crisis del sistema de partidos y
donde la dinámica de la movilización
social ha generado procesos de
renovación política y cambio de élites.**

en 1982 y 1979, respectivamente, pero en ambos casos se observa un elemento en común: van a ser exitosos los discursos que interpelan a una parte de la sociedad que por motivos étnicos y socioeconómicos se siente excluida del sistema político. Ello se traducirá luego en consignas que enfatizarán en que —procesos de cambio mediante— la

Patria (y los recursos naturales estratégicos) serán al fin, como ya mencionamos, de todos. En otras palabras, transformar al Estado en garante de un “acceso efectivo de los menos privilegiados a los derechos y a los beneficios materiales y espirituales (en término de estatus y de poder simbólico, por ejemplo) de la pertenencia a la colectividad nacional” (Saint-Upéry 2008b).

En gran medida, hoy se vuelve a la idea de la existencia de un “partido de la nación” frente a la antinación, lo que conlleva una “politización” de los conflictos de intereses (es común que se acuse a tal o cual lucha reivindicativa económica, incluso llevada adelante por aliados, de hacer el juego al imperio o directamente de recibir financiamiento de Usaid), y conlleva también una idea sui géneris del pluralismo. Como señala Fernando Mayorga en su informe para Bolivia:

el MAS considera que el pluralismo se manifiesta de una manera poco convencional, esto es, se manifiesta en el seno del partido de gobierno como debate interno entre las posiciones del Gobierno y de las diversas organizaciones sociales que forman parte del oficialismo pero no están cooptadas por el MAS debido a las peculiaridades que presenta esta organización política¹⁰⁴.

Adicionalmente, la idea de “Estado integral” del vicepresidente Álvaro García Linera borraba en gran medida la distinción Estado-sociedad civil, como pudo verse en sus polémicas declaraciones en sentido de que, en ciertos contextos, el Defensor del Pueblo también debería defender al Estado cuando éste se ve amenazado por intentos de desestabilización¹⁰⁵.

Venezuela: el fin de la “armonía de las desigualdades”

En 1989, el Caracazo representó un duro golpe a un sistema político bipartidista que había sobrevivido desde el pacto del Punto Fijo de 1958, logrando neutralizar a potenciales terceras fuerzas y garantizando la continuidad de la democracia mientras la mayoría del continente se encontraba inmersa en cruentas dictaduras militares. Los disturbios callejeros contra las políticas de ajuste de Carlos Andrés Pérez —quien en su primer mandato, en los años setenta, implementó varias medias de bienestar— acabaron con un saldo de entre 400 y miles de muertos, según las fuentes, aún controversiales respecto a la cifra final.

La “armonía” venezolana —sustentada una suerte de cooptación sobornada de los pobres— mostraba su cara oscura¹⁰⁶. El modelo atípico para la región de una estable “democracia de partidos” con una “oposición leal” y “realineamientos electorales fuertemente desideologizantes en los dos principales partidos (abandono creciente de ideologías, programas y principios)” estalló por los aires (Ramos Jiménez 1999). Es en el marco de un creciente antipartidismo que se produce la asonada militar de 1992, que pese a su fracaso lanzará a Hugo Chávez a la política nacional, y el “por ahora” (no pudimos) profetizaría la crisis terminal del “duopolio” y la proyección posterior del propio Chávez con las banderas del poder popular, el antipartidismo y la

104 Sobre el MAS, véase Do Alto y Stefanoni 2010.

105 Periódico *Los Tiempos*, Cochabamba, 14-5-2010.

106 “Se argumentaba que su sólida democracia, aceptada por la renta petrolera del Estado, había permitido establecer y consolidar canales de mediación y representación eficientes que conjuraban el conflicto social pronunciado y/o violento” (López Maya 2005).

refundación nacional. Para ello apeló a una profusión de citas de la Biblia y del ideario bolivariano: jurará en 1999 sobre la “Constitución moribunda”.

Como señala Ramos Jiménez, la contienda de 1998, en la que Chávez —a quien la burguesía venezolana veía como un personaje bastante folclórico— se hará finalmente con el poder, puede analizarse como el clivaje democracia partidista-democracia antipartidista. Este último bloque articulará, además del Movimiento Quinta República (MVR) de Chávez, a partidos minoritarios como el Movimiento al Socialismo, Patria para Todos y el Partido Comunista venezolano, y dará lugar a “un renacimiento no institucional de la política”. La victoria de Chávez con el 56% de los votos fue un triunfo contra la Cuarta República, cuyo rechazo aparecerá, a partir de entonces, como una suerte de “exterior constitutivo” del nuevo proyecto de renovación política.

Comenzará así un largo camino en el que el bolivarianismo se irá redefiniendo (y radicalizando en algunas de sus facetas) en un tránsito que, para la historiadora y ex candidata del PPT Margarita López Maya, tendrá una evolución no virtuosa desde las propuestas de “democracia participativa y protagónica” plasmadas en la Constitución de 1999 hacia una deriva autoritaria de la mano del denominado “socialismo del siglo XXI”, que se intentó plasmar en la derrotada reforma constitucional de fines de 2007 y que finalmente fue impulsado parcialmente a través de decretos y leyes.

Ecuador: Que se vayan todos

El 20 de abril de 2005, después de diez días de movilizaciones, el coronel Lucio Gutiérrez se vio obligado a abandonar anticipadamente el poder, que quedó en manos del vicepresidente Alfredo Palacio. Y este derrocamiento no era un rayo en cielo sereno: en solo ocho años, tres presidentes fueron expulsados del poder¹⁰⁷ por una combinación de movilizaciones callejeras (con una fuerte participación de la organizaciones indígenas articuladas en la CONAIE), maniobras conspirativas del Poder Legislativo, sostenimiento o pérdida de apoyo en las Fuerzas Armadas y posición de la embajada de Estados Unidos, combinación que para Ramírez Gallegos se materializó en una “tecnología del derrocamiento” (Ramírez Gallegos 2005).

Gutiérrez participó él mismo en una conspiración entre militares y dirigentes del partido indígena Pachakutik —brazo político de la CONAIE—

107 Los otros dos fueron Abdalá Bucaram (“el loco”), en 1997, y Jamil Mahuad (quien dolarizó la economía nacional) en 2000.

con un fuerte carácter *putchista*. Y, pese al fracaso parcial de ese golpe (expulsaron a Mahuad pero asumió su vicepresidente Gustavo Noboa), ahí concretó los vínculos que luego contribuirían a poner en pie una alianza política con los indígenas y con los maoístas del Movimiento Popular Democrático, que le permitió ganar las elecciones en 2003 y construir la base política social de la primera y breve etapa “nacional-popular” de su Gobierno (cuando era comparado con Hugo Chávez por su ideología y trayectoria). Luego vendrían la expulsión del Pachakutik¹⁰⁸ y el giro autoritario, proestadounidense y neoliberal¹⁰⁹, que lo conduciría por el despeñadero político poco más de dos años después de asumir. El Gobierno de Gutiérrez estuvo marcado por una combinación de nepotismo y endogamia castrense, con unos dispositivos de inteligencia militar que se desplegaron más como una “segurización” del poder presidencial que como la matriz pensante de un proyecto político expansivo, como lo fue el fujimorato en Perú.

Pero si los derrocamientos anteriores estuvieron marcados por el “factor indígena” como núcleo articulador de una serie de demandas y cuestionamientos al sistema, en 2005 se produjo un *desborde ciudadano* tanto de la tutela partidista como de cualquier estructura organizativa, en medio de un fuerte reclamo de “Que se vayan todos”, al igual que las protestas en Argentina durante la crisis de 2001 (Ramírez Gallegos 2010a). Los indígenas se encontraban debilitados tanto por el desgaste originado en su participación fallida en los primeros meses del gutierrato como por el ciclo descendente en la movilización social organizada. Los “forajidos” fueron una de las expresiones de este movimiento con características espontáneas y fuertemente antipartidistas, lo que explicará, a la postre, la emergencia de Rafael Correa. Como señala Ramírez Gallegos,

No solo estuvieron [en las calles] sectores ligados a una defensa de la institucionalidad liberal democrática, ni tampoco aquellos concernidos por propósitos autogestionarios que claman por una democratización radical del orden político por vía de una intervención directa y asamblearia en la vida pública. También fueron partícipes de la movilización algunos sectores permeados por ideologías convencionales y reaccionarias ancladas en los imaginarios del orden colonial del poder e informadas por un sentido racializado de la jerarquía, así como otras expresiones sociales que serán francamente autoritarias y antidemocráticas (Ramírez Gallegos 2005).

108 Véase AA VV 2004.

109 Véase Stefanoni 2004.

Por eso intervinieron en la indignación moral de la multitud movilizada contra el copamiento de la Justicia, las arbitrariedades recurrentes y el uso instrumental de la ley, tanto la denuncia de la traición del Presidente a su programa de cambio como diatribas contra el “cholo” Gutiérrez. Con todo, no se trataría solo de una reacción episódica ante un mal Gobierno, sino “de una contestación generalizada a la política, tal y como ésta ha operado hasta ahora, que contiene, a su vez, una difusa demanda para su refundación” (Ramírez Gallegos 2005).

Es esta “marca ciudadana”, en el contexto de una regresión de la capacidad de movilización —pero sobre todo de interpelación— del movimiento indígena¹¹⁰ que habilita la posibilidad de emergencia de un liderazgo como el de Rafael Correa, un economista de la costa con un discurso radical contra la partidocracia y una propuesta posneoliberal, de izquierda cristiana, en línea con el nuevo clima ideológico de gran parte de Sudamérica luego del agotamiento de las promesas neoliberales de “derrame” del crecimiento durante los años noventa.

Lejos de propiciar una coalición con los movimientos sociales e indígenas, Correa apostó a construir una fuerza política propia —constituida en gran medida por jóvenes “tecnócratas” progresistas— y a la traducción en votos de su propio carisma. Y, como señala Ramírez Gallegos, el voto a Correa —sin pasado político más allá de una breve gestión como ministro de Economía de Palacio— se debió al rechazo de una parte de la ciudadanía a la candidatura de Álvaro Noboa, empresario bananero y representante de la más rancia oligarquía ecuatoriana, quien obtuvo ventaja sobre Correa en la primera vuelta.

Este clima antipartidos explicará más tarde por qué Correa —quien sorprendentemente no presentó candidatos al Congreso para reforzar su rechazo al “sistema”— logró convocar a referéndum para una Asamblea Constituyente y destituir a los congresistas que intentaron obstaculizar la convocatoria electoral, inaugurando así la Revolución Ciudadana. Un nombre que no será casual: la concepción del cambio del correísmo se basa en una visión anticor-

110 En las elecciones de 2006, el candidato del Pachakutik, Luis Macas, obtuvo solamente poco más del 2% de los votos.

porativa de la política (un espejo de la democracia corporativa boliviana) que buscará una proyección hacia los ciudadanos no organizados y generará una serie de conflictos y tensiones posteriores con la “sociedad organizada”, desde los indígenas hasta la Policía.

Ramírez Gallegos observa, como resultado de estas posiciones “anticorporativas”, la existencia de una “redistribución sin reconocimiento”, que ha ido provocando desde 2009 protestas de sectores sociales que, en teoría, deberían ser parte de la base de la Revolución Ciudadana. Y aunque reconocen los avances posneoliberales, “resienten, sin embargo, un enorme malestar por la falta de espacios de debate político con la fuerza gobernante”. Correa solo parece ver en los actores organizados “una constelación de demandas particularistas poco dispuesta a inmiscuirse en la construcción del bien común” (Ramírez Gallegos 2010b).

Bolivia: de la protesta a la propuesta

Es común colocar la “Guerra del Agua” de 2000 como un momento de inflexión en el que el “consenso neoliberal”, que garantizó quince años de inédita estabilidad política, comenzó a ser erosionado por la acción colectiva callejera y los renovados discursos nacionalistas vinculados a la “recuperación de los hidrocarburos”. Pero será en octubre de 2003 cuando el sistema político recibe un golpe definitivo: la megacoalición construida por Gonzalo Sánchez de Lozada luego del “febrero negro”¹¹¹ provocó que la insurrección urbanarural, conocida como la “Guerra del Gas”, se enfrentara no solo al gubernamental Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), sino al conjunto de los partidos sistémicos, lo que aceleró la implosión del ya fragmentado sistema partidario construido desde la restauración democrática de 1982. La demanda de nacionalizar el gas y convocar a una Asamblea Constituyente fue habilitando un renovado clima ideológico que cuestionaba, al mismo tiempo, al neoliberalismo implementado desde 1985 y al “Estado colonial”, que bajo el nuevo sentido común alentado por el Movimiento al Socialismo y el Movimiento Indígena Pachakuti¹¹², además de una pluralidad de organizaciones sociales,

111 En febrero de 2003, un intento de aprobar un impuesto a los salarios generó un clima de descontento que incluyó un amotinamiento policial que consiguió apoyo de estudiantes del colegio Ayacucho de La Paz. La represión de los policías por parte de las FF AA generó más de diez muertos y decenas de heridos.

112 En los años setenta-ochoenta fueron los kataristas quienes interpellaron al Estado con sus denuncias de colonialismo interno, y en los noventa el partido Conciencia de Patria agrupó a los “cholos” y contribuyó a la etnización del discurso nacional-popular.

era percibido como una continuidad del período colonial con escasos o frustrados cambios, como los producidos en los años cincuenta.

En efecto, la característica más novedosa del proceso boliviano fue el correlato entre las protestas callejeras —y las insubordinaciones sociales— y la

En Bolivia la insurrección urbana-rural conocida como la “Guerra del Gas” se enfrenta no solo al gubernamental MNR, sino al conjunto de los partidos sistémicos.

emergencia y crecimiento de alternativas políticas “antisistémicas”, especialmente del MAS. Si en 2000 se produce la Guerra del Agua, Evo Morales se ubicará en un cercano segundo puesto en los comicios presidenciales de 2002. Y si en 2003 la Guerra del Gas recon-

figura el campo político boliviano, en 2005 Morales ganará las presidenciales con un inédito 54% de los votos.

Pero los éxitos electorales del MAS-IPSP tuvieron un efecto adicional: alinear al nuevo movimiento en la lucha democrática-electoral, debilitar las opciones por la lucha armada (con alguna influencia en la región cocalera del Chapare) y dejar atrás el discurso anticapitalista de la *vieja izquierda* en favor de un programa básicamente antineoliberal, centrado en el rechazo a los efectos de las políticas de privatización (y/o capitalización) aplicadas desde 1985 y de denuncia del sometimiento nacional a las transnacionales y al “Imperio”. Como ha señalado el periodista y escritor Rafael Archondo, debilitada política —y teóricamente—, la izquierda boliviana tomó (casi acriticamente) el etnonacionalismo como tabla de salvación (Archondo 2001), lo que le permitirá a varios de sus ex dirigentes volver a la palestra, primero en el Parlamento y luego en el Gabinete nacional.

Vale la pena retener aquí que el proceso de renovación de la política operó desde el campo hacia las ciudades, basado en un fuerte proceso de autorrepresentación social por medio del cual las estructuras gremiales, comunales y

El proceso de renovación de la política operó en Bolivia desde el campo hacia las ciudades, basado en un fuerte proceso de autorrepresentación social.

territoriales se desbordan al ámbito político (una particularidad recurrente del campo político boliviano, por lo menos desde los años cuarenta). Y fue el MAS el que llevó más lejos esta lógica de democracia corporativa-plebeya, donde

corporaciones empresariales o la Iglesia católica quedaron fuera del poder y, en este último caso, de sus funciones tradicionales de mediación (Do Alto y Stefanoni 2010) Bajo estas lógicas, la voluntad colectiva es generalmente con-

cebida como la construcción de equilibrios corporativos, gremiales y territoriales, lo que, por ejemplo, al momento de elegir candidatos se manifiesta en la expresión de Evo Morales: “cada organización tiene su candidato” frente a los descontentos¹¹³. A diferencia de Hugo Chávez o Rafael Correa, Evo Morales, surgido de las entrañas del movimiento sindical campesino, es percibido como “uno de los nuestros” por los sectores populares, por lo que su liderazgo puede entenderse como un caso de “carisma situacional”¹¹⁴.

Tipos de liderazgo y nuevos partidos

Hugo Chávez es por muchas razones el clásico líder populista en el sentido de Ernesto Laclau (2005): el líder que debe “construir” al pueblo como sujeto político. Evo Morales, en tanto, hizo el recorrido inverso: dirigente sindical, es producto de un proceso de descorporativización de una serie de sindicatos agrarios y organizaciones de vecinos y trabajadores que se desbordaron al ámbito político. De allí que en el caso de Chávez predomine la dimensión carismática/afectiva en su liderazgo, frente a la autorrepresentación en el caso de Evo Morales (“ahora somos presidentes”, “voy a mandar obedeciendo”, etc.), liderazgo acompañado de una fuerte “confianza étnica”. Rafael Correa, por su parte, apareció como un *outsider* de la política en un contexto de crisis del sistema político y decrecientes niveles de movilización social.

En relación con los nuevos partidos, pueden observarse tres situaciones diferentes: en Bolivia llegó al Gobierno un partido (aunque no se defina a sí mismo como tal) creado en 1995 como “instrumento político” de los sindicatos y organizaciones sociales; en Ecuador se construyó algo a las apuradas —Alianza País en torno a Correa y a un grupo de intelectuales progresistas—, mientras que en Venezuela el Partido Socialista Unido (luego del MBR 200 y

En el caso de Chávez predomina la dimensión carismática/afectiva en su liderazgo, frente a la autorrepresentación en el caso de Evo Morales, acompañada de una fuerte “confianza étnica”. Rafael Correa apareció como un outsider de la política en un contexto de crisis del sistema político y decrecientes niveles de movilización social.

113 No hay que olvidar aquí que la propia concepción de ciudadanía en Bolivia tiene una fuerte connotación gremial/corporativa.

114 Mayorga 2009. Hay en el liderazgo de Morales algunos elementos en común con el de Lula Da Silva en Brasil.

del Movimiento Cuarta República [MVR]) fue construido desde el Estado a partir de 2007. Para el sociólogo Edgardo Lander, “el PSUV es un campo de tensión: ni representa el ejercicio pleno de la democracia desde la base, ni es un espacio que pueda controlarse completamente desde arriba”. No obstante, la profundización de la tendencia al liderazgo personal ha ido erosionando el primer término de la ecuación (una de las consignas del PSUV luego de las elecciones de 2010 fue “Somos millones, una sola voz”). Esta tendencia fue expresada por el propio Chávez sin apelar a eufemismos en la concentración realizada el 13 de enero de 2010 con motivo de la celebración de los 53 años de la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. Allí enfatizó:

Exijo lealtad absoluta a mi liderazgo [...] no soy un individuo, soy un pueblo. Estoy obligado a hacer respetar al pueblo. Los que quieran patria, vengan con Chávez [...] Aquí en las filas populares, revolucionarias, exijo máxima lealtad y unidad. Unidad, discusión libre y abierta, pero lealtad [...] cualquier otra cosa es traición.

En este clima ideológico, Lander sostiene que

La confrontación radical con la oposición, la definición de todo opositor como escuálido, como agente del imperialismo, como burgués, como enemigo del pueblo, sirvió en los primeros años para constituir una identidad popular chavista y para consolidarla en el tiempo. Sin embargo, esta lógica de permanente confrontación dicotómica de amigo/enemigo con el tiempo ha terminado por ser contraproducente. Al exigir incondicionalidad al líder y calificar como traición a todo desacuerdo, se va produciendo una ‘depuración’ sostenida del proceso que se traduce en una reducción de la base de apoyo. Esta ‘depuración’, por otra parte, no necesariamente garantiza la preservación, al interior del proceso, de los cuadros y militantes más honestos y más comprometidos con las causas populares. Con seguridad, el oportunismo y el usufructo ilegítimo de los bienes públicos para el enriquecimiento privado tienen que auto-protegerse bajo el manto del lenguaje más radical y de la mayor incondicionalidad al liderazgo del presidente Chávez.

De allí que se pregunte sin responderlo: ¿Cómo procesar las tensiones permanentes que existen entre el impulso del tejido social de base que se ha fortalecido en estos años, la organización y participación democrática desde abajo, y un modelo de liderazgo y toma de decisiones jerárquico y vertical? (Lander 2008),

En el caso boliviano, como hemos señalado, la densidad organizativa de los sectores populares pone límites —encuadra— al liderazgo carismático de Evo

Morales. Pero ello hasta cierto punto. Moira Zuazo se pregunta en un artículo publicado en *Nueva Sociedad*, parafraseando al vicepresidente García Linera (Zuazo 2010): ¿qué pasa cuando los soviets se repliegan? Claramente, hoy el MAS es incapaz de construir espacios de debate interno y de posicionar temas en la agenda pública. A menudo, debe “competir” con otras instancias, como la Coordinadora Nacional para el Cambio (Conalcam) o el Pacto de Unidad, que agrupa a varias organizaciones adherentes y no adherentes al MAS, pero con una lógica de articulación corporativa similar. Y, adicionalmente, se observa una cierta “estatización” del partido, por ejemplo a través del rol de los ministros como responsables de campaña electoral en diferentes regiones del país.

Como señala Zuazo, lo que nos muestra el proceso de los últimos cinco años es que el líder y un pequeño entorno han optado por la centralización del poder para el logro de la cohesión y el partido está debilitado y jugando un rol poco significativo (la dependencia del MAS respecto del líder y de las organizaciones sociales deja poco espacio para la construcción de un aparato partidario más orgánico). En efecto, la figura del “Gobierno de los movimientos sociales” o el “mandar obedeciendo” a las organizaciones no es sencillo en la práctica cuando los repliegues corporativos debilitan las miradas más universalistas. Allí el Estado aparece como el portador de lo universal frente a los movimientos como agentes de intereses particularistas. ¿Qué pasaría si “las organizaciones” se distancian del Gobierno? Por ejemplo, cuando la federación campesina Túpac Katari de La Paz pidió cambios de ministros, Evo Morales se molestó y señaló: “yo no nombro dirigentes sindicales, ustedes no van a nombrar a los ministros”. O cuando el Vicepresidente acusó a las organizaciones indígenas que se oponen a la exploración petrolera en la Amazonía de hacer valer sus intereses particulares por encima de los del país.

El Vicepresidente, al ser consultado sobre la forma de compatibilizar democracia presidencialista y democracia participativa y directa, decía:

Un gobierno de movimientos sociales como es éste, va a vivir una tensión entre concentración y socialización de decisiones. ¿Cómo se valida lo de gobierno de movimientos sociales? Primero, por el tipo de decisiones estratégicas tomadas. Segundo, por la forma de selección de los funcionarios públicos, que pasan por el filtro de las organizaciones sociales. Tercero, por la presencia de cuadros de los movimientos sociales en el aparato estatal, que responden a estos movimientos (Stefanoni, Ramírez Gallegos y Svampa).

Asistimos, así, a una compleja combinación entre liderazgo carismático y autorrepresentación social, que en el caso boliviano aparece como comple-

mentaria más que contradictoria, como a priori podría esperarse. El punto débil de estas lógicas organizativas es la formación de cuadros e inestables procesos de aprendizaje, y pese a esfuerzos por armar una escuela de cuadros, estos no han logrado revertir los déficit de formación política y técnica de los militantes masistas.

En el caso ecuatoriano, Rafael Correa —quien, como mencionamos, pasó fugazmente por el Ministerio de Economía durante el Gobierno de Alfredo Palacio— se presentó exitosamente “por fuera” de la política, con una

**El punto débil de las lógicas
organizativas en Bolivia es la
formación de cuadros e inestables
procesos de aprendizaje**

fuerte dosis de extroversión (es originario de Guayaquil). Una mezcla de carisma juvenil, de aura de competencia tecnocrática y de cierta prepotencia mesiánica. En cierto sentido, su forma de “autoritarismo” es muy “ejecutivo”,

mezclado con una especie de narcisismo característico de los intelectuales públicos. Así, en los debates se caracterizó por su gran eficacia para desarmar los argumentos de sus adversarios. Y luego desarrollaría aún más estos rasgos desde su programa de radio y televisión de los sábados, donde suele jugar el papel de “gran profesor de la nación”¹¹⁵. Como señala Ramírez Gallegos,

La candidatura de Correa fue, en efecto, más lejos que ninguna otra, nunca antes, en su intento de sacar provecho del arraigado antipartidismo ciudadano. Por un lado, y a contracorriente de los *outsiders* del pasado, Correa desconectó su candidatura de todo anclaje partidista y fundó un *movimiento ciudadano* —Alianza País— coordinado desde una estructura colegiada y compuesto por viejas y nuevas formaciones políticas y organizaciones sociales con un claro matiz izquierdista y otras de escasa raigambre ideológica. Con la figura de “movimiento ciudadano” se buscaba remarcar el origen societal de la nueva formación electoral. A la vez, AP tomó la riesgosa e inédita decisión de no acompañar la postulación presidencial con la presentación de candidaturas parlamentarias. Ello delineó la identidad originaria del movimiento (antipartidista), le otorgó un carácter antisistémico, y prefiguró la estrategia del cambio político radical que Correa conduciría desde entonces¹¹⁶.

115 Algo similar puede atribuirse a García Linera en sus más esporádicas apariciones en el canal estatal, donde da literalmente clases al país sobre el proyecto de gobierno. Aunque Chávez hace pedagogía en el Aló Presidente, a menudo lápiz y mapas en mano, está lejos de la clase magistral y apuesta a un vínculo pedagógico/afectivo y de movilización de emociones con las bases, mezclando temas de gobierno con un show mucho más multifacético y argumentalmente bastante caótico.

116 Ramírez Gallegos 2009. En 14 de las 22 provincias, los parlamentarios electos fueron derrotados por el voto nulo.

De esta forma el candidato progresista logró colocar “el antagonismo entre partidos y ciudadanos por delante de toda otra contradicción política”. El virtuoso universo ciudadano (“ciudadanos de manos limpias”) contra la vieja política, la partidocracia corrupta y mafiosa. Una frontera política del proceso que se construiría, además, en contra de los gremios empresariales, los bancos y los grandes medios de comunicación.

Anuncios como armar “comités de defensa de la revolución” estilo cubano generaron, como era dable esperar, más revuelo entre los opositores que concreción efectiva, aunque sí se organizaron algunos “comités familiares”, especialmente en Guayaquil y mayormente con fines de movilización electoral. En noviembre de 2010, Correa llamó a “organizar a las bases de AP”: “Es un error de AP no tener aun esa cultura política organizada, estructurada, movilizada para defender esta Revolución Ciudadana” pese a haber alcanzado el Poder Ejecutivo hace cuatro años, y ese “es el gran desafío”, afirmó el Presidente ecuatoriano.

“Debe ser una organización que ayude y sirva para construir alternativas para la sociedad, que transforme, que incida en la cultura, un movimiento político que ayude al desarrollo espiritual, una ciudadanía participativa y responsable”. La ministra de Política, Doris Soliz, a cargo de la organización de la convención, definió a Alianza País como “un sólido movimiento de izquierda moderna, reflexiva, libre de dogmatismos, que dé soporte al Gobierno y pueda retroalimentar desde la ciudadanía al poder político”¹¹⁷. Y una propuesta de convertirse en “partido” en lugar de “movimiento” no tuvo el respaldo de los convencionales, que consideraron una contradicción convertir a la agrupación oficialista en partido político, cuando uno de sus postulados ha sido cuestionar permanentemente a las agrupaciones proselitistas de tradición “partidocrática”.

Para Ramírez Gallegos, hay un exceso de mercadotencia en la construcción política correísta:

el implacable realismo de poder del gobierno se complementa así con un sutil realismo sociológico: no tiene sentido procurar la movilización de una sociedad harta y distante de la política. Se trata, más bien, de interpellarla como opinión pública y de hacerle ver —televisión mediante— los logros del gobierno. Nada más efectivo para llegar a una masa de ciudadanos aletargados y desorganizados que el despliegue mediático [...] La suplantación de la construcción organizativa y

117 Notimex, 13-11-2010, en línea: <http://sdpnnoticias.com/sdp/contenido/2010/11/13/4/1158101>

la deliberación democrática por el marketing y la procura de amplias audiencias no bastan, sin embargo, para generar vínculos políticos ni espacios reales de participación e interlocución con actores realmente existentes (Ramírez Gallegos 2010b).

Innovaciones en la participación democrática: ¿una redistribución del poder?

En los tres países analizados, los nuevos Gobiernos hicieron suyo el discurso de la democracia participativa y protagónica, frente a la democracia formal liberal, al tiempo que se rechazaba la institucionalidad heredada como una suerte de “democracia de vitrina”. Los nuevos textos constitucionales recogen varias fórmulas “participativas” como el referéndum revocatorio de presidente y otras autoridades, o la posibilidad de proponer leyes por iniciativa ciudadana. Adicionalmente, las disputas con la oposición y las fuertes polarizaciones, e incluso intentos de golpe (Venezuela) o proyectos desestabilizadores (Bolivia), así como la consolidación de los nuevos Gobiernos se procesó por una larga sucesión de convocatorias a elecciones y de referendos (constitucionales y revocatorios) que fueron sedimentando una correlación de fuerzas favorables a los llamados bloques o tendencias del cambio y debilitaron a los sectores conservadores.

¿Paradójicamente? No es difícil observar un debilitamiento de los parlamentos como instancias de deliberación y articulación de intereses, en un marco de fuerte decisionismo presidencial en los tres casos analizados (incluyendo reelecciones indefinidas o potencialmente indefinidas)¹¹⁸. En Venezuela contribuyó a ello el retiro de la oposición en las elecciones de 2005, a partir de una errada estrategia que buscaba propiciar el colapso del Gobierno pero provocó un efecto contrario: la consolidación del chavismo y un Parlamento que fue una caja de resonancia del Poder Ejecutivo, al que incluso delegó poderes extraordinarios por un lapso de 18 meses. En el caso boliviano, como veremos más adelante, pese a que la nueva Constitución le da más facultades al Poder Legislativo, la mayoría de dos tercios en manos del MAS facilitó que el Ejecutivo —junto con la llegada de diputados con escasa experiencia— terminara reduciendo en la práctica las capacidades deliberativas de este órgano de poder. Finalmente, es posible observar la misma tendencia en Ecuador. En 2010, el veto presidencial a modificaciones de los propios congresistas de

118 Hay que mencionar que esta situación preexiste a los nuevos Gobiernos progresistas; las reformas neoliberales fueron impuestas a menudo a fuerza de decretazos presidenciales.

Alianza País a la nueva ley de la función pública contribuyó al desencadenamiento del motín policial que puso en vilo la vida del presidente Correa y que el Gobierno consideró un golpe de Estado (Long 2010 y Ramírez Gallegos 2010c). Poco antes del alzamiento, Correa amenazó con la muerte cruzada: la posibilidad constitucional de cerrar el Parlamento y convocar a elecciones anticipadas, lo cual no contribuiría, precisamente, al fortalecimiento institucional pero sí habilitaba una fuerte tonalidad plebiscitaria.

Otro punto de tensión es el de la división de poderes, vista a menudo como divisionismo en disfavor de la consolidación del Estado. Cartaza y Gianforchetta citan en su informe unas declaraciones de la presidenta del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Luisa Estela Morales, que en diciembre de 2009 señaló que:

El nuevo constitucionalismo en Venezuela echa por tierra la clásica división rígida de poderes y, ahora, se erige y se fortalece el Estado para desarrollar los intereses colectivos por encima de los privilegios individualistas [...] no podemos seguir pensando en una división de poderes porque ese es un principio que debilita al Estado [...] se debe profundizar la norma constitucional vigente que obliga a las distintas ramas del Poder Público a colaborar y cooperar entre ellas. Una cosa es la separación de poderes y otra es la división (*Diario Patria Grande*, 7-12-2009).

Es en Venezuela donde han surgido más figuras legales de la democracia participativa, atendiendo a los diferentes momentos político-ideológicos por los que pasó el Gobierno de Hugo Chávez en sus once años de mandato, pero, al mismo tiempo, se dio una fuerte aversión a los movimientos autónomos (por ejemplo, sindicatos) como una amenaza al modelo socialista que se estaría implementando. En este marco, conviven expresiones genuinas de participación desde abajo¹¹⁹ con una fuerte presencia de militares en cargos políticos, con la carga de una cultura vertical de obediencia, no democrática

No es difícil observar un debilitamiento de los parlamentos como instancias de deliberación y articulación de intereses, en un marco de fuerte decisionismo presidencial en los tres casos analizados.

119 Las encuestas revelan que la percepción ciudadana —chavista y no chavista— es que desde la llegada de Chávez la participación aumentó (véase en esta publicación el informe “El futuro de la democracia en Venezuela”).

ni deliberativa (Gaudichaud 2009). En efecto, el proceso bolivariano es concebido como una alianza cívico-militar, rasgo que se ha mantenido desde el comienzo. Así, un número importante de militares activos y retirados ocupa cargos altos y medios en el Gobierno, históricamente ocupados por civiles. En las elecciones de 2004, ocho de los 24 gobernadores electos provinieron del mundo militar. Según la Asociación Civil Control Ciudadano, más de 200 funcionarios de la Fuerza Armada Nacional ocupan altos cargos en el Gobierno y 2.000 oficiales se desempeñan en puestos medios y subalternos de la administración pública¹²⁰.

Ello marca una diferencia con Bolivia y Ecuador. Por ejemplo, aunque la relación de Evo Morales con las FF AA es muy cercana —y les ha hecho varias concesiones políticas, económicas y simbólicas¹²²—, son pocos los militares que ocupan cargos importantes, entre ellos el ex gobernador de Pando y contralmirante Rafael Bandejas, o los ex jefes del Ejército César López y Freddy Bersatti, ex jefe de la Aduana y ex senador, respectivamente.

Un primer experimento de dispositivos participativos fueron los Círculos Bolivarianos —pequeños grupos asentados en microterritorios y fuertemente politizados por el Presidente—, constituidos en 2001 con el objetivo de

En Venezuela conviven expresiones genuinas de participación desde abajo¹²¹ con una fuerte presencia de militares en cargos políticos, con la carga de una cultura vertical de obediencia, no democrática ni deliberativa.

poner en marcha una base política del chavismo, frente a los partidos tradicionales bajo la forma de una gran red (Commet s/f). En otras palabras, se trataba de núcleos compuestos por pocas personas y diseminados por toda la geografía estatal con un fuerte contenido electoral (Uzcátegui 2010). Los Círculos fueron juramentados por el propio jefe de Estado en un acto en diciembre de 2001, y durante el frustrado golpe de 2002 estas instancias jugaron un importante rol en la movilización de las bases de Chávez que, finalmente, lo repusieron en el poder. Al mismo tiempo, su trabajo consistió en colaborar con la implementación de las misiones sociales (ver más adelante) en los barrios populares. El hecho de que

120 Informe “El futuro de la democracia en Venezuela”, en esta publicación.

121 Las encuestas revelan que la percepción ciudadana —chavista y no chavista— es que desde la llegada de Chávez la participación aumentó (véase en esta publicación el informe “El futuro de la democracia en Venezuela”).

122 Véase Stefanoni 2010.

su primer coordinador nacional fuera el general Miguel Rodríguez Torres — hasta ese momento funcionario jerárquico de la División de Inteligencia y Seguridad Policial (DISIP)— alentó críticas sobre las motivaciones de control político de los Círculos¹²³.

En segundo lugar, en 2003 fueron creadas las misiones sociales, a las que nos referiremos en el apartado final, en la discusión sobre asistencialismo e igualdad. Más tarde nacieron los Comités de Tierras Urbanas y las Mesas Técnicas de Agua, que terminarán siendo subsumidos en 2006 en la última y más ambiciosa variante de la democracia participativa bolivariana: los consejos comunales (CC), surgidos bajo el mandato de la Constitución de 1999. A 2008, según datos de Commet, había unos 15.000 con más o menos actividad¹²⁴.

Esta forma de participación se enmarca en la tendencia del Gobierno de Chávez a generar formas de intervención estatal y participación desde abajo como instancia ad hoc de la institucionalidad vigente, la que suele ser desacreditada como ineficiente, corrupta y portadora de los vicios de la IV República. Herederos en parte de formas de asociatividad incluso anteriores al chavismo en las zonas populares, los CC se inscriben en el descrédito de los poderes públicos como “marca de identidad”. El líder comunitario puede presentarse como un “misionero local” de Chávez para construir su legitimidad en zonas con fuerte apoyo al Presidente, pero deberá también tener la capacidad para “hablar con la verdad en tanto revelación de la intimidad, la emoción o la propia experiencia (en *el barrio*)” (Commet s/f). Así, los CC se enmarcan en el discurso antiinstitucional del chavismo: “Las alcaldías no sirven hoy como deberían. Los ministros no sirven como deberían. La Asamblea Nacional no sirve como debería. Debemos revisar todos estos organismos para luchar contra la burocracia, la corrupción y la ineficiencia”¹²⁵.

En este sentido, los CC son un reflejo de la propia tensión entre la democracia asamblearia y la democracia representativa a la hora de gerenciar

123 En 2004, esta modalidad de organización entró en crisis —en medio de acusaciones cruzadas de corrupción, tráfico de influencias y autoritarismo entre dos facciones enfrentadas— y fue temporalmente reemplazada por las Unidades de Batalla Electoral destinadas a la movilización popular ante el referéndum revocatorio de ese año. Más tarde se crearon las Unidades de Batallas Endógenas Sociales.

124 Para Chávez, “Los consejos comunales [...] son disparadores del ejercicio real de la soberanía popular y un instrumento de redistribución y descentralización del poder”. *El Nacional*, Caracas, 15-10-06.

125 David Velásquez, diputado del PCV y presidente de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional, citado por Commet s/f.

recursos y poder político. En este marco, la autonomía de la que disponen los habitantes fue contrabalanceada con una recentralización administrativa de los organismos que apoyan (financieramente) su acción (Commet, s/f). Se trata, en efecto, de una conexión directa de los CC al Poder Ejecutivo, despreciando —y combatiendo— las intermediaciones políticas: los mismos deben registrarse (según el artículo 2 de la ley) en la Comisión Local Presidencial del Poder Popular. Sus capacidades efectivas suelen circunscribirse a pequeñas mejoras y cambios en los entornos que ocupan y, según la investigadora María Pilar García Guadilla (2007):

La mayoría de los CC analizados no son espacios donde se construyan nuevas subjetividades ni donde se promuevan ciudadanías y proyectos de sociedad divergentes; es decir, no son un movimiento social. No parecen tener la capacidad de movilizarse a favor de nuevas formas de ciudadanía o de derechos basados en la democracia participativa que fuera sancionada en la Constitución de 1999; tal como se ha señalado, las movilizaciones que realizan tienen un carácter reivindicativo y tienden a responder a las presiones del gobierno, lo que lleva a cuestionar su pretendida autonomía... Hasta el día de hoy, la mayoría de los CC carecen de la capacidad para ir mas allá de hacer pequeños cambios y mejoras en el entorno que ocupan. Carecen, también, de la capacidad para enriquecer las identidades sociales y culturales y, de este modo, contribuir al pluralismo de los modos de vida urbanos ya que no han generado un proyecto de sociedad autónomo, alternativo y divergente del Estado que permita la construcción de hegemonía para la transformación social.

Adicionalmente, “el hecho que la composición socio-económica de los miembros de cada CC tienda a ser [generalmente] homogénea en términos de clase social y que por lo general se trate de CC de los sectores pobres o de CC de clase media o media alta, lleva a que la participación se dé dentro de una alta polarización social y espacial que la nutre de contenidos diferentes” (*Ibid.*).

Es decir, se trata de experiencias de participación popular más bien acotadas a problemas concretos, como servicios básicos, vivienda, calles, seguridad, infraestructuras varias, etc., según las carencias de las diferentes zonas, más que una “explosión de poder popular”, base del relativamente novedoso pero igualmente etéreo socialismo del siglo XXI. Incluso sectores de clase media acomodada y antichavista han constituido consejos comunales con demandas que van desde la seguridad y problemas urbanísticos (parques y jardines)

hasta la oposición a la construcción de una urbanización en una base aérea en Caracas¹²⁶.

A partir de un trabajo etnográfico en tres CC, Commet ha constatado que en los últimos años (más o menos desde 2006-2007) existe una cierta despolitización de los consejos y un acuerdo más o menos implícito de ocuparse de los problemas locales más que de la política nacional, que “divide a la comunidad”. Incluso, muchos líderes locales se quejan de la “apatía” comunitaria. Intervenciones como “acá todos somos vecinos, para mí tú no eres chavista ni escuálido, tu eres un vecino con los mismos problemas que yo” constatan este giro en zonas populares que apoyan al Presidente. Es decir, el empoderamiento popular se ubica en

Los CC son experiencias de participación popular acotadas a problemas concretos, como servicios básicos, vivienda, calles, seguridad, infraestructuras varias, etc., más que una “explosión de poder popular”.

una situación intermedia entre la autonomía y la subordinación que depende de cada una de las experiencias concretas. Con todo, el hecho de que los CC dependan de los recursos estatales representa sin duda una fuerte vulnerabilidad en su autonomía¹²⁷. Como señala García Guadilla, “en su interior conviven tanto las oportunidades para hacer real la democracia participativa como las limitaciones para cercenarla”.

A diferencias de las figuras descritas, en Bolivia el proceso de democracia participativa se centra en mayor medida en una suerte de actualización del “cogobierno” Estado-sindicatos nacido con la Revolución de 1952, cuando la Central Obrera Boliviana (COB) “cogobernó” con el MNR. A diferencia de Venezuela y Ecuador, la boliviana es una sociedad densamente organizada, por lo que bastaría —según la concepción oficial— con incorporar a las organi-

126 La pregunta más frecuente sobre los CC es: ¿cómo van a asumir la cantidad de funciones que se les ha asignado? El presidente Chávez, en el discurso con motivo de la Explosión del Poder Comunal (Cumbre Social, 2007) señaló, que además de las funciones que ya tienen, los CC podrían encargarse de la salud, la niñez, el agua, la energía, la educación y todas las funciones propias de la comunidad que en este momento están siendo desempeñadas bien sea por las instituciones educativas, de salud, del agua y de la energía con el apoyo a nivel local de los Comités de salud, las Mesas Técnicas del Agua y de la Energía y en general otras instancias de la sociedad organizada (García Guadilla, *op. cit.*).

127 Un factor adicional que afecta la autonomía de los CC de los sectores populares es la presión ejercida por el Ejecutivo para militarizarlos mediante su incorporación como reservistas del Ejército. En el acto del 5 de julio de 2007 con motivo del 191 Aniversario de la firma del Acta de la Independencia en Venezuela, tres mil doscientos sesenta y cuatro (3.264) representantes de los CC desfilaron como reservistas al lado de las Fuerzas Armadas Nacionales en el Paseo los Próceres, bajo la consigna “Patria, Socialismo o Muerte” (García Guadilla, 2007).

zaciones sociales al Estado; de allí que se utilice la figura del “Gobierno de los movimientos sociales” para definir su identidad y que la nueva Constitución aprobada en 2009 incorpore el “control social” como la fiscalización de las

En Bolivia el proceso de democracia participativa se centra en mayor medida en una suerte de actualización del “cogobierno” Estado-sindicatos nacido con la Revolución de 1952.

organizaciones sociales sobre la gestión estatal¹²⁸. De esta forma, se consolida una suerte de democracia corporativa en la que diversas organizaciones sindicales y territoriales (a las cuales el partido de gobierno está relativamente subordinado) se transforman en el canal de selección para ocupar cargos en el Gobierno, especialmente a partir de las segundas líneas del Estado. La ventaja respecto a la participación “comunitaria” es que la incidencia social llega a las políticas nacionales; la desventaja: el riesgo de desacople entre las élites sindicales y las bases.

Como señala Mayorga¹²⁹, es posible observar el desplazamiento de empresarios, tecnócratas y políticos profesionales a favor de campesinos e indígenas, dirigentes sindicales y mujeres, que hoy ocupan espacios de poder de los que estaban tradicionalmente excluidos, en un proceso que se fue profundizando al calor de las movilizaciones sociales y de los avances electorales de las fuerzas “antisistémicas”, especialmente el MAS, aunque también el MIP de Felipe Quispe.

Como señala Mayorga¹²⁹, es posible observar el desplazamiento de empresarios, tecnócratas y políticos profesionales a favor de campesinos e indígenas, dirigentes sindicales y mujeres, que hoy ocupan espacios de poder de los que estaban tradicionalmente excluidos, en un proceso que se fue profundizando al calor de las movilizaciones sociales y de los avances electorales de las fuerzas “antisistémicas”, especialmente el MAS, aunque también el MIP de Felipe Quispe.

La definición oficial del proceso como “Gobierno de los movimientos sociales” se vincula con la mencionada idea de autorrepresentación consustancial al MAS, al tiempo que plantea, en sí misma, una tensión: la erosión del Estado por las organizaciones sociales, y —al mismo tiempo— ciertos procesos de “estatización” de estas organizaciones¹³⁰. No obstante, la apuesta

128 “Otro nivel de esta presencia de los movimientos sociales se verifica en la forma de reclutamiento del personal del Estado, que obligatoriamente pasa por el filtro de los movimientos. Por último, Evo Morales como presidente está permanentemente rindiendo cuentas y plebiscitando localmente sus decisiones” Stefanoni, Ramírez y Svampa 2009. “[...] los mecanismos de selección del personal administrativo del Estado dejan de ser únicamente en función de meritocracia académica y combina otro tipo de méritos, otro tipo de calificaciones, como es el haber ayudado a los sectores sociales, el provenir de sectores sociales, el de no haber defendido dictaduras, no haber participado de privatizaciones, haber defendido los recursos públicos estatales y no estatales. Hay un mecanismo de preselección de la administración pública que pasa por sectores sociales y que combina lo meritocrático académico con otro tipo de meritocracia social, digámoslo así” (Álvaro García Linera, conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 9-4-2010).

129 Informe “La democracia boliviana” en esta publicación.

130 Por ejemplo, Evo sigue siendo presidente de las Seis Federaciones (cocaleras) del Trópico de Cochabamba.

original de nombrar a los funcionarios bajo consulta con las organizaciones sociales se desvirtuó al conocerse que algunos dirigentes vendieron “avales” en varias oportunidades, a lo que se suma el bajo desempeño de varios ministros puestos en sus cargos por “las bases”, que mostraron escasa capacidad de gestión y/o un exagerado apego corporativo¹³¹. En ese marco, se observa una vuelta silenciosa a cierta lógica “legal-racional” weberiana —con los límites que tal lógica de gestión estatal encuentra históricamente en Bolivia— en detrimento del movimientismo social, mientras el “cogobierno” con las organizaciones se relega a algunos viceministerios, como el de la Coca —en permanente conflicto—, Defensa Social (control del narcotráfico) o Microempresa. Contrariamente, el área económica del gabinete fue prudentemente “blindada” y su acceso fue vedado a las organizaciones sociales.

La nueva Constitución establece una serie de figuras de democratización, entre ellas la posibilidad de revocatoria de mandato del Presidente y los gobernadores, el referéndum por iniciativa ciudadana y la segunda vuelta (en reemplazo de la elección presidencial parlamentaria cuando ningún candidato logra la mitad más uno de los votos), al mismo tiempo que incrementa la potestad del Congreso: los ministros censurados deben renunciar y basta la mayoría absoluta (y ya no la mayoría calificada de dos tercios) para revertir vetos presidenciales. No obstante, el hecho de que el MAS tenga dos tercios —junto a la dinámica de elaboración de los proyectos de ley por un grupo ad hoc dirigido por la Vicepresidencia y por la presidencia de Diputados y el escaso debate e iniciativa propia de los parlamentarios— ha provocado el mencionado debilitamiento de la deliberación parlamentaria.

Asimismo, la nueva carta magna incorpora el pluralismo jurídico —cuya aplicación no exenta de dificultades dependerá de una ley de deslinde jurisdiccional— y las autonomías departamentales, regionales e indígenas, cuya profundización choca con las mencionadas tendencias a la centralización

La definición oficial del proceso como “Gobierno de los movimientos sociales” plantea una tensión: la erosión del Estado por las organizaciones sociales y ciertos procesos de “estatización” de estas organizaciones.

131 Fue el caso, por ejemplo, de los ministros de Minería (el cooperativista minero Walter Villarroel), de Educación (el ex maestro comunista Víctor Cáceres) y de Justicia (la ex empleada doméstica Casimira Rodríguez) y, más recientemente, de la ministra de Trabajo Carmen Trujillo.

del poder¹³². La elección por voto popular de jueces de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional (entre una terna previamente aprobada por la Asamblea Legislativa) implica en teoría una democratización del Poder Judicial, pero es necesario ver cómo funciona en la práctica el complicado equilibrio entre las fidelidades políticas y las competencias técnico-jurídicas para hacer una evaluación de estas innovaciones, tan ambiciosas como escasamente discutidas por los constituyentes. Por el momento, las debilidades de la justicia y la reforma policial pendiente revelan más continuidades que rupturas en un área en que las carencias en términos de desigualdades se revelan bastante dramáticas.

La posibilidad legal —de acuerdo a una nueva norma aprobada— de destituir a alcaldes y gobernadores con la sola acusación fiscal pone en tela de juicio el uso político de la justicia (la judicialización de la política), una antigua tradición latinoamericana que, al parecer, sigue vigente. A ello se suma la aprobación de una ley anticorrupción con carácter retroactivo, con la cual podría juzgarse incluso a los ex Presidentes.

Finalmente, la decisión de que el control social esté en manos de la Coordinadora Nacional para el Cambio (CONALCAM), que engloba a una

**En Ecuador la nueva Constitución
otorga un fuerte peso a la función
ejecutiva, junto a una escasa apertura
y vocación gubernamental para la
interlocución política con diversos
movimientos sociales.**

variedad de organizaciones sociales progobierno (incluyendo al MAS) ha reducido aún más las potencialidades de una “institución” que comenzó a discutirse en la Constituyente con la ambiciosa formulación del cuarto “Poder social”; no obstante, refuerza la concepción de la participación ciudadana como “cogobierno” que mencionamos con anterioridad.

En el caso ecuatoriano, se observa un fuerte peso otorgado por la nueva Constitución a la función ejecutiva, junto a una escasa apertura y vocación gubernamental para la interlocución política con diversos movimientos sociales (Ramírez Gallegos 2009), todo ello en un contexto de cierto agotamiento

132 Por ejemplo, en un audio, un diputado por Tarija se jacta de que el MAS controla el Poder Judicial y pronto hará lo mismo con el Tribunal Supremo Electoral (diario *Página 7*, La Paz, 19-11-2010). También Evo Morales se jactó de haber engañado a la oposición al aprobarse la cláusula transitoria que impediría su postulación a una segunda reelección, y el vicepresidente García Linera habló de una estrategia militar envolvente sobre la derecha. La disposición establece que el primer mandato sí cuenta, pero el Ejecutivo alega que como no se concluyó, debido a que se convocó a comicios adelantados antes de finalizar el periodo de cinco años, el primer mandato es el que va de 2010 a 2014.

de las dinámicas de movilización propulsadas por los movimientos sociales a lo largo de los años noventa y la primera parte del decenio del 2000. El eje de las figuras de la democracia participativa se materializó en la nueva carta magna aprobada en 2008 en referéndum con el 63% de los votos. Así, en Ecuador y en Bolivia parece haber menos instituciones ad hoc de la “democracia popular” que en Venezuela. Así resume los cambios Alberto Acosta:

La participación ciudadana es un eje transversal de la nueva Constitución: no ha existido en la historia republicana del Ecuador una Constitución que otorgue semejante prioridad al papel de los ciudadanos en la vida democrática y en la gestión y control de los asuntos públicos. Es una de las constituciones más participativas de América Latina.

Se amplía la comunidad de ciudadanos que pueden participar directamente en la vida democrática del país. Podrán votar jóvenes de 16 a 18 años, migrantes, extranjeros, militares y policías, y reos sin sentencia. Se reconocen todas las formas de participación individual y colectiva y las diversas formas democráticas del país: por primera vez se reconoce la democracia comunitaria además de la democracia directa y representativa.

La soberanía popular se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de democracia directa. Faculta a los ciudadanos a presentar proyectos de ley, ordenanzas o resoluciones y a exigir que se traten, a presentar propuestas de reforma constitucional y de consultas populares, incluso revocar el mandato de cualquier autoridad, incluido el Presidente. La ciudadanía puede participar a lo largo de todo el ciclo de elaboración de las políticas públicas tanto a nivel nacional como local: en la planificación, presupuestación, gestión, control y evaluación de las políticas¹³³.

La planificación participativa se eleva a principio constitucional a nivel local y nacional

La ciudadanía formará parte del Consejo Nacional de Planificación. Se crean los consejos ciudadanos como instancias de deliberación de los grandes lineamientos del desarrollo nacional. Se fijan los consejos en todos los niveles de gobierno con participación ciudadana. Se crea la silla vacía como forma de participación en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados. Los ciudadanos participan desde allí en la toma de decisiones de los gobiernos locales. El pueblo puede

133 Acosta, entrevista personal, 17-11-2010.

134 Acosta, entrevista personal, 17-11-2010.

revocar el mandato de todas las dignidades que ha elegido, incluido el Presidente. Esto no constaba en la Constitución de 1998. Con 15% de firmas se puede solicitar la convocatoria a consulta para la destitución presidencial¹³⁴.

En Ecuador existe una fuerte sensibilidad republicana en las nuevas élites gobernantes expresada en la propia denominación de Revolución Ciudadana para el proceso de cambio en marcha, situación que contrasta con Bolivia, donde el término “república” es asociado a “colonialismo interno” (los Gobiernos liberales con posterioridad a la independencia fueron más agresivos frente a las comunidades indígenas que las administraciones coloniales¹³⁵). A diferencia del Gobierno de Evo Morales —donde escasean los cuadros técnico-ad-

En Bolivia el término “república” es ministrativos, provenientes a menudo de ONG—, en la administración de **asociado a “colonialismo interno”** Correa abundan los jóvenes profesio-

nales con estudios de posgrado en el exterior y una fuerte cultura cosmopolita en consonancia con la propia historia de vida del Presidente, formado como economista en Estados Unidos. Se trata, según Ramírez Gallegos, de “un amplio abanico de clases medias, algunas muy radicalizadas, activas y cercanas [a los sectores indígenas-populares] en las movilizaciones contra el neoliberalismo” cuyo ingreso a altos cargos estatales quebró el dominio de las elites y los partidos tradicionales (Ramírez Gallegos 2010b).

En este marco, una de las figuras clave de la participación, establecida por la nueva carta magna, es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), compuesto por ciudadanos voluntarios propuestos por ciudadanos y organizaciones sociales —pero no por los partidos políticos— y sin participación del Poder Legislativo en su elección¹³⁶. Como ya señalamos, se trata de una nueva institucionalidad democrática (aún embrionaria) “moldeada a la luz de la desconfianza política”.

El CPCCS, además de coadyuvar a los procesos de veeduría ciudadana y control social, tiene específicas y complejas tareas, como “investigar denuncias sobre actos u omisiones que generen corrupción”, “emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad e impulsar las acciones

135 El llamado “pacto colonial” garantizaba la propiedad comunitaria mientras los indígenas cumplieran con una serie de “deberes”, como la mita en las minas y el pago del impuesto indigenal. Aunque con la Constitución de 2009 se mantiene la división de poderes republicana, se reemplazó el nombre de República de Bolivia por Estado Plurinacional; por varias razones, el término Estado sí goza de una connotación fuertemente positiva.

136 Seguimos en esta parte a Ramírez Gallegos 2009.

legales que correspondan” e, incluso, “actuar como parte procesal en las causas que se instauran como consecuencia de sus acciones”. Todo ello supone una ampliación y un reforzamiento de los poderes y las competencias que se había otorgado, doce años antes, a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC). Como entonces, el Consejo diseñado en Montecristi (sede de la Constituyente) se funda en la existencia de múltiples interfaces entre la institución pública de control y las iniciativas sociales de denuncia y exigencia de transparencia, rendición de cuentas y garantía de la vigencia de la ley. Incluso, este Consejo tendrá a su cargo la designación de autoridades a partir de la Comisiones Ciudadanas de Selección (CCS).

De la negociación interpartidaria para la designación de gran parte de las autoridades se pasa, así, a la puesta en marcha de concursos públicos, sujetos a veeduría ciudadana y gestionados por una innovadora instancia mixta estado-sociedad (Ramírez Gallegos 2009). Las CCS estarán compuestas por un representante de cada una de las cinco funciones del Estado y por igual número de ciudadanos elegidos al azar entre una lista de voluntarios que deberán cumplir con algunos requisitos específicos —un “ciudadano” presidirá la comisión y otro tendrá un voto dirimente—. Una institucionalidad que va en la mencionada dirección de despartidizar la selección de una serie de las máximas autoridades estatales, una diferencia que, al menos en el terreno de las intenciones, se verifica con Venezuela y Bolivia.

No obstante, como señala Acosta “Los espacios de participación están legal y constitucionalmente establecidos. [Pero] en la práctica, por un manejo político muy centrado en el Presidente, aquellos no tienen mayor trascendencia”¹³⁷. En efecto, la Constitución funcionaría como una suerte de luz verde a la participación, cuya concreción dependerá de una serie de factores, incluyendo la propia propensión ciudadana a la participación. Una síntesis de las visiones enfrentadas se puede observar en el referéndum de mayo de 2011, el cual dejó en evidencia las tensiones entre el discurso oficial acerca de la separación de la justicia de la política (una demanda democrática muy pertinente) y quienes leen las reformas como una colonización del Poder Judicial por el Poder Ejecutivo (lo que no es ajeno a cierta voluntad “jacobina” de los actuales procesos nacional-populares)¹³⁸.

Muchos de los discursos políticos sobre la democracia participativa dan por supuesto que los ciudadanos quieren participar en los asuntos públicos,

137 Entrevista personal, 17-11-2010.

138 Véase revista *La Tendencia*, febrero-marzo 2011. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05108/tendencia2011,11.pdf>

En Ecuador la Constitución funcionaría como una luz verde a la participación, cuya concreción dependerá de una serie de factores, incluyendo la propia propensión ciudadana a la participación.

dejando a menudo de lado la compleja sociología de la participación —y de la no participación— y de los incentivos necesarios para ello, un tema tan relevante como poco discutido. Adicionalmente, ¿es posible que las asociaciones de ciudadanos den un piso de participación estable capaz de reemplazar a los partidos?, ¿hasta qué punto esta visión “ciudadanista” va de la mano de una cierta posición posideológica de la política, que choca incluso con las posiciones del Ejecutivo ecuatoriano?, ¿en qué instancias de la sociedad civil quedaría la función de agregación de intereses que, al menos en teoría, cumplen los partidos?, ¿bastan para ello ciudadanos y “organizaciones sociales”?

Los esfuerzos por reorganizar y fortalecer Alianza País se vinculan con la necesidad de dar más consistencia a la base política de la Revolución Ciudadana y, posiblemente, con las conclusiones acerca de la crisis del 30-S cuando, pese a ser bastante enérgica, la movilización popular no fue tan masiva como lo daría a entender el apoyo difuso —pero efectivo— a Correa en las encuestas de opinión.

Asistencialismo o igualdad: ¿Qué inclusión social?

La voluntad de salir del rentismo se expresó en Venezuela en la fórmula de Arturo Uslar Pietto, “sembrar petróleo”, que apuntaba a reinvertir los recursos de la renta petrolera en sectores productivos de la economía, especialmente en la agricultura (y esa agenda sigue siendo el pilar del nacionalismo también en Ecuador y Bolivia, donde bastaría con reemplazar petróleo por gas). Pero —como demuestra la historia— no es fácil salir del extractivismo, y no alcanza para ello la voluntad presidencial; muchas fuerzas se estructuran alrededor de los intereses que sedimenta. Hoy Venezuela es uno de los mayores importadores de alimentos de toda América Latina; por un monto de más de 5.000 millones de dólares¹³⁹. Pero lo mismo pasa en Bolivia y en gran medida en Ecuador, cuya economía, además, sigue dolarizada.

El modelo actual realmente existente en los tres países podría definirse como una combinación de extractivismo —con una mayor presencia estatal,

139 <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/importaciones-de-alimentos-en-venezuela-ascenderan-us6500m-en-2011>.

vía procesos de nacionalización¹⁴⁰— y democratización en el reparto de la renta hidrocarburífera mediante políticas sociales más o menos institucionalizadas y más o menos universalistas. En general, se apuesta por políticas de transferencia directa de renta (bonos) e infraestructura social (salud, educación, alimentos a bajo costo, etc.). Pero a pesar de los discursos —que transmiten mucho de ilusión desarrollista/industrialista— hay pocos avances en la elaboración de una agenda posextractivista de mediano o inclusive de largo plazo. Ahí es necesario marcar una diferencia en Ecuador, donde el impacto de las críticas ecologistas (y la propuesta de alternativas) es muy superior que en Bolivia o Venezuela.

El nuevo “sistema económico comunal” venezolano presenta varias dudas, vinculadas en gran medida al fracaso de la anterior apuesta por las cooperativas, cuando los ingentes subsidios estatales no alcanzaron para hacer funcionar al nuevo sistema (Saint-Upéry 2008a). Las empresas comunales no pagarán impuestos —al menos “por un tiempo”— y, según el diputado Alfredo Murga, presidente de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional, “en una sana administración tributaria no hace falta ese pago, para eso está la renta petrolera”. Agregó que “durante mucho tiempo estará la transición en la que coexistirán los modos de producción no capitalistas con los capitalistas, y eso será hasta que la madurez de la so-

El modelo existente en los tres países sería una combinación de extractivismo y democratización en el reparto de la renta hidrocarburífera mediante políticas sociales más o menos institucionalizadas y más o menos universalistas.

ciedad vaya extinguiendo esas formas capitalistas. El esquema de producción capitalista no se eliminará de un plumazo”. Y otro diputado de la misma comisión señaló que en las empresas comunales “no habrá privilegios, no habrá posiciones jerárquicas y todos percibirán lo mismo por igual” (Armas H. 2010). ¿Este proyecto constituirá, entonces, otro experimento “poscapitalista” sustentado en la renta petrolera?

De allí que la pregunta se vincule a la sostenibilidad de las políticas implementadas, sus niveles de institucionalización y su impacto sobre las condiciones de vida de los sectores más pobres.

140 Con todo, algunos sectores acusan a Chávez de debilitar la nacionalización de los setenta con los contratos de asociación con empresas transnacionales (véase sitio web www.soberanía.org)

Es en Venezuela donde se han ensayados más políticas, aunque también es el país —de los tres— donde estos emprendimientos han estado más desarticulados de la institucionalidad vigente. En Bolivia y Ecuador las medidas han sido menos creativas, en parte más modestas, aunque se han articulado como nuevos derechos en las leyes y/o Constituciones.

En Venezuela se han ensayados varios mecanismos —en la primera etapa, “operativos cívicos militares”— para llevar adelante “procesos de inclusión masivos y acelerados” a través de “una distribución más justa de la renta petrolera”. Los críticos del rentismo hablan de la “cultura de campamento”, en la que predominan los operativos extraordinarios sin continuidad en el tiempo (Uzcátegui 2010). Pero fue el propio Chávez quien, admitiendo implícita-

**Fue el propio Chávez quien definió
a su proyecto en marcha como
“socialismo petrolero”.**

mente el fracaso de una agenda de desarrollo poshidrocarburífera y definió al proyecto en marcha como “socialismo petrolero”. Durante el programa Aló Presidente 288, el mandatario venezolano explicó que “estamos empeñados en construir un modelo socialista muy diferente al que imaginó Marx en el siglo XIX. Ese es nuestro modelo, contar con esta riqueza petrolera”. Afirmó, además, que “El socialismo petrolero no se puede concebir sin la actividad petrolera” y que este recurso “le da una configuración peculiar a nuestro modelo económico”¹⁴¹.

El objetivo socialista —aunque se use una fórmula del utilitarismo del siglo XIX— es maximizar la felicidad social (*la felicidad más grande para el mayor número de personas*). Y en ese marco, la receta más exitosa para este fin fueron las misiones sociales, con mucha repercusión dentro y fuera de Venezuela y cuyo comienzo está fechado en 2003. Las razones de su implementación estuvieron vinculadas con la coyuntura política y el propio Chávez relacionó la implementación de las misiones con las encuestas que le daban perdedor para el revocatorio convocado para 2004 a iniciativa de la oposición:

Ustedes deben recordar que, producto del golpe y todo el desgaste aquel, la ingobernabilidad que llegó a un grado alto, la crisis económica, nuestros propios errores, hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos [con respecto las fuerzas de oposición], o cuidado si por debajo. Hay una encuestadora internacional recomendada por unos amigos que vinieron a mitad del 2003, pasaron como dos meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: “Presidente, si

141 “Chávez: Estamos construyendo un socialismo petrolero muy diferente del que imaginó Marx”, Prensa de PDVSA, 29-7-2007, Aporrea: <http://www.aporrea.org/ideologia/n98719.html>

el referéndum fuera ahorita usted lo perdería”. Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello... Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: “Mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza” y me dijo: “Si algo sé yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo.” Y empezaron a llegar los médicos [cubanos] por centenares, un puente aéreo, aviones van, aviones vienen y a buscar recursos... Y empezamos a inventar las misiones... y entonces empezamos a remontar en las encuestas, y las encuestas no fallan...¹⁴².

Y no fallaron. Chávez fue ampliamente ratificado en 2004, lo que fue un bumerán para la oposición, al tiempo que las misiones se volvían el eje de la política social bolivariana. Incluso algunos críticos de Chávez admiten que tuvieron un efecto positivo, al menos en sus inicios. Amplia cobertura, autoorganización y empoderamiento social, grandes montos invertidos... La Misión Barrio Adentro buscó resolver las carencias en la esfera de la salud (sobre todo con médicos cubanos, que Fidel Castro “exportó” en abundancia); las misiones Robinson, Ribas y Sucre se encargaron de la alfabetización y la continuidad educativa, la Misión Mercal de proveer alimentos a bajo precio en un contexto de creciente inflación, la Misión Hábitat para el hábitat urbano, y la Misión Vuelvan Caras de la capacitación laboral. Todas ellas tuvieron un fuerte impacto en las barriadas populares: una cobertura del 50% de la población en la Misión Mercal y un 30% la Misión Barrio adentro entre 2004 y 2006 según los investigadores D’ Elia y Quiroz. Para 2007, según datos de la Encuesta de Presupuesto y Gastos Familiares —citada por los mismos autores— el 48% de la población se benefició de al menos una de las misiones¹⁴³.

La primera crítica es —como mencionamos— el carácter ad hoc de la institucionalidad vigente (en general, son financiadas por PDVSA), lo que se justificó en el oficialismo por la necesidad de evitar las trabas burocráticas y optar por la celeridad (el viejo Estado aparece a menudo como una traba para la revolución, que se resuelve creando institucionalidades paralelas y no poco inestables en términos de continuidad). Pero desde 2006 se suma el hecho de un debilitamiento del propio sistema de cobertura de las misiones, entre otras razones por la disminución de los médicos cubanos y del financiamiento (hoy Venezuela es uno de los pocos países latinoamericanos que no crece y mantiene una elevadísima inflación, cercana al 30% anual, con desabastecimiento

142 Marta Harnecker, *Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre del 200*, citada en Uzcátegui 2010.

143 Informe “El futuro de la democracia en Venezuela”, en esta publicación.

de productos¹⁴⁴). El propio Chávez reconoció en 2009 que “la Misión Barrio Adentro ha venido bajando el nivel de eficiencia que tuvo siempre. Estamos estudiando el tema, las razones, las causas”. Algo similar ocurrió con el Mercal debido también a la disminución de su financiamiento (puntos de venta, provisión de productos, etc.).

En síntesis, más allá de la descripción puntual de cada caso, se trata de una dificultad más estructural: la desinstitucionalización de las políticas sociales, los financiamientos a través de mecanismos extrapresupuestarios dispersos (sumados a la baja ejecución, la poca transparencia y los altos costos operativos) y la dificultad para incluirlas en un nuevo tipo de Estado con previsibilidad en el mediano plazo más allá de los vaivenes políticos coyunturales.

Así, se observa mejoras en los niveles de pobreza hasta 2007, cuando los guarismos tienden a estabilizarse. Pero el período de auge de las misiones coincidió parcialmente con un crecimiento de la producción y el consumo, que impulsó el crecimiento del empleo y el salario real: entre 2004 y 2007

**En Venezuela la institucionalidad
vigente tiene un carácter ad hoc, que
el oficialismo justifica por la necesidad
de evitar las trabas burocráticas y
optar por la celeridad.**

el efecto bonanza de la renta petrolera fue superior al ciclo expansivo de los precios de la década de los setenta. Pese a ello, la inserción laboral siguió siendo precaria. Al mismo tiempo, el sistema de salud formal ha enfrentado su peor crisis entre 2008 y 2009 y las propias autoridades reconocieron el colapso funcional del sistema sanitario (incluyendo casos de cierre por migración del personal médico, el mal estado de la infraestructura y la insalubridad y la inseguridad)¹⁴⁵. A ello se suman niveles muy elevados de inseguridad ciudadana que afectan sobre todo a los sectores populares.

Esta dificultad para separar el impacto de las políticas sociales del propio *boom* económico derivado del precio de las materias primas es clara en el caso de Bolivia, cuya economía sufre el viento de cola a favor, derivado de los altos precios de los hidrocarburos y los minerales. Como dice la publicidad oficial, Bolivia volvió a ser una potencia minera. Es decir, estamos en la parte alta del ciclo rentista de una economía en la que casi alrededor del 80% de sus exportaciones son explicadas por el gas, la minería y la soya.

144 2010 cerró con una contracción del 1,7% y con una inflación del 27,2%. 2011 podría ser el primer año con crecimiento positivo desde 2009. <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/venezuela-espera-crecimiento-de-economia-de-5-en-2011>

145 Informe “El futuro de la democracia en Venezuela”, en esta publicación.

Como anticipamos, el eje de las políticas sociales de Evo Morales son los bonos de transferencia de renta, financiados con recursos hidrocarbúricos, con un criterio relativamente universalista e institucionalizado. Uno de sus principales soportes es el programa de bonos destinados a la niñez, a los ancianos y a las mujeres embarazadas. En un país con una amplia mayoría de la población en la economía informal urbana o en la actividad rural, uno de los sectores más vulnerables es, sin duda, el de los ancianos, sin acceso a la jubilación. En este contexto, el actual Gobierno amplió la cobertura del Bonosol —creado por el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en los años noventa— a las personas mayores de sesenta años, lo rebautizó como Renta Dignidad y lo paga mensual en lugar de anualmente. El monto asciende a doscientos bolivianos —equivalentes a unos 30 dólares estadounidenses— por mes. En el caso de las políticas previsionales, la nueva redujo la edad jubilatoria a 58 años e incorporó una renta solidaria incluyente en el marco del sistema de capitalización individual, en el marco del reemplazo de las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) privadas por una suerte de gran AFP estatal y la constitución de un fondo solidario mediante aportes laborales y patronales para sostener una renta mínima. Todo ello en el contexto de una política macroeconómica “prudente”, inflación bajo control y aumentos salariales moderados.

En el caso de la niñez, se ha implementado el Bono Juancito Pinto, inscrito en la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del Plan Nacional de Desarrollo, que consiste en un pago de 30 dólares anuales a los alumnos de escuelas primarias públicas a cambio de mantenerse en el sistema educativo. Dado que se trata de un monto bajo, su impacto es mayor en las áreas rurales, donde los niveles de pobreza y deserción escolar son más elevados y los de circulación monetaria más escasos.

Más recientemente se ha creado el Bono Madre, Niño y Niña Juana Azurduy para mujeres embarazadas, que reciben 50 bolivianos (unos siete dólares) por cada control prenatal, con un máximo de cuatro, además de 120 bolivianos (17 dólares) por controles posparto y 125 bolivianos por controles médicos de los niños y niñas menores de dos años, para reducir los índices de mortalidad materno-infantil¹⁴⁶. Estas políticas alentaron a otros sectores a re-

Existe dificultad para separar el impacto de las políticas sociales de Evo Morales del propio boom económico derivado del precio de las materias primas.

¹⁴⁶ Organizaciones indígenas han denunciado que los condicionamientos del bono impiden el acceso de los habitantes de regiones donde no hay servicios sanitarios.

clamar políticas estatales de apoyo, como los discapacitados, que ahora se benefician de la Misión Solidaria Moto Méndez. Esta misión —con apoyo cubano y venezolano en el marco de la Alianza Bolivariana para Nuestra América (Alba) y, como las anteriores políticas sociales, de las FF AA bolivianas—, entrega “ayuda técnica”, como sillas de ruedas, muletas, colchones especiales, etc., luego de una revisión médica. Igualmente, en el marco del Alba, hay en Bolivia varios centenares de médicos cubanos, y se impulsa el programa Misión Milagro, destinada a operar gratuitamente de cataratas y otras enfermedades de la vista, con un fuerte impacto en la población más postergada. Adicionalmente, el Programa Desnutrición Cero, destinado a los menores de cinco años, busca incidir en uno de los problemas serios de Bolivia, la elevada pobreza extrema, inicialmente en los municipios más postergados del país.

Empero, todo ello no es suficiente para mejorar consistentemente los niveles de vida. Aunque durante la gestión de Evo el ingreso per capita subió a 1.363 dólares anuales frente a 942 en 2001 (Bolivia pasó a ser un país de ingresos medios), la pobreza continúa elevada, pese al efecto benéfico de los bonos. Entre 2005 y 2009, la pobreza nacional bajó levemente del 60,6 al 58,3%; la rural del 77,6 al 73,8%. La pobreza extrema bajó del 38,2 al 31,9%¹⁴⁷ (62,9 a 52,7% en el campo)¹⁴⁸. Todo lo cual deja en evidencia las limitaciones del modelo primario exportador, aunque se democratice parcialmente el reparto de la renta, y plantea la necesidad de avanzar en un nuevo modelo productivo.

Según el CEDLA, “en 2009, el 31% de los trabajadores ganaba menos del salario mínimo [100 dólares] y el 60% menos de dos salarios mínimos, ni siquiera el equivalente al costo de una canasta normativa alimentaria”. Aunque el Gobierno ha revertido algunas políticas de flexibilidad laboral,

Los bonos que el Gobierno entrega en Bolivia no son suficientes para mejorar consistentemente los niveles de vida.

esto solo afecta al sector formal de la economía, pero según datos del citado informe, la tasa de empleos informales asciende al 62% y apenas 23% de los trabajadores asalariados pertenece a un sindicato (51 de cada cien en el sector público y 14 en el sector privado) (CEDLA 2009). Las remesas de migrantes ayudan parcialmente: representan alrededor del 5% del producto interno bruto (PIB).

¹⁴⁷ Así, se vuelve a los valores de 2003-2004.

¹⁴⁸ Udape, Ministerio de Economías y Finanzas. Para más datos de indicadores de desarrollo humano véase *La Razón*, La Paz, 11/6/2010. Disponible en: <http://www.la-razon.com/version.php?ArticleId=3311&a=1&EditionId=103>

En el ámbito rural, el Gobierno se comprometió a implementar un seguro agrícola contra desastres naturales, al tiempo que en 2006 fue aprobada la Tarifa Dignidad, que reduce un 25% la facturación de energía eléctrica a los usuarios cuyo consumo no supera los 70 kilovatios/hora al mes en el área urbana, y 30 kilovatios/hora al mes en el campo.

También se ha impulsado la campaña de alfabetización con el método cubano “Yo sí puedo”, que al concluir declaró a Bolivia libre de analfabetismo. No obstante, pese al éxito logrado por esta iniciativa, a la que se sumaron municipios oficialistas y opositores, su continuación, “Yo sí puedo seguir”, se muestra más débil, escasa de la mística inicial, lo que pone en riesgo los éxitos alcanzados dado que, en gran medida, el analfabetismo en Bolivia es funcional.

Tampoco se observan grandes transformaciones importantes en salud, más allá de la labor positiva pero ad hoc de los médicos cubanos presentes en zonas populares bolivianas, y sigue pendiente la aprobación por el Parlamento de un seguro universal de salud (actualmente en discusión en el Congreso), lo que debiera ocurrir ahora que el MAS tiene la mayoría absoluta, y cumplir así con el texto constitucional, que reza: “El Estado, en todos sus niveles, protegerá el derecho a la salud, promoviendo políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso gratuito de la población a los servicios de salud. El Estado garantiza el acceso al seguro universal de salud”.

Así, las políticas sociales logran algo de distribución de renta y bastante de compensación simbólica (Evo Morales, ministros y militares salen en masa a pagar el Juancito Pinto billete en mano) entre los sectores tradicionalmente excluidos. Pero estas políticas —aunque ya se transformaron en derechos subjetiva y legalmente— están lejos de dibujar un proyecto de sociedad más integrado, y a menudo el propio Evo Morales confunde el carácter necesario y urgente de estas medidas de transferencia (moderada) de renta con el horizonte al que debería llegarse con una discusión más amplia de la integración y la justicia social. Como ha señalado la socióloga económica Fernanda

Las políticas sociales logran en Bolivia algo de distribución de renta y bastante de compensación simbólica entre los sectores tradicionalmente excluidos, pero están lejos de dibujar un proyecto de sociedad más integrado.

Wanderley “preocupa la forma fragmentaria de enfrentar los problemas” y el hecho de que, en muchos casos, el acceso a la distribución dependa de la capacidad de presión sectorial. Así, las trabajadoras domésticas —el grupo emblemático de los legados del colonialismo y de la discriminación de género,

etnia y clase— sigue esperando la reglamentación de su ley específica desde 2003, mientras que sectores como las cooperativas mineras o los militares han logrado tratamientos específicos (Wanderley 2010a).

Todo ello introduce el problema de la creación de empleo productivo y mayores esfuerzos en materia educativa (más allá del exitoso programa de alfabetización). Una discusión que hoy se encuentra ubicada entre la ilusión desarrollista (grandes industrias, incluyendo “represas monstruosas” en la Amazonía (G. Linera) e “inmensas centrales nucleares” en el salar de Uyuni (diario estatal *Cambio*) y las ilusiones comunitaristas de construir una nueva civilización no occidental y poscapitalista desde Bolivia (el *vivir bien*) (Wanderley 2010b).

En la misma línea, en Ecuador se ha optado por las políticas de transferencia de renta, aunque también se ha logrado aprobar una reforma impositiva progresiva (algo que no se discutió en Venezuela y Bolivia, donde predomina más fuertemente la economía rentista y se trata de distribuir más que de redistribuir; es decir, importa esencialmente cuánto pagan las empresas petroleras, lo que determinará la masa de la renta disponible).

El eje de la redistribución ha sido el aumento del Bono de Desarrollo Humano —un programa que tiene como beneficiarios a los hogares pobres y extremadamente pobres, que existía desde hace una década— de 15 a 35 dólares mensuales entre 2007 y 2010. Al tiempo que se promueve hacer de los receptores del bono sujetos de crédito ante el sistema financiero¹⁴⁹ (los créditos blandos aparecen como un mecanismo de integración social en los tres países).

En la misma línea, se duplicó el Bono de la Vivienda de 1.800 a 3.600 dólares (en el sector rural llegó a 3.960) y se creó un bono para las personas que se ocupan del cuidado de personas discapacitadas. Por otro lado, se ha continuado con un subsidio universal del gas doméstico y de la gasolina y

Ecuador también ha optado por las políticas de transferencia de renta, aunque ha logrado además aprobar una reforma impositiva progresiva.

se ha promulgado tarifas diferenciadas en los servicios públicos (Ramírez Gallegos 2010b). La “tarifa de la dignidad” (electricidad) disminuye a la mitad el valor de cada kilovatio hora para los sectores de bajo consumo y eleva dicha tarifa a los sectores medios y medios altos. Finalmente, en el marco de la lucha contra la inflación y los efectos de la crisis alimentaria y económica de 2008 y 2009, el Gobierno fijó subsidios directos a ciertos productos e insumos

149 El Gobierno ofrece la posibilidad de obtener un préstamo de hasta \$US 360 anuales a los beneficiarios del bono.

(harina de trigo, agroquímicos, urea); intervino sobre el precio de productos de fuerte incidencia en la canasta popular (arroz, maíz, leche y pan); y acordó con el sector privado ciertos descuentos en precios al consumidor.

En el campo de la salud, se eliminaron los costos de las consultas médicas, se amplió el acceso a medicamentos esenciales gratuitos y se normalizó la jornada de atención diaria a ocho horas. Pero lo más importante es el incremento de la inversión social como porcentaje del presupuesto general del Estado. Esta pasó del 18% en el ciclo 2001-2006 al 24% en la actualidad, y se espera que llegue a un 7,9% en 2010 (4,8% en relación al PIB en el año 2006 a 8,1% en el año 2009) (Ponce y Acosta 2010). En paralelo, se ha invertido la relación gasto social/servicios de deuda (la inversión social pasó a ser 2,63 veces más que el servicio de la deuda) y, al mismo tiempo, puede verse una mejora del salario real.

En Ecuador lo más importante es el fuerte incremento de la inversión social como porcentaje del presupuesto general del Estado.

Estas políticas han permitido reducir la pobreza (de 37% en 2006 a 33% a mediados de 2010) y la pobreza extrema (de 16 a 14%); es decir, la reducción se ha vuelto más lenta que en ciclos anteriores (e incluso se ha estancado después de una fuerte disminución entre 2000 y 2006), aunque se ha reducido la desigualdad medida con el índice de Gini. Y el aumento de la pobreza entre los indígenas entre 2006 y 2009 muestra los límites de las políticas públicas de inclusión¹⁵⁰.

En general no es difícil observar un hiato no pequeño entre las políticas sociales efectivamente aplicadas (progresivas pero limitadas en términos de un nuevo pacto social y fiscal) y los discursos “radicales” de los nuevos Gobiernos “socialistas del siglo XXI”. En efecto, las políticas sociales siguen atadas al ciclo expansivo de los precios internacionales de las materias primas, una variable exógena a estas administraciones.

Al igual que en los casos boliviano y venezolano, la discusión deriva al problema microeconómico de cómo generar empleo productivo y de calidad.

150 Ponce y Acosta 2010. La ministra Nathalie Cely, en carta pública dirigida a la revista *Vanguardia*, donde se publicó un resumen del artículo de Ponce y Acosta, rebate los argumentos, basándose en algunas de las cifras que los autores emplean, para afirmar que “la pobreza de los indígenas no aumentó como se afirma en la versión que circuló en su revista, al contrario, se redujo entre 2008 y 2009”. Manuel Chiriboga Vega sintetiza que: “más allá de la discusión sobre si se redujo o no la pobreza entre la población indígena y rural, lo cierto es que se avanzó poco y esto nos debe hacer pensar que reducirla es una de las tareas nacionales más importantes” (“Discusiones sobre pobreza”, periódico *El Universo*, 28-11-2010).

Aunque no desdeñan los avances en la aplicación de políticas públicas diferenciadas de las concepciones neoliberales de los años noventa, Ponce y Acosta (2010) enfatizan para el caso ecuatoriano que

Si bien es positiva la política macroeconómica contracíclica adoptada por el gobierno en medio de la crisis, no se ve una propuesta productiva que aliente al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas, a las cooperativas, a los emprendimientos comunitarios y asociativos. No asoman estos sectores en la primera línea de preocupación del gobierno, siendo como son los mayores generadores de empleo y a la vez eficaces mecanismos para la redistribución del ingreso. No se ve que han sido integrados en un esfuerzo estratégico que sume esfuerzos y no los subyugue a lógicas clientelares, que conducen, muchas veces, a beneficiar a los grupos económicos más grandes.

Finalmente, los países que transitan caminos posneoliberales se enfrentan al mencionado problema del rentismo: ¿cómo ir reduciendo transicionalmente la centralidad del sector extractivo y agroexportador, e incentivar la innovación científica y tecnológica¹⁵¹? ¿Cómo combinar las necesidades “de caja” de corto plazo —que alientan el extractivismo¹⁵²— con visiones de mayor alcance en término de proyectos de país? ¿Cómo articular el nuevo desarrollismo en marcha con el debate sobre la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo?

El caso del ITT-Yasuní en Ecuador es, no obstante, un ejemplo de la mencionada fuerza de las críticas ambientalistas, aunque se trata de una iniciativa puntual: mediante un fideicomiso se han recogido aportes (que buscan llegar al 50% de lo que se conseguiría explorando esas riquezas petroleras) para dejar el petróleo bajo tierra. También Ecuador parece la excepción (al

Los países que transitan caminos posneoliberales se enfrentan al problema del rentismo: ¿cómo ir reduciendo transicionalmente la centralidad del sector extractivo y agroexportador, e incentivar la innovación científica y tecnológica?

menos “en el papel”) en la reflexión acerca de una economía posextractiva del conocimiento, en la búsqueda de articulaciones entre las diferentes dependencias estatales (la SENPLADES, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, el SENESCYT, y el Instituto Nacional de Preinversión) y

151 Véase, por ejemplo, Eduardo Gudynas, “Caminos para las transiciones post extractivistas”, en línea: <http://transiciones.org/publicaciones/GudynasCaminosPostExtractivismoPeru11.pdf>

152 Como señaló Evo Morales, “Muchos no quieren que explotemos petróleo [en la Amazonía]... entonces, ¿cómo vamos a pagar el bono Juancito Pinto?”

la transformación en la educación superior para avanzar hacia estos objetivos. Un ejemplo es el proyecto de Ciudad del Conocimiento a partir de un acuerdo con Corea del Sur¹⁵³.

En Venezuela y Bolivia (donde el plan es el desarrollo de las industrias de base) se observa una debilidad de las fuerzas y articulaciones para complejizar el debate del desarrollo, lo cual agrega interrogantes sobre el futuro de la transición posneoliberal. Dudas, todas ellas, que no cancelan las potencialidades de los cambios en marcha pero matizan las posiciones más entusiastas sobre la superación del neoliberalismo y sobre todo la apertura de senderos poscapitalistas.

153 <http://www.senplades.gov.ec/web/senplades-portal/603>

Bibliografía

- AA VV (2004). *Entre la utopía y el desencanto. Pachakutik en el gobierno de Gutiérrez*, Quito: Planeta.
- Acosta, Alberto (2010). “Maldiciones que amenazan la democracia”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, septiembre-octubre.
- Archondo, Rafael (2009). “Las ambivalencias del etnonacionalismo”, en *Le Monde Diplomatique*, edición boliviana, La Paz, agosto.
- Armas H., Mayela (2010). “En las empresas comunales se eliminará división del trabajo”, periódico *El Universal*, Caracas, 30-6-2010.
- CEDLA (2009). “¿No hay derecho!”, Informe CEDLA. La Paz: CEDLA.
- Commet, Mathieu (s/f) “Les conseils communaux au Venezuela. Vision et pratique de la démocratie participative sous la Révolution bolivarienne”. Tesis de maestría, Institut d’Etudes Politiques de París.
- Coronil, Fernando (2009). “¿Es el petróleo, estúpido! Petróleo y revolución una visión general”, en Mario Ayala y Pablo Quintero, *Diez años de revolución bolivariana. Historia, balance y perspectivas (1999-2009)*. Buenos Aires: Maipue.
- Do Alto, Hervé y Pablo Stefanoni (2010). “El MAS: las ambivalencias de la democracia corporativa”, en AA VV, *Mutaciones del campo político en Bolivia*. La Paz: PNUD Bolivia e IDEA Internacional.
- García Guadilla, María del Pilar (2007). “El poder popular y la democracia participativa en Venezuela”. Disponible en: www.nodo50.org/ellibertario/PDF/consejoscomunales.pdf
- Gaudichaud, Franck (2009). “Conversación con el politólogo Edgardo Lander, después de diez años de ‘Revolución Bolivariana’: El proceso bolivariano y las tensiones de un proyecto alternativo”, en *Contretemps/Rebelión*, 4-2-2009.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.
- Long, Guillaume (2010). “El ‘lumpen golpe’ en Ecuador”, en *Le Monde Diplomatique*, edición boliviana, octubre 2010.
- López Maya, Margarita (2005). *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas: Alfadil.
- Mayorga, Fernando (2009). *Antinomias. El azaroso camino de la reforma política*. Cochabamba: CESU-UMSS.

- Molina, Fernando (2009). *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales*. La Paz: ediciones Pulso.
- Ponce, Juan y Alberto Acosta (2010). “La pobreza en la ‘revolución ciudadana’ o ¿pobreza de revolución?”, en Periódico *Vanguardia*, Quito, 15 al 21 de noviembre del 2010 (reproducida en *Rebelión*).
- Ramírez Gallegos, Franklin (2010a). “Desencuentros, convergencias y polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales”, en *Nueva Sociedad* 227, Buenos Aires, mayo-junio.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2010b). “Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”, *Revista Temas y Debates* 20, año 14, octubre 2010b, Universidad Nacional de Rosario y CLACSO.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2010c). “El día más triste de Ecuador”, en *Le Monde Diplomatique*, edición Cono Sur, noviembre 2010.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2009). “Participación y desconfianza política en la transformación constitucional del Estado ecuatoriano”, ponencia presentada en el seminario Reforma del Estado en los países andinoamazónicos. La Paz: IFEA y PIEB, junio.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2005). *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*. Quito: Taller El Colectivo.
- Ramos Jiménez, Alfredo (1999). “Venezuela, el ocaso de una democracia bipartidista”, en *Nueva Sociedad* 161, Caracas.
- Saint-Upéry, Marc (2008a). *El sueño de Bolívar. El desafío de las izquierdas sudamericanas*. Madrid: Paidós.
- Saint-Upéry, Marc (2008b). “¿Hay patria para todos? Ambivalencia de lo público y ‘emergencia plebeya’ en los nuevos gobiernos progresistas”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 32, Flacso, sede académica Ecuador, Quito, septiembre.
- Stefanoni, Pablo (2010). “Bolivia: críticas por la adhesión de las FF AA al socialismo”, en *Clarín*, 18-11-2010.
- Stefanoni Pablo (2004). “Ecuador, una ocupación de baja intensidad”, en *Le Monde Diplomatique* edición Cono Sur N° 64, octubre.
- Stefanoni, Pablo, Franklin Ramírez Gallegos y Maristella Savampa (2009). [conversaciones con] *Álvaro García Linera. Biografía política e intelectual*. La Paz: Ed. Le Monde Diplomatique.

- Svampa, Maristella (2009). “Mouvements sociaux, matrices socio-politiques et nouveaux contextes en Amérique Latine”, *Problèmes d’Amérique Latine* N° 74, otoño.
- Tilly, Charles (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.
- Uzcátegui, Rafael (2010). *La revolución como espectáculo. Una crítica anarquista al gobierno bolivariano*. Buenos Aires: El Libertario, La cucaracha ilustrada, Malatesta, Tierra del Fuego.
- Wanderley, Fernanda (2010a). “Políticas sociales a cuentagotas”, periódico *La Razón*, La Paz, 28-11.
- Wanderley, Fernanda (2010b). “Pluralismo económico, mercado y Estado”, ponencia presentada en la Mesa de Diálogo sobre Descolonización, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, invierno.
- Zuazo, Moira (2010). “¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia”, en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, mayo-junio.

Memoria del taller Futuro de la Democracia

Friedrich Ebert Stiftung
Proyecto regional

La Paz, 23 y 24 de marzo de 2011

Debate del documento

“La democracia boliviana: avances y desafíos”, de Fernando Mayorga

Comentario de Franklin Ramírez Gallegos

Lo postliberal y el análisis de la democracia desde una perspectiva amplia

Fernando Mayorga apunta en su documento a un enfoque que va más allá del análisis institucional, centrado solamente en el sistema político electoral y en el análisis de la representación. Con ello produce una visión del proceso democrático ligado al cambio de la matriz estatal en un doble sentido: por un lado, en el sentido de la reconstrucción y la inauguración de una fase inédita que imprime un carácter plurinacional al Estado. Por otro lado, en el de una serie de políticas públicas, que están menos discutidas en el documento, con relación a la superación del neoliberalismo, es decir, del Estado postneoliberal, que es analizado también como parte de los elementos a considerar en el análisis del proceso democrático.

Tiende a prevalecer en el análisis político y académico aquella visión de estos Gobiernos como puntos refundacionales a partir del punto cero de la política.

Además, incluye en la discusión del proceso democrático el tema de la inclusión social y de las pautas distributivas y redistributivas que inauguró el Gobierno de Evo Morales. Desde esta perspectiva, tenemos una visión ampliada de la problemática democrática que excede el énfasis en el tema de los equilibrios de poderes y en el tema de la calidad de las instituciones y de la representación política.

Procesos acumulativos o partir del punto cero

Dicho esto, me gustaría llamar la atención sobre cinco puntos. El primero tiene que ver con algo sobre lo que insiste Fernando Mayorga en su texto, que se refiere al cambio de élites políticas como un proceso incremental que va más allá del Gobierno de Evo Morales. Ciertamente, esta tendencia es radi-

calizada por la presencia hegemónica y por el aplastante triunfo electoral del Movimiento al Socialismo (MAS), sobre todo en las elecciones nacionales de 2009 y en las municipales de 2010, pero se trata de una tendencia que tendría que ser vista como un proceso incremental, como una serie de continuidades que ya empezaron a decantarse con las reformas de mediados de los años noventa, la Ley de Participación Popular, la Ley de Cuotas, la posibilidad de determinados movimientos sociales de autorrepresentarse en la esfera política.

Este es un punto analítico importante, puesto que tiende a prevalecer en el análisis político y académico aquella visión de estos Gobiernos como puntos refundacionales a partir del punto cero de la política.

Proceso postliberal y la cuestión de la representación. ¿Más allá de los partidos políticos?

Cuando se piensa la cuestión de las nuevas élites políticas en relación a la hipótesis sobre el postliberalismo, queda claro que estamos ante un proceso que va más allá de un simple cambio electoral, aunque claramente lo electoral lo condensa. El sistema político boliviano asiste a una transición que abre la representación más allá de los partidos políticos, ya que reconoce las distintas figuras de sujetos políticos ligados a nuevos movimientos políticos, a nuevas fuerzas políticas y a la idea de una ciudadanía colectiva y de un sujeto político que no se centra en el ciudadano individual de las democracias representativas.

Futuro de la democracia y necesidad de profundizar el debate sobre los partidos que lideran los procesos de cambio

El MAS se convierte en un movimiento político de carácter nacional conectado con una base popular plebeya e indígena; es el actor hegemónico del sistema político y coloca un discurso que va más allá de la democracia representativa y del neoliberalismo económico.

En esta dinámica, el MAS se convierte en un movimiento político de carácter nacional conectado de diversos modos con una base popular plebeya e indígena; logra implantarse como el actor hegemónico del sistema político y logra colocar un discurso que va más allá de la democracia representativa y del neoliberalismo económico. En relación a esto, Mayorga abunda en el análisis de la pregunta sobre la oligarquización del MAS. Me parece que traslada aquí una

cuestión fundamental en el caso de procesos políticos hegemonizados por partidos fuertes.

Me llamó la atención este énfasis que hace Mayorga, puesto que nos invita a reflexionar sobre el tema del sistema político y de la transición postconstitucional desde la perspectiva de la dinámica interna de los movimientos políticos mayoritarios y de los partidos de gobierno, algo que se ha hecho sobre todo en el debate académico e investigativo en Bolivia mucho más que en Venezuela y Ecuador. Este debate supone ver las relaciones que no solo que se dan al interior del movimiento oficialista, sino las relaciones dentro del movimiento y del Gobierno entre el movimiento y los diversos intereses sociales. Por tanto, es necesario abrir una agenda de estudios sobre estos nuevos partidos de gobierno y sus relaciones con la sociedad.

Hegemonía del MAS o refundación institucional

Para Fernando Mayorga, el rediseño constitucional del Estado Plurinacional muestra un diseño globalmente presidencialista o conservador; es decir, se conservan el presidencialismo y la dinámica bicameral, que son dos lados centrales del anterior sistema político. Sin embargo, a lo largo de su descripción se observa que hay reformas políticas importantes, y esta es una de las hipótesis centrales del estudio que tiene que ver con que gran parte de las transformaciones en el rediseño constitucional del Estado boliviano están mucho más ligadas a la concentración de escaños del partido de gobierno del MAS que a la dinámica de refundación institucional emergente de la nueva Constitución. Es una hipótesis fuerte con la que él resuelve el problema del paso de un modelo político de presidencialismo de coalición a un presidencialismo de mayoría: no es un efecto institucional sino un efecto de arrastre electoral del MAS.

Revolución versus reforma: polaridad o falso debate

Fernando Mayorga plantea que hay una transición postliberal, pero al mismo tiempo dice que la transición es conservadora o inscrita en instituciones universalistas, y en su descripción detallada y minuciosa de las nuevas legislaciones electorales, la justicia, el control constitucional, él marca una serie de aspectos que son postliberales y que no veo reflejados en el marco de la hipótesis sobre universalismo prevaleciente y el carácter conservador de la transición del modelo estatal.

La elección de magistrados por voto ciudadano previa selección de candidatos por la Asamblea Legislativa es claramente un elemento postliberal que me parece que no es una continuidad del anterior régimen. La representación indígena y de mujeres en las nuevas instituciones, la autonomía, la descen-

El decisionismo, fruto de la hegemonía electoral de Evo Morales y del MAS, permite conducir políticamente la

tralización, la idea de autogobierno, las autonomías indígenas, entre otros elementos que señala Mayorga en el texto, van más allá de la inercia de una reforma.

transición, que no está resuelta. El decisionismo sería fruto de la hegemonía electoral de Evo Morales y

del MAS. Entonces, el decisionismo permite conducir políticamente la transición, pero me parece que la conducción de esta transición no está resuelta.

Aquí plantearía una pregunta sobre dos cuestiones: ¿Hay efectivamente una hegemonía presidencial en la transición? ¿Hay conducción política, hay una resolución política virtuosa de esta transición? Porque lo que observamos en la Ley Corta a que hace referencia Mayorga, en reformas parciales, en interinatos, apunta en sentido contrario. Aparentemente no todo se resuelve en la hegemonía electoral del MAS en el Parlamento. Entonces, ¿qué otras fuerzas están operando?

Pluralismo versus personalismo

Fernando Mayorga tiene la virtud de abrir un debate entre pluralismo y personalismo. Él muestra el pluralismo que permea toda la Constitución boliviana, y con ello abre un debate muy interesante sobre el pluralismo que va más allá del pluralismo de partidos políticos.

Sin embargo, me queda una pregunta, Mayorga menciona que el pluralismo debe ser observado en relación a la cantidad y distancia ideológica entre partidos políticos, y deja un poco suelto qué es lo que cree que se ha dado en Bolivia a nivel nacional y local en relación a esa distancia ideológica en los debates parlamentarios.

Asistencialismo o inclusión social institucionalizada

En relación al tema de la inclusión social y la calidad de las instituciones democráticas, la hipótesis y el argumento de Mayorga plantean la presencia de una lógica distributiva y una política social basada en la idea de derechos

ciudadanos, pero esto debería estar complementado con el fortalecimiento de las instituciones.

Cuando Fernando habla de la calidad de las instituciones, apunta a una visión democrática, pero me parece que también en este nivel de inclusión social los Gobiernos progresistas han tendido a mantener una política asistencialista de distribución a través de bonos.

¿En qué medida los bonos apuntan hacia la universalización de las políticas públicas, hacia el sostenimiento, más allá de la coyuntura, de dinámicas distributivas y a la institucionalización de patrones universalistas de la política social? Parece ser que ésta es también una pregunta pendiente. Los bonos tienen un efecto eficaz en una lógica focalizadora de la política social, más bien propia de los años noventa y del Consenso de Washington.

Postliberalismo político: ¿nuevas formas de representación o corporativismo?

¿Qué es exactamente el postliberalismo? Me parece que Fernando da algunas pautas en relación al tema de la representación política. Se ve claramente la figura de un ciudadano, un voto, se reconoce lo corporativo, se reconoce lo comunitario. Pero ¿cuán democratizadora es esa constelación de políticas postliberales en el marco de la construcción de nuevas formas de representación?, ¿cuáles son la legitimidad democrática y los criterios de legitimidad democrática de este postliberalismo?

Las preguntas sintetizadoras son: ¿A quién representan los asambleístas?, ¿a su sector, a los cooperativistas, a los colonizadores, o al espacio de la sociedad que se representa con el movimiento del mundo indígena?

¿Esto se resuelve con la representación corporativa? Me parece que ahí hay una cuestión por resolver.

¿A quién representan los asambleístas? ¿A su sector, a los cooperativistas, a los colonizadores, o al espacio de la sociedad que se representa con el movimiento del mundo indígena? ¿Esto se resuelve con la representación corporativa?

Economía y Estado postliberal

¿Son postliberales el retorno de la regulación estatal o evitar la privatización o el pluralismo económico que reconoce la Constitución? O, por el contrario, ¿esta visión postliberal del Estado supondría una transición del modelo de desarrollo que todavía está poco clara?

Debate

Kathrein Hoelscher

Sociedad plurinacional: ¿Una ficción jurídica?

Lo que plantea Fernando Mayorga es que Bolivia no es un Estado Plurinacional porque la sociedad boliviana no es plurinacional, pero este es un punto que deberíamos discutir. La pregunta es: ¿cómo se define a la nación? Se puede decir que es pluricultural o plurinacional, pues muchos definen a los pueblos indígenas como naciones. Por eso no estoy de acuerdo con la afirmación de Fernando en sentido de que la sociedad no es plurinacional.

En la Constitución se plantea que Bolivia es un Estado Plurinacional; hay un discurso fuertemente indígena, pero muchas veces uno tiene la impresión de que el sector más beneficiado son los campesinos, teniendo en cuenta las diferencias que hay entre lo indígena y lo campesino.

Pedro Portugal

Indígena o campesino

En la Constitución, el Gobierno pone en un solo bloque a lo indígena y a lo campesino. De este modo, indígena llega a ser sinónimo de campesino, pero en los hechos, como nos muestra Fernando Mayorga, hay organizaciones indígenas y organizaciones campesinas diferentes.

Autonomía indígena

Hay la tentación de creer que el Gobierno aprovecha un fermento indigenista, aprovecha el discurso, pero le es muy difícil concretarlo en políticas.

Está planteada una autonomía para poblaciones indígenas en el oriente, pero para las poblaciones mayoritarias aymaras y quechuas no existe esa autonomía. Dar territorialidad a los aymaras y a los quechuas significaría cambiar completamente la estructura territorial actual.

El objetivo político de los grupos políticos más fuertes, aymaras y quechuas, será siempre el regreso a lo que era el Tawantinsuyo, y el Tawantinsuyo es una confederación de naciones. La expectativa indígena no ha sido la autonomía indígena, sino un deseo unitario, la inclusión en los modelos estatales bolivianos.

Sin embargo, ahora se abre una expectativa de autonomía indígena que, como todo discurso, por muy errado que esté, puede constituir un camino y puede generar formas de nacionalismo indígena que van a desplazar a las expectativas y las motivaciones hasta ahora conocidas.

Entonces ahí puede surgir realmente un elemento indígena aymara aparte, que busque una emancipación nacional. Irónicamente, el actual Gobierno sería el detonador de gérmenes que no ha deseado ni pensado.

Se abre una expectativa de autonomía indígena que puede generar formas de nacionalismo indígena que desplacen las expectativas y las motivaciones hasta ahora conocidas. Puede surgir un elemento indígena aymara aparte, que busque una emancipación nacional.

Acerca de la tesis “pluralismo al interior del partido”

La democracia significa tener adscripción a ciertos principios básicos. Ahora, ¿el proceso va en un sentido de fortalecimiento democrático? Un tema muy interesante que plantea Fernando Mayorga es el debate sobre el pluralismo: ¿Existe pluralismo? ¿O el pluralismo se presenta solo dentro del MAS?

Si recordamos, había una idea bastante similar en las épocas del llamado “socialismo real”: los obreros no tenían por qué manifestarse ni protestar porque estaban dentro del Gobierno, es decir, era dentro del partido y dentro del Gobierno donde se discutían todas las expectativas.

El presidente Morales dijo que los aymaras no tenían por qué pedir autonomía ya que ahora estaban dentro del Gobierno. En la práctica real, el proceso va hacia un ejercicio bastante vertical con un deseo de centralismo exacerbado.

Pablo Stefanoni

Partidos en plural o partido único y corporativismo

Yo coincido con el texto de Fernando respecto a que el MAS piensa el pluralismo adentro del MAS, pero coincido menos con que la idea de que esto sea novedoso. Retomando lo que decía Pedro, vemos que esto ocurrió en los partidos que se pensaban como partidos de la revolución, la idea de que eran

Morales dijo que los aymaras no tenían por qué pedir autonomía ya que ahora estaban dentro del Gobierno. El proceso va hacia un ejercicio bastante vertical con un deseo de centralismo exacerbado.

partidos en que el pluralismo se iba a dar adentro, pero también en los partidos nacionalistas latinoamericanos que tienen la tendencia, en el límite, a pensarse como partido único.

Si uno piensa el peronismo, la tendencia era esa, pero en la práctica no ocurría; tampoco se puede ser un partido único solo con quererlo, pero en general había la idea del partido de la nación, como con el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) acá en Bolivia. Creo que el MAS actualiza claramente la idea de que en ese clivaje nación-antinación hay un partido de la nación y que el pluralismo social y político se va a dar a su interior;

En el caso del MAS se suma además el hecho de que se piensa en la integridad del partido con los movimientos sociales; es el tema del corporativismo, que hay que incluirlo indefectiblemente en el caso boliviano porque se piensa de manera corporativa tanto a la ciudadanía como la idea de representación y de legitimación. Esto de pensarlo como partido de los movimientos sociales, como una sumatoria de organizaciones sociales, ocurre permanentemente en el MAS.

El MAS como punto de equilibrios corporativo-territoriales

De hecho, cuando en el MAS hay sectores que se quejan porque sus candidatos no fueron incorporados la respuesta de Evo es que cada organización tiene representantes, y todas las organizaciones están representadas en las candidaturas, y si uno mira cómo funciona el MAS, observamos una especie de equilibrios corporativos o equilibrios territoriales. En el caso del Norte de Potosí, vemos que a los mineros les toca un candidato a senador, a los ayllus les toca un candidato a diputado, a los campesinos les toca un candidato a alcalde; está siempre presente la idea de repartir los cargos con un criterio de equilibrio corporativo y territorial.

Proceso refundacional o proceso cíclico con el retorno al corporativismo

Creo que esto tiene una incidencia muy fuerte. En este punto, pongo un signo de interrogación: ¿Hasta qué punto estamos en un proceso refundacional?

O, por el contrario: ¿Estamos en un proceso relativamente cíclico que retoma unas tradiciones muy arraigadas en Bolivia, es decir, la idea de un Gobierno con un tipo de representación corporativa-popular?

Creo que hay que aclarar lo de popular porque no se trata de un Gobierno corporativo donde estén representados todos. Algunas corporaciones son excluidas, como los empresarios y la iglesia, que son desplazados. El cogobierno del año 52¹ es una lección importante para entender por qué el MAS es posible en Bolivia y no en ningún otro país de América Latina.

No es un Gobierno corporativo donde estén representados todas las corporaciones. El cogobierno del año 52 es importante para entender por qué el MAS es posible en Bolivia y no en ningún otro país de América Latina.

Nueva élite: ¿élite revolucionaria?

Creo que ahí esta lo refundacional, pero usar el término ‘refundacional’ en Bolivia es un poco complicado porque la idea de refundar tantas veces un país implica que esa palabra tiene una connotación compleja. Bolivia se refundó muchas veces, entonces hay una cierta trivialización de la palabra. Me parece que en este proceso existe un cierto desacople entre dos cuestiones que están un poco enredadas en los análisis: por una parte, la cuestión de la radicalidad del cambio de élites per se, que recién se discute, y por otra, la radicalidad de las nuevas élites, que son dos cosas distintas.

MAS como espacio de autorrepresentación corporativa

Esto conduce a dos o tres cosas que es necesario plantear: una es la cuestión del pluralismo y el personalismo. Hay ciertas ideas autonomistas de rescate de los movimientos sociales, que siempre cuestionan el liderazgo de Evo Morales como un límite a la autorrepresentación. Sin embargo en el MAS ambas cosas —personalismo y autonomía— son complementarios. La gente milita en el MAS por una idea de autorrepresentación corporativa, que genera

En el MAS personalismo y autonomía son complementarios. La gente milita por una idea de autorrepresentación corporativa que genera bastantes problemas de articulación política.

1 Se refiere a la Revolución de 1952, liderada por el MNR (Nota de edición.)

bastantes problemas de articulación política, por ejemplo, cuando se eligen candidatos: puede ser que un candidato tenga muy poca chance a nivel electoral, entonces los gremiales, por ejemplo, van a querer un candidato gremial, pese a que quizás según las encuestas saldría muy mal. Ahí aparece el liderazgo de Evo Morales como el factor de unidad dentro de ese mundo corporativo.

Esto permite entender la lógica de por qué estos dos elementos, contradictorios y no complementarios, conviven. El MAS sería imposible de pensar hoy sin el liderazgo de Evo Morales, que está por encima y que es caudillista o carismático, o carismático situacional, como lo define Fernando Mayorga.

MAS: ¿partido campesino?

La segunda cuestión es la cuestión de lo “campesino indígena originario”. Creo si uno tuviera que definirlo, con el peligro de dejar cosas afuera, el MAS es un partido campesino por muchas razones: incorpora una serie de imaginarios campesinos; socialmente es asimilable a los partidos campesinos que existieron en otras partes del mundo en otros momentos, como en Europa del Este; el partido es expresión de pequeños productores y no tanto expresión de las comunidades.

Sociológicamente, el MAS es un partido de pequeños productores rurales y urbanos, y si uno mira dónde tiene efecto el MAS, originalmente es en este tipo de zonas, en El Alto o en el Plan 3.000 de Santa Cruz, y en los sectores cocaleros que —por ponerles un nombre— son sectores postcomunitarios, es decir, que conservan ciertas instancias comunitarias pero no son comu-

Sociológicamente, el MAS es un partido de pequeños productores rurales y urbanos. Surge en ciertos lugares y después se expande a otros lugares comunitarios.

nidades. El MAS surge en estos lugares, después se expande a otros lugares comunitarios —Norte de Potosí, zona del Lago Titicaca, etc.—, pero mucho más tarde, cuando ya es un partido, la gente se suma por una expectativa de acceso al poder.

En la Constitución la cuestión se resuelve de una manera simplista, que a su vez no resuelve nada: donde decía ‘indígenas’ los campesinos propusieron meterle ‘campesinos’, entonces siempre que se refiere a indígena, dice ‘indígena originario campesino’. Eso resulta complicado a nivel de discusión más profunda porque la justicia originaria indígena tiene un justificativo en la idea de nación, de civilización, de naciones previas a la Conquista.

¿Matriz nacional popular predominante o Estado postliberal?

Creo que habría que ver hasta qué punto este proyecto postliberal en lo económico es un proyecto postliberal en lo político. Creo que esto es más complicado, depende de lo que se defina como “liberal”; si se lo define en el sentido estricto, estoy de acuerdo en que sí hay un proceso postliberal, pero si —como se hace muchas veces en Bolivia y en otras partes de América Latina— lo liberal es casi un sinónimo de modernidad occidental, creo que es más difícil hablar de un modelo postliberal.

Es clara esta tensión entre un proyecto nacional-popular que centraliza el poder —aunque ese Estado-nación se llame plurinacional— y un proyecto mucho más autonomista de descentralización. Creo que es el primero el que prevalece.

Ese Estado nacional popular lo que hizo fue pasar por un tamiz nacionalista o popular todo lo que en la Constitución aparecía como desestabilizador de la idea de esta nación, bajándole los decibeles a lo plural. La justicia comunitaria está cerca, pero se le quitan un montón de atribuciones; la autonomía indígena se acerca, pero se les dice que el cupo indígena en la Asamblea Plurinacional es solamente de siete parlamentarios. Entonces creo que hay una clara matriz nacional-popular que hoy, obviamente, es distinta a la de los años cincuenta, que incluso puede tolerar ser “no homogenizadora”.

Es clara la tensión entre un proyecto nacional-popular que centraliza el poder y un proyecto mucho más autonomista de descentralización.

Simón Pachano

¿Postliberalismo o postneoliberalismo?

Es importante diferenciar si estamos hablando de un postliberalismo o de un postneoliberalismo, porque son dos cosas muy diferentes, como es diferente el liberalismo del neoliberalismo. Me parece que si estamos hablando de postliberalismo nos referiríamos a un tipo de democracia diferente a la democracia liberal, en la que no se incorporan —o entran de forma secundaria— los valores liberales, que tienen que ver con el Estado de derecho, con ciudadanía. Creo que este es un primer elemento importante.

Liderazgos fuertes versus institucionalidad

Debemos preguntarnos si estamos frente a un cambio de régimen o si es un cambio dentro de un mismo régimen; si estamos frente al cambio de régimen, qué es lo que asegura que ese régimen vaya a quedar establecido, es decir, qué es lo que le da sustento. Hay un conflicto entre institucionalización del proceso, legitimidad de ese proceso y el fuerte liderazgo que encabeza este proceso.

Sociedad plural no es lo mismo que pluralismo político

Quisiera llamar la atención sobre la necesidad de profundizar la diferencia entre pluralismo político y los otros pluralismos. Una cosa es sostener que un país, en este caso Bolivia, tiene una sociedad pluralista o plurimulti, y otra cosa muy distinta es la expresión política del pluralismo. Ahí hay dos

**Una cosa es sostener que Bolivia
tiene una sociedad pluralista o
plurimulti, y otra muy distinta es la
expresión política del pluralismo.**

posibilidades; la una es pensar en expresión política directa del pluralismo social, es decir que las diferencias o, si se quiere, los clivajes de la sociedad, se representen en lo político y tengan proporcionalidad en ese sentido; otra es el pluralismo entendido en los términos de la democracia liberal clásica del juego político de la libre competencia.

Carlos Toranzo*Post 2005: ¿Estado corporativo?*

Ya una vez valoré el trabajo de Fernando Mayorga porque da una idea de proceso; no es que todas las cosas se estén fundando. Creo que hay que escudriñar la hipótesis del presente conectada con las reminiscencias del Estado del 52, es decir, mirar la construcción de un Estado corporativo. Pablo insiste en muchas reflexiones de este tipo, y hay muchas evidencias de construcción de un Estado corporativo, quizás esto es, entre comillas, lo “postliberal” o más aún, lo “postneoliberal”, porque están muy claras las marcas de un Estado corporativo muy ligado a regímenes de carácter plebiscitario, de líderes fuertes, de caudillos fuertes. Pero el matiz radica en el fuerte discurso indigenista; eso es lo nuevo respecto del 52. Se trata de crear este actor indígena, pero cuando uno revisa la sociología, lo que uno encuentra en la realidad es, sobre todo,

una sociedad de campesinos más que de indígenas; además, hablo de modalidades específicas de mestizajes.

Economía mixta y neonacionalismo extractivista

Cuando uno sigue el rastro de ese Estado postliberal en la economía, parece sobre todo un Estado postneoliberal porque el horizonte parece ser no el de destruir la economía privada del país, sino mantener la inversión extranjera en hidrocarburos, en energía. Esto da cuenta de una fuerte economía mixta y no de una economía socialista, pero con un discurso de legitimación medioambientalista, amigable a lo ambiental, y un modelo pachamamista, que suena bien porque legitima este neonacionalismo extractivista, que piensa en el litio para sustituir al gas o a la minería.

Claudia Benavente

¿Pluralismo dentro del MAS?

Esto del actor solitario para aprobar leyes me da la impresión de que más que actor es un “actante”, complejo en su interior, por lo que estoy de acuerdo con esta idea del pluralismo dentro del MAS. Este escenario, este tablero complejo es el de un actor solitario pero complejo dentro de sí mismo, que está integrado por mosaicos de actores, de discursos, de enfoques políticos que a momentos juegan cartas en función de la tendencia que está dominando, en el ámbito legislativo, en el ejecutivo, en las calles. Es un solo actante, con una serie de tensiones en su interior.

Fernando Mayorga

Voy a intentar articular las distintas intervenciones.

Pluralismo político no es pluralismo dentro del partido

El pluralismo es un tema interesante, y planteo mi posición al respecto: no se puede considerar que el pluralismo político exista o deba ser pensado dentro del partido de gobierno; eso no es pluralismo político.

Ni siquiera se podría decir que dentro del MAS hay debate y pluralismo interno. El hecho de que existan negociaciones para reparto de cargos y para acceso a cuotas de elección y que existan presiones corporativas no tiene nada que ver con la representación política. ¿Qué debate interno hubo dentro del MAS para la aprobación de las cinco leyes orgánicas? Por el contrario, al senador que propició hacer una audiencia pública para escuchar voces de la población lo desplazaron de la presidencia de esa comisión legislativa.

Que el pluralismo político exista o deba ser pensado dentro del partido de gobierno no es pluralismo político.

Ausencia de pluralismo al interior del MAS

No existe ejemplo de alguna decisión importante tomada en los últimos años que muestre que en el seno del MAS se produce un debate pluralista. Menos todavía un pluralismo como intercambio discursivo en espacios institucionales con distintas propuestas para tomar decisiones, porque el MAS controla los recursos de poder institucionales con dos tercios de asambleístas, que es mayoría calificada.

Presencia de un pluralismo débil en el sistema político y de representación

Sin embargo, llegar al extremo que asume la oposición al juzgar al Gobierno como totalitarista, es decir que no hay pluralismo, es un error. Existe pluralismo, pero es débil porque predomina un partido con mayoría parlamentaria, aunque el partido de gobierno es débil en otros ámbitos. Bastó la presencia del Movimiento Sin Miedo (MSM) con tres diputados y dos victorias electorales en alcaldías para abrir el debate sobre las orientaciones políticas del proceso, y surge el debate en el espacio parlamentario y se amplía a la esfera pública. Eso es pluralismo: cuando hay varias voces para discutir sobre el mismo tema y que tengan alguna incidencia en la decisión. Pero aquí esa incidencia es débil porque es débil la fuerza parlamentaria.

En las asambleas departamentales tenemos diversas relaciones de fuerza. El pluralismo es más débil en Cochabamba porque el MAS tiene 82% de asambleístas; en Santa Cruz, en cambio, tiene solamente alrededor del 50% y eso modifica las condiciones de una interacción pluralista. Cuando se da una distribución de fuerzas sin concentración de poder en una sola organización política existen incentivos para el intercambio discursivo y la interacción política, y para que la toma de decisiones sea a partir de negociaciones.

Entonces el pluralismo debe auscultarse en el sistema de representación política y en las instituciones, y no así en las filas del partido de gobierno, porque eso significaría reducir el sistema político al partido de gobierno.

Avance de la democracia a partir de medidas postliberales

En cuanto a lo que es liberal o neoliberal, esto engloba otros temas. He partido del criterio de Benjamín Arditi, que se refiere a lo postliberal, aunque creo que el asunto, en relación al patrón de acumulación económica, es más bien postneoliberal por el “retorno” del Estado. Ahora bien, no se trata solamente de incorporar retórica y visión ambientalista a la idea de desarrollo; existe también el reconocimiento de derechos colectivos que puede tener consecuencias territoriales y además definir el acceso a los recursos naturales. Ese es el tema, y ahí se da una contradicción irresuelta que saca a relucir justamente los límites de los cambios en el diseño del Estado, en el renovado papel económico del Estado.

El pluralismo debe auscultarse en el sistema de representación política y en las instituciones, y no así en las filas del partido de gobierno, porque eso significaría reducir el sistema político al partido de gobierno.

¿Dónde está el avance en democracia a partir de medidas postliberales? La boliviana es la única Constitución que reconoce la democracia comunitaria; que le reconozca solo un 5% de escaños es otra cosa, pero se los reconoce. Parece poco que sean siete diputados indígenas —y no 36, como exigía la oposición, o 15, como pedían los propios pueblos indígenas—, pero es un avance progresivo y, sobre todo, sin que exista el riesgo de dualismo en la representación política.

Hay que recordar que la propuesta original de las organizaciones campesinas e indígenas agrupadas en el Pacto de Unidad, y que fue asumida por el MAS como documento del texto constitucional, planteaba un Estado Plurinacional basado solamente en las autonomías indígenas. Era una sola cara identitaria y, por lo tanto, en esa opción sí entraba el dominio de la elección directa por usos y costumbres. Sin embargo, en el texto constitucional aprobado en 2009 la lógica comunitaria se subordina a la lógica liberal de un ciudadano, un voto, incluyendo a los diputados indígenas. Es decir, se da una combinación sin contradicción. Curiosamente, donde se utilizan usos y costumbres para elegir representantes es en los departamentos del oriente; los antiindigenistas, que son antimasistas, incorporan en los estatutos autonómicos

la elección directa de representantes indígenas mediante usos y costumbres. Y se trata de otra forma de articulación de pautas no liberales con la democracia representativa, sin contradicción ni dualismo.

La nueva CPE es conservadora en lo central

Señalo que la nueva CPE es conservadora en lo central, en todo aquello que tiene que ver con el proceso político decisonal. Todas las decisiones importantes se definen en el Parlamento y en el Ejecutivo, cuyas atribuciones y características han cambiado muy poco. Esto, frente a las pretensiones de algunos grupos que planteaban una propuesta basada en la idea de una sociedad multicivilizatoria y, por lo tanto, que se elija una Presidencia tricéfala, un Presidente con derecho a veto, que el cargo sea rotativo, y que también se elija a los representantes del Legislativo por ternas en las comunidades y por sorteo en las ciudades. ¿Que ha quedado de esas propuestas? Por suerte casi nada; lo que ha quedado es el Estado Plurinacional.

Transición limitada de lo neoliberal a lo postliberal

Esto nos lleva a discutir otra buena pregunta: ¿es transición o no es transición? Pienso que es transición si vemos lo que ha cambiado en dos parámetros: el patrón de acumulación y el modelo de representación política del Estado boliviano. Como toda transición, tiene sus límites, pues se da un estatismo que es radical en lo retórico pero que en los hechos tiene sus propias limitaciones; el “gasolinazo” de diciembre de 2010 responde al reconocimiento, por parte del Gobierno de la importancia del mercado.

Ampliación del Estado en detrimento del mercado

Sin embargo, hay más Estado que antes, de eso no hay duda. La relación y configuración entre Estado y mercado ha cambiado, y los del Gobierno lo ponen en

Hay más Estado que antes. La relación y configuración entre Estado y mercado ha cambiado. Por otro lado, se ha dado una ampliación de las instituciones de democracia participativa y directa o indirecta.

términos de que la presencia del Estado en el PIB sea mayor que la de los empresarios privados. Ese era el tema de fondo los años anteriores porque planteaban ganarle políticamente a Santa Cruz para disminuir la importancia económica de la burguesía cruceña. Eso sí ha cambiado, en eso hay transición.

Por otro lado, se ha dado una ampliación de las instituciones de democracia participativa y directa o indirecta, con la inclusión del plebiscito, la revocatoria de mandato y el referéndum, que se introdujeron en los últimos años por la fuerza de las circunstancias y que ahora forman parte de la nueva Constitución, como la democracia comunitaria. Y, sin duda, en el caso boliviano surge el tema de la presencia de nuevas identidades, es decir de mujeres e indígenas en la representación política, una presencia que fue en aumento en los últimos 15 años, y que a la larga redundará en mayor participación.

Transición incremental

Entonces estamos en una transición, y la buena noticia es que es una transición incremental, no es rupturista, al margen de la retórica. Es decir que a pesar de la retórica rupturista, la transición no es rupturista aunque se haya hablado de proceso de “refundación” del Estado boliviano.

Inadecuación entre Estado Plurinacional y la sociedad realmente existente

El tema de la relación entre Estado Plurinacional y sociedad me parece central. Planteo este tema como una inadecuación entre el Estado Plurinacional y la sociedad real, que no puede ser caracterizada como “plurinacional”.

Es necesario observar el perfil cultural o productivo de los actores sociales para ver la ligazón entre sociedad y Estado a través de políticas públicas y a través de las propias redes de mediaciones con el Estado. Si suponemos que la sociedad es plurinacional, entonces qué pasa con lo corporativo, que apunta más a la faceta clasista y económica que a la cultural o territorial. ¿Cómo puede haber ahí lo de plurinacional? En la retórica oficialista, la sociedad ha sido definida como plurinacional y ahora tiene un Estado Plurinacional, es decir, al fin el Estado boliviano representa a esta sociedad puesto que antes el Estado era “aparente” porque no representaba la sustancia de la sociedad. Por lo tanto, ¿cuál es la sustancia de la sociedad?: lo plurinacional, representado por el Estado.

Ahora bien, veamos lo plurinacional del Estado. El Estado es, como se puede leer en las monedas de 50 centavos, “Estado Plurinacional de Bolivia”. En la Constitución se inscriben dos palabras con mayúsculas: ‘Plurinacional’ y ‘Comunitario’. En las monedas no entró lo de comunitario, y casi nadie habla de Estado comunitario, es decir, nadie recupera ese sentido. Es un tema central porque de lo plurinacional y lo comunitario queda solo lo plurinacio-

nal. Y está como adjetivo de la Asamblea Legislativa, del Órgano Electoral, del Tribunal Constitucional y de unas cuantas instituciones más. ¿Cómo se traduce lo plurinacional en esas instituciones? En que, por ejemplo, el Tribunal Constitucional debe tener en su seno dos representantes que expresen su “carácter plurinacional”; es así de vago porque es difícil especificarlo y establecerlo. ¿Por qué es difícil? Porque no hay una definición de pluralismo nacional en la Constitución. ¿Donde está el sujeto plurinacional que expresa a la sociedad? No existe, por tanto estamos ante una ficción sociológica porque ese sujeto solo existe en términos jurídicos: “naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

Me pregunto dónde están las “naciones” indígena originario campesinas de esta sociedad que están representadas por el Estado. ¿Existen? No, y dis-

Si en la sociedad no existe ninguna colectividad que sea una “nación y pueblo indígena originario campesino”, y solo existen en la Constitución como sujetos portadores de derechos reconocidos por el Estado, ¿quién representa a esa ficción jurídica?

El Estado.

cutirlo sería mera retórica y formaría parte de un insulso debate pseudofilosófico si no tuviera que ver con toma de decisiones estatales. Lo voy a poner de la manera más simple posible: si no existe ninguna colectividad que sea una “nación y pueblo indígena originario campesino” en la sociedad y solo existe en la Constitución como sujetos portadores de derechos reconocidos por el Estado, entonces ¿quién representa a esa ficción jurídica? El Estado.

Por lo tanto, solamente el Estado puede representar a esa complejidad de sujeto reconocido por la Constitución.

La “refundación” tiene que ver en gran medida con este tema. Es un intento de quiebre discursivo con el nacionalismo revolucionario, como algo que ve el MAS como discurso de legitimación de regímenes anteriores, de lo que denomina la ‘república’ y lo asimila con el proyecto de construcción del Estado nacional. Sin embargo, me interesa ver los efectos políticos y otros aspectos en términos de ciudadanía que tiene esta definición.

El MAS expresa la transición y, al mismo tiempo, la continuidad pero con rupturas. Se trata de lo nuevo y de lo viejo que se combinan de nuevas maneras. Entre el MAS del presente y el MNR de 1952 se encuentra el neopopulismo de los años noventa, de Carlos Palenque y Max Fernández. Ellos estaban asentados en el apoyo de los sectores del comercio —transportistas, gremialistas, migrantes urbanos— que entran a la política a través de esos par-

tidos. A mi juicio, esa es la segunda base electoral del MAS, porque la primera base es de carácter orgánico y con capacidad de movilización política mediante las organizaciones campesinas, primero (y los sindicatos vienen del 52), e indígenas, después, dependiendo lo que esté en juego corporativamente. Para la disputa electoral entra en juego otro actor, de carácter ciudadano urbano, interpelado por el MAS a la usanza del neopopulismo de CONDEPA y UCS.

Nación plural que refleja mejor la complejidad de la sociedad

¿Dónde está lo nuevo? Lo nuevo está en que se presta una mirada más adecuada a la propia complejidad de la sociedad. Es cierto que antes era la del Estado-nación, que estaba basado en una visión homogeneizante de nación; ese era el proyecto del nacionalismo revolucionario del siglo pasado. La mirada actual está basada en una concepción más enriquecida de la comunidad política, articulada al reconocimiento de derechos colectivos junto a los derechos individuales, que constituyen la categoría de nación plural, no de pluralismo nacional.

Estado como concentración de poder

Lo que no ha cambiado es la idea de Estado, es decir, del Estado como concentración del poder. ¿Quién representaba antes a la nación? El Estado. Carlos Montenegro, el ideólogo del MNR, que se fundó en 1940, decía que la historia es una lucha entre la nación y la antinación, y la nación se expresa a través del pueblo, y cuando el pueblo se libera se expresa la nación y se materializa en el Estado. ¿Dónde se resuelve y se manifiesta la soberanía nacional? En el Estado. ¿Dónde se manifiesta la unidad nacional? En el Estado. En la actualidad, ¿dónde se expresan las naciones y pueblos indígena originario campesinos? En el Estado. Esas son las continuidades entre el proceso revolucionario iniciado en 1952 y el actual Estado Plurinacional.

Lo nuevo está en que se presta una mirada más adecuada a la propia complejidad de la sociedad basada en una concepción más enriquecida de la comunidad política, articulada al reconocimiento de derechos colectivos junto a los derechos individuales, que constituyen la categoría de nación plural, no de pluralismo nacional.

Paradoja: pluralismo que se sintetiza en el Estado

Entonces, la diversidad social descubierta, el pluralismo como respuesta a la heterogeneidad en la sociedad (me refiero al pluralismo lingüístico, cultural, jurídico, económico y demás) se sintetizan en el Estado, y esta es la paradoja, porque el Estado siempre tiende a la homogeneización, a la uniformidad, y rechaza la diversidad, la heterogeneidad. Y esta es una faceta negativa del proceso boliviano porque el Estado unifica lo que es diverso de por sí, que es la sociedad.

Tenemos, además, un Estado donde hay concentración de poder que reduce el pluralismo y que, por tanto, le quita calidad y riqueza a este proceso. Y aquí me quedo solamente con una interrogante que es una falsa pregunta: ¿todo esto tuvo algo que ver con el liderazgo que encarna este proceso?

El gasolinazo: ¿un hito?

¿Cuál es el efecto político del gasolinazo que provocó el descrédito del Gobierno y la caída de la imagen del Presidente? Antes del gasolinazo la estrategia del MAS estaba claramente dirigida a la reelección de Evo Morales en el año 2014, y ahora esa estrategia está en duda, lo que no es poca cosa para lo que vaya a ocurrir respecto al MAS y los demás actores políticos.

Relación entre organizaciones sociales y Gobierno: ¿en cuestión?

Otro efecto directo del gasolinazo tiene que ver con la dinámica interna de la coalición con los movimientos sociales que dirige el MAS. Lo que se ha puesto

Un efecto directo del gasolinazo es que se ha puesto en cuestión la relación del MAS con sus bases, con las organizaciones sociales, excepto con las organizaciones del primer anillo, que son campesinas, y las únicas que no han rechazado el gasolinazo

en cuestión es la relación del MAS con sus bases, con las organizaciones sociales, excepto con las organizaciones del primer anillo, que son campesinas, las únicas que no han rechazado el gasolinazo. Sin embargo, el 31 de diciembre, en la reunión de Evo Morales con los cocaleros en el Chapare, éste, en un tono de asamblea sindical, pero más enérgico que nunca, exigía que como soldados del “proceso de cambio” apoyaran el decreto del gasolinazo. Fue una dura interpelación: “De ustedes depende el proceso de cambio”. La resolución

de esa asamblea de cocaleros fue la siguiente: ellos, como dirigentes, obedecían el pedido del Presidente, pero no garantizaban la adscripción de sus bases.

¿Bastiones electorales del MAS en cuestión?

No existen los llamados “bastiones electorales” del MAS. Pueden considerarse bastiones ciertos departamentos como distritos únicos en términos de datos, porque la votación en las ciudades no fue positiva para el MAS: en el ámbito municipal perdió en Oruro y en La Paz, y en Cochabamba ganó por escasos votos. Es decir, más de la mitad de la población citadina no votó por el MAS, y por eso no sorprende que en esas ciudades salgan a protestar contra el “gasolinazo” y el Gobierno. Entonces, ha cambiado la agenda política del Gobierno porque el tema económico ha pasado a ser el tema central de sus preocupaciones.

Ampliación de la democracia

Respecto a la democracia, tengo que ser fiel a mi propia convicción: insisto en el carácter procesual de estos cambios y seguiré insistiendo en eso. Ya es un avance lo indígena y es un avance lo logrado por las mujeres, ya sea en el gabinete de ministros, en diputados plurinominales y en el Senado, con casi un 50% de mujeres. La presencia indígena ya está consolidada en las asambleas departamentales y es mayoritaria en los concejos municipales. Esos ya son avances, y debe suponerse que cuando se elaboren los Estatutos Autonómicos y las cartas orgánicas municipales estos avances van a institucionalizarse, y tal vez se amplíen estos temas, y tal vez avancen las autonomías indígenas. En la medida en que sean progresivos y leves, seguirán expresando una ampliación de la democracia sin poner en riesgo la estabilidad política.

Debate del documento

“El futuro de la democracia en Venezuela”, de Nino Gianforchetta y Vanessa Cartaya

Comentario de Karina Herrera

Crisis del sistema de partidos

Como el autor ha manifestado respecto a lo que está ocurriendo ahora en Venezuela, no se podría entender estos hechos sin tomar en cuenta el pasado, ese pasado que va de 1958 a 1998, que explica la debacle del sistema de partidos, esa democracia bipartidista representativa pero excluyente que estuvo asentada en el poder de la televisión, en el poder mediático, la desilusión de la ciudadanía por la insatisfacción de sus demandas, pese a un significativo auge de las rentas petroleras, principalmente antes de los años setenta, que hubiera permitido aplicar políticas de mejor redistribución en la economía y en los beneficios sociales.

Y es este cuestionamiento profundo de la representatividad de los partidos, la crisis política, que además se profundiza con el apego a la aplicación de los programas de ajuste estructural de los Gobiernos de Venezuela, cayendo en la ingobernabilidad y la violencia, la tierra fértil en donde se asienta precisamente este nuevo liderazgo atípico, esta nueva propuesta de democracia que creo que tiene un futuro incierto respecto a la dirección de la democracia y de la institucionalidad en Venezuela.

Nuevas élites, viejas prácticas

En Venezuela hay un cambio de élites políticas, pero que gobiernan con prácticas tradicionales: se refuerza el caudillismo y toda la cultura política de prebendalismo.

En Venezuela se presentan algunas paradojas. Venezuela representa tensiones en torno a la construcción de nueva institucionalidad entre 1999 y 2005-2006, cuando hay claramente este planteamiento del socialismo del siglo XXI. Si bien hay un cambio de élites políticas, estas nuevas élites gobiernan con prácticas que son tradicionales, que siguen siendo las mismas: se

refuerza el caudillismo y toda la cultura política de prebendalismo que ya traía Venezuela desde antes, y se la refuerza con la nueva institucionalidad, con ese poder ciudadano, con los ministerios de participación.

Participación ciudadana y concentración del poder

En Venezuela se trata más bien de enfocar la participación ciudadana a los temas de afiliación política y ahora a una afiliación discursiva férrea. Es decir, el discurso de la refundación de la República con nuevas leyes y nuevos cuadros normativos, a medida que avanzan, en lugar de favorecer una redistribución del poder, más bien concentran el poder.

Entonces aquí hay una paradoja: esta nueva institucionalidad no se presta a una redistribución del poder ni a una participación ciudadana efectiva; por el contrario, a través de la cooptación ciudadana con elementos prebendales, más bien se refuerza la concentración del poder, de las decisiones presidenciales, y por lo tanto, la disolución de la autonomía de los poderes.

Transgresión de principios democráticos y resistencias

La creación de medidas o de leyes convenientes al programa nos lleva a cuestionarnos y a preguntarnos: ¿cuáles van a ser los márgenes de resistencia de estas fisonomías “democráticas”, de estas maneras de hacer democracia que están en flagrante trasgresión con varios principios y procedimientos de la propia Constitución? Es decir, ¿hasta dónde van a llegar los márgenes de la resistencia? ¿Hasta dónde vamos a ensanchar esos márgenes? ¿Y dónde nos vamos a topar con la pared para definir que esto es democrático o que va más allá de la democracia o que va en contra de la democracia?

Se planteaba una tensión entre la institucionalidad democrática y la legitimidad que le da el voto para que continúe con el proceso lo que está en contradicción con la propia Constitución Política.

Institucionalidad democrática y legitimidad

Se planteaba una tensión entre la institucionalidad democrática y la legitimidad que le da el voto, porque un porcentaje del 62% de aprobación del régimen chavista le da una legitimidad para que continúe con el proceso que está en contradicción con la propia Constitución Política.

Acá hay contradicciones que nos plantean si es esto una democracia con un corte totalitario —y ahí hay una gran contradicción— o, en términos de algunos analistas, es una dictadura legitimada por el voto.

Pensar en esos extremos nos ayuda también a reflexionar un poco sobre lo que está pasando en Bolivia: cómo se construye esta nueva institucionalidad, este nuevo cuerpo de leyes, a partir de una exacerbada concentración de las decisiones en una persona o en un grupo de personas.

Participación ciudadana: ¿instrumentalizada?

El segundo punto tiene que ver con esta participación ciudadana, uno de los postulados más fervientes de la nueva Constitución con las misiones sociales, las comunas, que más bien están dando un indicio de participación instrumentalizada y una redistribución de ingresos, pero selectiva y excluyente pues llega solo a los sectores que se adhieren al proceso. Es decir que efectivamente la ciudadanía ha tomado conciencia de su derecho a participar, pero a la par vemos que esa participación no tiene una verdadera incidencia si no está condicionada a aquello que le es favorable al régimen. Entonces, en el caso de Venezuela, hasta dónde podemos pensar en el reforzamiento de una verdadera participación ciudadana sin salir de estos márgenes que permiten más bien afianzar las prácticas prebendales y las prácticas clientelares en este tipo de participación.

En el tercer punto se observa que no hay una significativa reducción de la pobreza. En la gestión pública se nota más bien improvisación, ensayo de políticas y una exacerbada preeminencia del cálculo político por sobre un tratamiento serio de las políticas sociales.

Existe una tendencia a la estatización de las empresas ligada además a una discrecionalidad y corrupción en el manejo de los recursos públicos. Por lo tanto, todas las hipótesis y todas las argumentaciones del trabajo nos llevan a evidenciar más bien un deterioro en las condiciones de vida, en salud, educación, vivienda, empleo, un incremento de la inseguridad ciudadana, de la delincuencia. Es decir que todo conduce a la vulneración de los derechos garantizados por la misma Constitución.

Empoderamiento de los pobres y percepción ciudadana favorable

Aquí lanzo también otra pregunta: ¿hasta dónde se puede cooptar esa participación social para mantenerla atrapada en una red de prebendas, si la misma sociedad y la misma ciudadanía son víctimas?

Desde la percepción social, como lo evidencia el mismo trabajo, hay una evaluación favorable en cuanto a inclusión social, representación pública y empoderamiento de los pobres y de los excluidos, lo que precisamente lleva a ratificar el apoyo electoral al régimen.

¿Los medios de comunicación crean legitimidad?

En el documento no se ve un rol claro de los medios de difusión cuando sabemos que en el último periodo la vida política de Venezuela ha estado más que mediatizado, y no solamente mediatizado desde la oposición, sino principalmente desde el Estado, desde

¿Hasta dónde se puede cooptar esa participación social para mantenerla atrapada en una red de prebendas, si la misma sociedad y la misma ciudadanía son víctimas?

el régimen. Ha habido una construcción muy fuerte de un Estado comunicador, donde el Estado es al mismo tiempo el líder y son el partido y el Gobierno los que comunican y ejercen esa vinculación casi directa con la población.

¿Cuál va a ser el rol de la oposición y cuál va a ser el rol de los medios en la construcción o en la deconstrucción de esta percepción ciudadana? ¿Qué es lo que le da legitimidad, por lo menos en las urnas, pese a todas las contradicciones democráticas que tiene el régimen y pese a su intención de quedarse en el poder por mucho más tiempo?

Debate

Pablo Stefanoni

Tema étnico y los procesos nacional-populares

En el estudio sobre Venezuela no se planteó el tema étnico. Me parece que es una idea que a veces se presenta en América Latina, y que tiene más que ver con la imagen que tenemos de los países que con lo que significa el tema de

la etnicidad en cada país. En Argentina pasó lo mismo con el peronismo, y si uno lo escruta un poco, sí hay un tema étnico.

Varias veces el tema étnico era politizado en el discurso de Chávez, y entre sus propias bases se da una identificación con Chávez en muchos sentidos como mestizo, como zambo, en tanto identidades étnicas, populares, excluidas tradicionalmente de la política venezolana.

Creo que habría que considerar que el que no sean tan claramente comunidades y pueblos indígenas, como sucede en el caso de Bolivia, no significa que la identidad no se exprese de manera más o menos difusa pero efectiva en esta disputa política. Estas variables étnicas, aunque no se expresen de manera tan explícita, explican mucho de los procesos nacional-populares.

El totalitarismo no debe ser parte del debate

Sobre el totalitarismo, creo que debemos sacarlo de la discusión porque aquí hay un debate académico sobre si se trata o no de un proceso totalitario, y me parece que en estos países hay claramente procesos de intervención del Estado en la vida privada.

En los regímenes totalitarios no hay oposición y tampoco referéndum, y la tensión entre la mayor participación y las instituciones es muy propia de la tradición nacional-popular.

Observando la historia, vemos que es impensable que haya oposición dentro de un régimen totalitario, más allá de que en los casos que tocamos el gobierno tenga ventajas o no. En los regímenes totalitarios no hay oposición y tampoco referéndum; otra cosa es que los gobiernos incidan y afecten la institucionalidad, pero creo que esa tensión entre la mayor participación y las instituciones es muy propia de la tradición nacional-popular.

Participación social

En cuanto a la participación social, en Venezuela vemos que sí hay una mayor participación, y creo que sería más positivo ver casi etnográficamente lo que significan estas formas de participación popular, y cómo la gente vive esa participación en consejos comunales, que son claramente instancias muy controladas, con muchos mecanismos que las protegen, pero que también pueden generar procesos de empoderamiento. Creo que también esto explica en parte

la legitimidad de Chávez. En el fondo, hay que llegar a ver por qué se mantiene la popularidad de estos procesos: en parte seguramente por el ventajismo estatal, pero también porque una parte de la sociedad tenía la sensación de ser excluida del sistema político.

Pedro Portugal

Del “poder al pueblo” al “poder vertical”

Lo que pasa en algunos lugares es que se crea una estructura relativamente perversa, que en vez de motivar una liberación va creando estructuras de poder con un discurso igualitario cuando lo que al final se produce es toda una serie de mecanismos para mantener el poder.

Resulta para mí un poco difícil de concebir que en sociedades donde el poder esté —aunque sea en el nivel consultivo— en el pueblo, en las bases, se llegue a niveles de decisión donde todo esto sea garantizado por un poder personal que todo lo puede cambiar y decidir. Y es difícil comprender cuando contrastamos esta realidad con otras sociedades donde gente con mucha popularidad deja el Gobierno, como es el caso de Lula. Creo que de alguna manera la reelección refleja la naturaleza de la sociedad y sus insuficiencias. Aquel que honestamente quiere que el poder sea del pueblo asume su relativismo, y no crea mecanismos que perpetúan en el poder a él y al poder de su grupo.

La reelección refleja la naturaleza de la sociedad y sus insuficiencias. Aquel que honestamente quiere que el poder sea del pueblo asume su relativismo y no crea mecanismos que lo perpetúan en el poder.

José Antonio Quiroga

Bolivia y Venezuela: ¿camino similares u opuestos?

Fernando Mayorga dice que a pesar de que este proceso boliviano tiene un déficit de pluralismo, en términos generales la democracia va por buen camino, y que es un proceso que ha permitido una ampliación de la democracia,

una democratización de la sociedad. Escuchamos también que la democracia en Venezuela va por mal camino, si es que todavía queda allí algo que pueda llamarse democracia.

Lo que me llama la atención es que ambos procesos están inspirados en ideas muy similares y, sin embargo, producen resultados muy distintos. Entonces la pregunta es si la diferencia consiste en la mayor o menor participación de los movimientos sociales, que sería una de las diferencias entre el proceso venezolano y el boliviano, o si el componente étnico, por lo menos en el discurso, hace una diferencia entre una trayectoria y la otra.

Muchas de las cosas que se ha expuesto sobre Venezuela las encuentro muy similares al proyecto al cual aspira el socialismo comunitario, el Estado integral, el copamiento a partir del Poder Ejecutivo de los demás poderes del Estado. Álvaro García Linera dijo: “nuestro proyecto consiste en el control total del Poder Ejecutivo, el Legislativo, el Electoral, el Judicial” y “tenemos el Gobierno pero no tenemos el poder, y ahora hay que trabajar para tener el poder”. Es un discurso muy similar, pero aparentemente los resultados son muy distintos.

Franklin Ramírez

Participación en los consejos comunales

Hay diversos estudios, etnografías y encuestas sobre los consejos comunales hechos por investigadores norteamericanos que muestran que es mucho menos homogéneo de lo que aquí se presenta. Por un lado, efectivamente, la fuerza participativa del Estado venezolano es una de las más importantes de la democracia moderna. El famosísimo presupuesto participativo de Puerto Alegre no le llega ni a los talones en el sentido de su capacidad de movilización. En su mejor momento, el presupuesto participativo movilizó entre el 8 y el 10% de la población de esta ciudad, en tanto que en el caso de estos consejos comunales la movilización se acercaría al 30% de la población, y además en el marco de un proceso que es mucho más pluralista de lo que se indica.

Efectivamente, hay presencia de clases medias no chavistas dentro de los consejos comunales, ciertamente tienen más dificultades de organizarlos, pero hay una dinámica de pluralismo social y político en estos consejos comunales. Estos consejos, incluso desde la crisis chavista, tienden cada vez más a distan-

ciarse discursivamente en términos simbólicos de las referencias del liderazgo chavista y podrían empezar a funcionar como un antídoto a la polarización política que vive el país.

Nino Gianforchetta

Boom petrolero y reducción de pobreza

Creo que es importante aclarar que no se puede sostener que durante los Gobiernos de la Cuarta República los niveles de pobreza y exclusión social aumentaban aun con un ingreso petrolero alto. Aquí tenemos que tener mucho cuidado y analizar muy bien las cifras.

El gasto público venezolano es altamente vulnerable a las variaciones de los precios petroleros. En Gobiernos anteriores al Gobierno del presidente Chávez los niveles de pobreza estaban bien, hubo un periodo donde se redujeron significativamente.

Hablando de legitimidad, Andrés Pérez concluyó su mandato con más del 60% de aprobación. Otro gobernante de la Cuarta República, Jaime Lusinchi, terminó con más del 63% de aprobación, con una política de alto gasto público: se había incrementado el consumo y la capacidad de gasto y disminuían los niveles de pobreza.

Hay un viejo adagio en Venezuela:
“no hay bueno ni mal Gobierno, solo hay alto y bajo precio del petróleo”.

Entonces, ¿qué pasa entre 2003 y 2008? Empiezan a incrementarse significativamente los precios del petróleo, el boom petrolero estimuló el gasto público, el gasto público incrementó el consumo, disminuyeron los niveles de pobreza debido a los niveles de ingreso, pero no hay ningún estudio serio que nos diga que las causales estructurales de la pobreza en Venezuela fueron aplacadas.

Hay un viejo adagio en Venezuela: “no hay bueno ni mal Gobierno, solo hay alto y bajo precio del petróleo”, y me temo que esto pueda ocurrir de nuevo.

El papel de los medios de comunicación

Los medios en Venezuela jugaron un rol deplorable desde el inicio de 1999, no solo porque se convirtieron en transmisores de ciertos intereses políticos,

sino porque los mismos tenían su propia agenda política. Todos aquí conocemos el lamentable error de los medios de comunicación durante los sucesos de los días 11, 12 y 13 de abril, o el vacío de poder que originan estos golpes de Estado. Hoy hay un solo medio con beligerancia, porque los demás han sido aplacados por la hegemonía comunicacional del Gobierno, que actualmente es muy grande.

En Venezuela hay dos manejos comunicacionales opuestos, perverso el uno con el otro, pero el papel de los medios de comunicación en general ha sido lamentable.

La oposición venezolana

El segundo elemento a considerar es que una de las fortalezas de Hugo Chávez Frías es la debilidad extrema de la oposición venezolana. Creo que una gran parte de la población de clase media —y no estoy hablando de la clase baja—

desconfía de la oposición venezolana. Entonces, ¿qué ha sucedido en los últimos procesos electorales? En última instancia se han inclinado más, en términos porcentuales, hacia el chavismo que hacia la oposición. Ahora bien, la

Va a ser duro lo que enfrente Venezuela a futuro: la oposición que tenemos hoy no es la garantía de una mejor democracia, al contrario.

oposición ha avanzado y se ha posicionado, pero no representa una opción. Es probable que la oposición gane en 2012 porque el Gobierno de Chávez está de bajada y porque hay una situación muy precaria en el bloque revolucionario.

También va a ser duro lo que enfrente Venezuela a futuro; la oposición que tenemos hoy no es la garantía de una mejor democracia a futuro, al contrario.

El PSUV y el liderazgo de Chávez

Qué está pasando con el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV): el PSUV es Chávez, el PSUV es un partido hecho a la medida de lo que era Acción Democrática cuando era un partido fuerte. Ahí no hay una democracia interna. El actual gobernador de Lara, Henri Falcón, que siendo uno de los dirigentes del PSUV estuvo en desacuerdo con la política de Chávez, simplemente no pudo seguir en el partido. Se ofreció para ir a la dirección del partido, no lo acogieron y simplemente hubo una separación de facto del PSUV. No hay posibilidades de debatir en el PSUV.

Funcionamiento de los contrapesos y la participación ciudadana

En Bolivia estamos todavía en la etapa previa al modelo socialista. El impulso del MAS está en la etapa en la que estaba el modelo venezolano hace cuatro o cinco años.

Hay unos elementos fundamentales que diferencian a ambos tipos de modelos, con sus similitudes: el control de la fuerza junto con el arraigo militar que tiene el Presidente de la República, y el modelo que tenemos en Venezuela, basado en la renta petrolera son elementos que dificultan que en Bolivia se pueda hacer lo que se hace en Venezuela. Me parece que los contrapesos en Bolivia pueden funcionar mejor que los contrapesos en Venezuela, y eso da mayores márgenes para la pluralidad y el progreso en términos democráticos.

Cuando hablaba de los consejos comunales, no lo hacía en términos peyorativos, no hay que desestimar nunca la organización popular, pero no estaría tan de acuerdo con lo que se decía aquí en sentido de que se ha ido avanzando de una contraloría social a un control social. Antes había mucha más pluralidad en los consejos comunales y en otras instancias de participación, porque ahora la ley del poder popular obliga a que para instalar un consejo comunal sea necesario inscribirse en el Ministerio de Poder Popular para la Participación, y allí surge el control en términos de a quién se lo permiten y a quién no.

Consejos comunales

Los consejos comunales son antipopulares porque reciben recursos directamente del Ejecutivo nacional, y además muchos de éstos también han sido caldo de cultivo para actos de corrupción que han denunciado las propias comunidades. Sin embargo, han logrado realizar muchas pequeñas obras, como la red de tuberías que permite que llegue agua a las casas; el asfaltado de algunas vías; la autogestión de algunos servicios pequeños, como el servicio de aseo urbano, que muchas veces dan lugar al desarrollo humano donde los servicios públicos no tienen acceso. Y todo ello es positivo.

Pérdida de la capacidad de producción de petróleo de PDVSA

En términos económicos, los pasivos de PDVSA, incluyendo la deuda externa, llegan al 22% de su patrimonio. Incrementar la producción de petróleo para Venezuela no es una opción pues el país ha ido perdiendo su capacidad

de producción de petróleo. La empresa PDVSA tiene una intervención oficial mucho más amplia, pero como negocio petrolero es malo.

El mejor negocio del mundo es la industria petrolera bien manejada, y el peor negocio del mundo es la industria petrolera mal manejada. La insostenibilidad financiera de PDVSA puede terminar por darle insostenibilidad económica al país.

El mejor negocio del mundo es la industria petrolera bien manejada, y el peor es la industria petrolera mal manejada. La insostenibilidad financiera de PDVSA puede terminar por darle insostenibilidad económica al país.

En cuanto al déficit, hablamos del 4%, lo cual todavía es manejable, como lo es todavía la deuda externa; el problema es la tasa de crecimiento.

Venezuela produce petróleo, pero la producción real es de 2.400 millones de barriles diarios, y no como dice PDVSA, de 3.200 millones de barriles diarios. Esta cifra es la que reflejan la Organización Nacional de Energía y la OPEP. De ese total producido, 700.000 barriles diarios se destinan al consumo interno, y hay un problema con el subsidio a la gasolina.

Además, una parte importante se negocia con los países del Alba a precio conveniente, pero el ingreso más seguro, el mejor financista que tiene la Revolución Bolivariana son los Estados Unidos de Norteamérica, que garantizan el pago inmediato de los 800.000 barriles diarios que Venezuela le exporta. Esa es la realidad.

Fernando Mayorga

El liderazgo centrista de Evo Morales en momentos de polarización

Un tema que he soslayado en mi intervención es el liderazgo de Evo Morales. Y hablo de decisionismo presidencial y no de caudillismo de Evo Morales.

El liderazgo de Evo Morales en el caso boliviano —a diferencia del caso de Chávez— es claro porque es un liderazgo concertador, sindical, de aprendizaje, de negociación constante con el Estado en las peores condiciones posibles, es decir frente a la fuerza militar. Y eso ha llevado a que Evo Morales, en los momentos decisivos de la polarización traducida en crisis, haya sido quien ha tomado la iniciativa de ocupar posiciones centristas.

La resolución del proceso de aprobación de la convocatoria a Referéndum Constituyente de la propia Constitución pasa por una decisión de Evo Morales, para mencionar solo una de las más importantes.

Pero en general, y no solo desde 2005, cuando gana las elecciones, sino incluso antes, Evo Morales siempre se ha movido hacia el centro en los momentos decisivos. Él es el que plantea la nacionalización legal, frente a expulsión y expropiación que planteaba la gente de El Alto en la Guerra del Gas; y también es el que apoya y viabiliza el referéndum sobre el gas de Carlos Mesa. Y se pueden dar varios otros ejemplos, incluyendo esta última decisión de revertir el decreto del gasolinazo.

Liderazgo concertador como consecuencia de las condiciones institucionales y del contexto social

¿De dónde viene este tipo de liderazgo? No solamente de la cultura sindical; también de las condiciones. Esa actitud o conducta concertadora viene de las condiciones institucionales y del contexto, pues no es lo mismo tener una sola cámara —como es el caso de algunos países— que tener dos. En el periodo de la primera gestión de Evo Morales el Senado está en manos de la oposición y en un momento hay un modelo dividido con siete prefectos enfrentados al Presidente. Esto pone límites a su poder y lo obliga a negociar y a concertar.

Desde antes de 2005, cuando gana las elecciones, Evo Morales siempre se ha movido hacia el centro en los momentos decisivos.

Finalmente, incluso cuando los prefectos de la Media Luna y CONALDE optan por la ruta de la confrontación directa por la vía de los hechos y la toma de instituciones, ¿qué hace Evo Morales? Llama a UNASUR para una mediación, pidiendo además respeto por la democracia, y de esa manera ata de manos al orden constitucional.

El papel de la oposición en la reforma constitucional

Es precisamente el Senado dominado por la oposición el que provoca este resultado conservador en la reforma constitucional, pues la propuesta original del MAS planteaba una sola cámara, y que todos los diputados sean uninominales, además de una reelección indefinida. Afortunadamente, justo en esos días Chávez pierde el referéndum y el MAS quita la reelección indefinida de su proyecto. La derrota de Chávez sirvió para que en Bolivia el MAS replantee su propuesta, y es en el Congreso, en la sesión con la oposición, donde descartan los artículos que eliminan las dos cámaras.

El Estado boliviano débil frente al proyecto de Estado plurinacional e integral

La tercera diferencia es que el boliviano es un Estado débil en comparación con el venezolano, y pensar en un Gobierno fuerte con Estado débil es, para

La derrota de Chávez sirvió para que en Bolivia el MAS replantee su propuesta, y el Congreso, en sesión con la oposición, descarta los artículos que eliminan las dos cámaras.

ciertas propuestas, una paradoja, como la idea de Estado integral que plantea una discusión sin sentido. Plurinacional e integral son palabras que parece que designaran procesos u objetos, cuando son proyectos. El Estado integral fue planteado por García Linera cuando decía que había que construir

un Estado desde los movimientos sociales para que dejen de hablar de Estado. Entonces en el discurso sí puede haber esa pretensión de dominio, pero que no resiste la mínima prueba.

Los límites de la hegemonía

¿Cuál ha sido la conducta del Gobierno frente al tema de las tarifas del transporte? La parálisis, porque el costo de tomar una iniciativa al respecto implicaba perder a uno de los sectores en pugna. Entonces bastó una medida para que salga a relucir lo que era más o menos obvio: los límites de una hegemonía, que hay que entenderla siempre como puede entenderse en términos de hegemonía discursiva. ¿Y con qué se concreta si es un Estado débil? ¿O es para consentir a la sociedad? Y la historia participativa es una historia participativa desde abajo; no es inventada por el MAS, sino que es a pesar del MAS, con el MAS y fortalecida por el MAS, y nunca ha logrado desde el Estado ser utilizada instrumentalmente.

El MAS nace de los efectos de la Ley de Participación Popular, que el MAS vincula con el neoliberalismo para controlarlo. El MAS quiere hacer lo mismo con el control social; alguien puede creer que el control social va a acabar siendo el instrumento del CONALCAM, pero no es posible porque la historia de la participación viene desde abajo y surge por la debilidad del Estado.

En qué consiste la cooperación militar Venezuela-Bolivia

Hay mucha crítica en relación al acuerdo de cooperación militar entre Venezuela y Bolivia, que se firma en realidad casi en los mismos términos en que Banzer firmó la cooperación militar España-Bolivia. La diferencia es que hay dinero venezolano que ha ido a los cuarteles, y que ha sido utilizado para la mejora de las condiciones de vida de los soldados. Entonces la cooperación venezolana ha tenido esos fines. El ejército aceptó el dinero, pero no por ello permite la intromisión de militares venezolanos en sus decisiones.

Históricamente, hay una tradición de nacionalismo militar muy vinculado a la visión nacional-popular de Estado que recupera recursos naturales y que es antiimperialista. Este discurso del MAS, en una de sus vertientes, que viene del lado cocalero, encaja perfectamente con estas tendencias del Estado boliviano.

Carlos Toranzo

De modo que vemos dos cosas: una política de alianzas con fuerzas militares amparada en la tradición del nacionalismo militar, en la simbología de la nacionalización, otorgando no solo prebendas sino mayores competencias a las Fuerzas Armadas, por ejemplo, la responsabilidad en la entrega de bonos. Pero su efecto indeseado se da en diciembre de 2010, cuando las Fuerzas Armadas se vuelven el árbitro en la decisión del gasolinazo.

Nino Gianforchetta

Todo está en relación con el vínculo militar del Gobierno. Es decir que el Gobierno venezolano es un Gobierno militar, si se analiza la nueva Ley de las Fuerzas Armadas. Efectivamente, ahí se hace explícito el control y la elección de las Fuerzas Armadas por estos políticos, contraviniendo el principio constitucional. El origen de Chávez es el MVR 200, un movimiento militar. Chávez no viene de ningún movimiento social, a diferencia de Evo. Son dos

Evo viene de un movimiento social, y Chávez del MVR 200, un movimiento militar. Son dos liderazgos muy distintos, pero también con posibilidades distintas. El control de Chávez sobre las Fuerzas Armadas es un control que se fue construyendo hace mucho tiempo.

liderazgos muy distintos, pero también con posibilidades distintas. Es decir, el control que tiene Chávez sobre las Fuerzas Armadas es un control que se fue construyendo hace mucho tiempo.

Moira Zuazo

Las cuatro paradojas de la democracia ampliada

1. *“Poder del pueblo” y concentración de poder.* Voy a sintetizar el debate en cuatro paradojas de la democracia ampliada: la primera paradoja es la de la emergencia del momento del “poder del pueblo”, que se actualiza y posibilita la transmisión de confianza a figuras personales. Es cuando pasamos del poder del pueblo a la concentración del poder. Lo que observamos es que a mayor participación, es decir, ante la presencia de procesos de empoderamiento, hay un mayor tensionamiento de las instituciones.
Lo que hace diferentes a la sociedad boliviana de la venezolana y determina cursos históricos distintos es la presencia en Bolivia de una sociedad civil fuerte, que tiene sus propios mecanismos participativos, tradicionalmente autónomos.
2. *Inclusión y desinstitucionalización.* La segunda es la paradoja de la institucionalización. Aquí es recurrente la idea de que la sostenibilidad de la inclusión depende de la institucionalización y, sin embargo, la institucionalización está en tensión por los procesos participativos. En el tiempo, la participación y el empoderamiento que abren la ventana de oportunidad para la integración social de sectores excluidos pueden terminar cancelando sus propias condiciones de posibilidad.
3. *Circulación de élites, ampliación democrática y pluralismo en cuestión.* La tercera es la paradoja del pluralismo político. Con la emergencia de la nueva élite entra en cuestión el pluralismo político. La paradoja está en que el cambio de élites no significa un cambio de lógicas de ejercicio de poder. En cuanto al pluralismo, hay el peligro de desandar lo andado.

4. *Participación y poder concentrado.* Y, finalmente, la cuarta paradoja se refiere al dilema de la participación. La participación es uno de los temas más caros de la democracia, y aquí resulta importante resaltar dos elementos: por un lado vemos que la participación es una fuente central para la construcción de hegemonía y puede posibilitar la concentración del poder; por otro, cuando comparamos la sociedad boliviana con la venezolana vemos que lo que las hace diferentes y determina cursos históricos distintos es la presencia en Bolivia de una sociedad civil fuerte, que tiene sus propios mecanismos participativos, tradicionalmente autónomos.

Debate de los documentos
“Estado actual y futuro de la democracia en Ecuador”,
de Simón Pachano
“Perspectivas del proceso de democratización en el
Ecuador. Cambio político e inclusión social
(2005-2010), de Franklin Ramírez Gallegos

Comentario de Claudia Benavente

Reconfiguración del Estado y consolidación del régimen democrático

Estas turbulencias en la reconfiguración del Estado en estos países nos refieren a un debate sobre la consolidación del régimen democrático y a un debate sobre la cuestión democrática, que nos une a partir de estos casos concretos en la reflexión para una lectura regional y particular de estos países.

Nos cuesta salir de la idea de que esta democracia representativa liberal, que de pronto puede ser de más fácil aplicación, sea la única alternativa, y no las formas participativas directas.

El papel de los partidos políticos

Creo que resulta pertinente esta reflexión sobre renovadas definiciones de lo democrático, conectado siempre con los últimos fenómenos sociales. En este sentido, no deberíamos perder de vista el papel que están jugando en cada uno de estos países los partidos políticos, puesto que todavía existen, aunque son útiles estas otras formas discursivas y de acción política que se han ido generando a partir de los movimientos sociales, con caracterizaciones distintas según los países.

Hablamos también de una discusión en torno a la naturaleza, el tamaño y el peso del Estado, pero un Estado que no se hace fuerte en relación a nuestra historia de los últimos 50 años, sino un Estado que se quiere fuerte en función de su capacidad de agregar fuerzas y de conectarse con estos movimientos sociales. Esto tiene que ver también con el desafío de estos Estados de plantear

horizontes comunes frente a reivindicaciones sociales. En algún momento se ha planteado esto en Bolivia: el cambio, la transición de demandas generales, de demandas más universales dentro de cada país, que concluidos determinados ciclos han presentado un retorno a lo local, lo que puede plantear la ilusión de descomposición. Sin embargo, estos pueden ser entendidos como ciclos de demandas que agrupan y que plantean transformaciones de Estado, y otros momentos en los que las demandas vuelven a replegarse regionalmente o en función de organizaciones que pueden ser transversales en el país.

Análisis comparado entre Ecuador y Bolivia

Es preferible hacer una lectura en paralelo entre Bolivia y Ecuador, porque hay una trayectoria similar que está muy contaminada por las versiones mediáticas, sobre todo de medios internacionales. Entonces hay que plantear estos hilos comunes al tiempo de identificar los particularismos para saber entender lo que vamos a generalizar en las lecturas.

Crisis del sistema político

Hay una historia última que de todas maneras es distinta entre uno y otro caso. En Ecuador hay una crisis más visible, hay un componente étnico también distinto que va a explicar los escenarios y las crisis particulares. Sin embargo, hay un trayecto paralelo en cuanto a la crisis, el colapso de este sistema de partidos, la demanda de este cambio de sistema de partidos y, finalmente, así sea en intensidades distintas o desiguales, la participación concreta de indígenas en el Gobierno. En estos hilos comunes está también la intersección entre la naturaleza de la personalidad de un líder central con el mapa de transformaciones.

Líder político fuerte

Hay un paralelismo entonces en los resultados, en la gestión en torno de una continuidad personal, hay esta búsqueda en ambos casos de un líder fuerte en el pasado, y ahora vemos las consecuencias de esa búsqueda en medio de una crisis política, que nos plantea figuras fuertes, determinantes, y a la vez distintas en algunos elementos.

Correa se plantea como un personaje político más impositivo que Evo Morales, diría incluso que más impositivo que Chávez, solo que los despliegues mediáticos pueden plantear otras ilusiones. Correa gobierna de manera más

En Ecuador hay una crisis más visible, y un componente étnico también distinto que explica los escenarios y las crisis particulares.

Sin embargo, hay un trayecto paralelo en el colapso del sistema de partidos y, así sea en intensidades distintas o desiguales, la participación concreta de indígenas en el Gobierno.

hay menos movimiento alrededor de él, y por lo tanto menos posibilidades de una oposición que pueda resultar más conflictiva.

Finalmente, Evo Morales tiene de todas maneras una cuna distinta, pues viene menos de un estrellato mediático que de un sistema de organizaciones, de pactos, y pese a esta figura central sigue dependiendo de sectores externos al funcionamiento del poder actual, pero también internos al MAS, que no es un partido político sino que echa siempre un ancla en la esfera política y en la de las calles.

Efecto de los procesos constituyentes

Yo diría que en ambos caso las fortalezas, aunque también las debilidades, reposan en estos procesos constituyentes que, a grosso modo, son similares pero que plantean velocidades distintas. Cuando vemos el menú de lo que se ha avanzado en el proceso constitucional, pareciera que en el caso boliviano se ha traducido en mayor velocidad y en menor debate, además del antecedente que deja su huella en el caso ecuatoriano con el cierre del Parlamento. Pareciera que en Bolivia y en Venezuela se ha cumplido con más formalidades, en ambos casos con el mecanismo del referéndum como una solución ante problemas o tensiones.

Creo que en la teoría política se podría trabajar, siempre bajo el paraguas latinoamericano, en base a estudios que pongan en perspectiva estos liderazgos en la historia de cada país y, en paralelo, a Gobiernos que han coincidido temporalmente en estos últimos años, nuevamente para tratar de extraer algunos hilos conductores.

individual que Evo Morales, un poco al margen de su partido y al margen de sus ministros, es más grande como figura y como actor político que Alianza País. No hay en el caso ecuatoriano más actores que este estrecho abanico con peso propio; los actores cercanos de pronto han pasado también a ser enemigos. Entonces hay otra vez el peso del individuo; en torno suyo no existe una estructura partidaria consistente. También establezco relación con esta debilidad en las movilizaciones,

Polarización y lógica amigo-enemigo

¿Estamos ante un ciclo político en el área andina? Con factores externos que ponen en escena Gobiernos o formas de gobernar similares, que dejan los mismos gestos ante reformas institucionales, por ejemplo el gran número de interinatos, que pueden ser convenientes a una fuerza, a un líder, y que están reforzando este actual panorama de partido hegemónico. Sin embargo, me da la impresión de que en Bolivia hay pulsiones más genuinas de puesta en marcha de otros mecanismos democráticos respecto del caso ecuatoriano, que sin duda es un ajedrez más complicado en el poder, pero tal vez más genuino, siendo que de todas maneras en ambos casos se está jugando con las mismas formas de “enemigo-opositor”, de polarización, y que los medios están jugando el papel de actores políticos ante la ausencia de una oposición, de una visión alternativa de sociedad.

El área andina vive un ciclo con factores externos que ponen en escena Gobiernos o formas de gobernar similares, que dejan los mismos gestos ante reformas institucionales que pueden ser convenientes a una fuerza, a un líder, y que están reforzando este actual panorama de partido hegemónico.

Creo que no deja de ser sintomática, finalmente, esta relación oficialismo-oposición, con una predominancia del oficialismo, tanto en el caso boliviano como en el ecuatoriano y también en el venezolano,

Tampoco debemos olvidarnos de las diferencias entre la presencia indígena en el caso boliviano (más del 50%) y en el caso ecuatoriano (un 14%). Esto nos va a plantear pesos distintos en las demandas, en los movimientos.

La oposición social de Correa

Cuando hablamos de los movimientos a partir de estos componentes indígenas, en el Ecuador se plantea otra vez un escenario más debilitado y más simple en su estructuración. En el caso boliviano estamos hablando más bien de movimientos sociales y organizaciones fuertes; hay un tablero más complejo.

Esto nos lleva a entender de manera distinta también la concepción de lo plurinacional. Me da la impresión de que en Bolivia el reconocimiento de estas naciones tiene una comprensión más de igual a igual que en Ecuador, donde hay una idea de respeto a las minorías, más a la canadiense.

Diseño institucional y realidad social

En ambos casos estamos hablando otra vez del diseño y de la realidad, de poderes constitucionales del Presidente, de otros poderes políticos que finalmente hacen a explicaciones que no tienen que ver con estos rasgos únicamente latinoamericanos. Habrá que ver a qué nos conducen estas tendencias de otorgar poderes constitucionales al Presidente.

**Es sintomática esta relación
oficialismo-oposición, con
predominancia del oficialismo,
tanto en el caso boliviano como en
el ecuatoriano y en el venezolano.**

Creo que es en este mestizaje donde podemos concluir que estamos lejos de terminar la transición. Ya veremos lo que nos deje este diseño institucional, estos sistemas hegemónicos, con lo que planteen los mapas discursivos y de acciones políticas. Estos resultados nos van a dejar los indicadores del fin de la transición. Yo diría que, más que hilos conductores, tenemos fenómenos similares, sobre todo con las formas que han adquirido estos liderazgos individuales en medio de procesos complejos.

Debate***Stephan Reichert****Transición o transformación*

Tengo una pregunta para Simón Pachano: ¿por qué transición y no transformación? Es decir, la propuesta de estos tres Presidentes y de por lo menos dos movimientos sociales es mucho más que una simple transición, es mucho más profunda, y si a raíz de esto se hace un análisis, se puede determinar si se ha llegado a una transformación o no.

Pablo Stefanoni*¿Más Estado?*

Creo que vuelve a América Latina el tema de la discusión sobre el Estado, tanto a nivel político como conceptual e incluso académico. Creo que fue tan

traumático el debilitamiento del Estado en los años noventa que, en realidad, vuelve esta izquierda nacional-popular regresa con una idea bastante crítica del Estado. En el caso boliviano eso está bastante claro, incluso el vicepresidente García Linera habla del Estado como una síntesis de la voluntad general, o esta idea de que el Estado es depositario de la universalidad en relación a la democracia y a los proyectos de transformación. Se plantea también el desafío de volver a pensar críticamente al Estado, en un consenso de que la vuelta del Estado es positiva. Entonces, se necesita pensar al Estado como una constelación más compleja de relaciones de fuerza, pero también como un aparato de dominación en cierto sentido.

Es necesario ver qué vamos a mantener de la democracia liberal y qué no, porque los procesos que en general acabaron con la democracia liberal también acabaron con la democracia en muchos sentidos.

La política sin instituciones

La segunda es también una crítica a la democracia liberal, es decir, a la cuestión de la democracia liberal como algo que había que echar a la basura. Me parece que es necesario ver qué vamos a mantener de la democracia liberal y qué no, porque los procesos que en general acabaron con la democracia liberal también acabaron con la democracia en muchos sentidos.

El reconocimiento de las diversidades

También la diversidad y la universalidad dan lugar a una agenda de investigación, que es muy importante. ¿Hasta qué punto, incluso con el discurso en el caso boliviano de una diversidad radical, no se está construyendo una nueva homogeneidad? Hoy está claro que los 36 pueblos indígenas no son iguales, y hay una cierta estética y una cierta construcción del imaginario sobre la etnicidad, que también es homogeneizadora. Entonces nos preguntamos qué tipo de diversidades se plantean, porque existen distintos tipos de diversidad, como la diversidad sexual, los derechos reproductivos. Hay que tomar en cuenta que estas izquierdas en el poder son bastante conservadoras en términos morales, y en el caso boliviano hay que tratar de pensar claramente si es la diversidad étnica la que hoy está jugando un papel dominante.

Moira Zuazo*El sendero de la ingobernabilidad*

Simón Pachano terminaba su intervención con una conclusión que me parece muy interesante en esta visión procesual. Él decía que los factores que llevaron a la ingobernabilidad permanecen intactos, es decir, este diseño institucional que es el presidencialismo extremo, la participación cooptada, la representación debilitada, y ya queda claro que constituyeron un callejón sin salida.

Bien común versus intereses corporativos

Lo que queda claro es que el Estado está volviendo a la mesa de debate: el bien común versus intereses corporativos, el bien común como el núcleo del debate del Estado. Lo que llama la atención es que este no es no es un debate instalado en la izquierda.

Sociedad desesperada

El Estado está volviendo a la mesa de debate: el bien común versus intereses corporativos, el bien común como el núcleo del debate del Estado.

Pero llama la atención que no es un debate instalado en la izquierda.

Venimos de una historia común, una ruptura, un Estado débil e ineficiente, una sociedad harta que motoriza la idea de cambio, que permite la transformación y que permite la transición, es decir, movimientos sociales que con su participación plantean el rediseño estatal.

Pedro Portugal*La representación corporativa en el Gobierno*

En nuestro continente se ha dado un cambio político, y lo más dinámico de las perspectivas políticas son de izquierda. Pero en toda esa cuestión global Bolivia, Ecuador y quizás Guatemala tienen mucha similitud. He constatado muchos paralelismos, y al establecer paralelismos se notan las discordancias, que están basadas en la figura de quienes manejan o quienes encabezan y dirigen el Gobierno y el Estado.

De Ecuador llama la atención esta ruptura con la representación corporativa, que es diferente de lo que pasa en Bolivia, donde nuestro Presidente

es al mismo tiempo el presidente de los cocaleros y donde se teoriza sobre los movimientos sociales. Parece que en Ecuador hay una idea de la recuperación de la capacidad estatal, mientras que en Bolivia el debate sigue siendo la posibilidad de formas diferentes e innovadoras.

Evo Morales y Rafael Correa

No sé si Correa es más impositivo y más individual, pero nuestro Presidente también tiene méritos para ser calificado de impositivo e individual. La diferencia radica en quién domina y quién entiende de lo que se trata, y Correa tiene una visión propia y una concepción bastante amplia y un conocimiento general de lo que es el Estado, en tanto que el Presidente boliviano desconoce la dinámica estatal y se basa únicamente en visiones externas a él.

Desconocimiento de la realidad social

Ese desfase entre conocimiento general se junta en Bolivia con una construcción política casi postmoderna, en tanto que parece ser que en Ecuador el Gobierno es bastante reacio a asumirla. Entonces esa concepción postmoderna que da mucho énfasis a los particularismos ha llegado al extremo de que la política del Gobierno desconoce a ciertos sectores clave de la sociedad, y desconoce además su realidad y sus verdaderas aspiraciones económicas y sociales. Me parece que los movimientos del Ecuador están en buena medida bastante impregnados de esta corriente antiproduccionista. Quizás allí sea débil el movimiento indígena por el fracaso que tuvo el movimiento Pachakuti en función de gobierno, pero el movimiento indígena ha sido muy sensible a este discurso. Me parece que la mayoría de las instancias de apoyo indígena están bastante impregnadas por esta visión casi catastrófica de la naturaleza, del desarrollo.

Carlos Toranzo

Probabilidad de éxito de un diseño institucional

Hay muchas diferencias entre las exposiciones de Simón Pachano y de Franklin Ramírez. Hay una visión un poco más optimista en Franklin, por lo menos

cuando da el listado de esas seis categorías deseables de políticas públicas que están en construcción, pero Simón Pachano señala que existe un mal diseño, que probablemente dure, pero no de una manera sistémica.

¿Estado versus sociedad?

Al hablar de Ecuador, pareciera haber un proyecto de construir más Estado sin sociedad, que también era el proyecto del MAS, incrementar el tamaño del Estado, pero las circunstancias hacen que la sociedad juegue un papel determinante. Lo cierto es que —ya sea en Venezuela, en Ecuador o en Bolivia— se necesita Estado, pero a la par se necesita sociedad para que haya democracia, y aquí hay un problema porque los balances no están bien dados y estas fuerzas de izquierda aman al Estado más que a la democracia

Ese parece ser el camino de los tres países que estamos analizando, y lo retrata bien Fernando Mayorga cuando habla de autonomía relativa del Es-

Todas las revoluciones tienden a homogeneizar, a pesar de que tengan el discurso de la diversidad.

Los discursos de la diversidad son solamente de legitimación, porque en la práctica se homogeniza.

tado, que sería un tipo de autonomía deseable cuando se destruyen poderes corporativos pero no cuando destruyes la sociedad, como sucede en Venezuela. Y en el proceso boliviano, para hablar de momentos históricos, el MAS se comió a su sociedad durante cuatro años, como el MNR en 1952, durante la época del cogobierno, pero ya desde

Siles Zuazo, en 1956, se da un proceso de autonomización de la sociedad. Pareciera que actualmente en Bolivia hay también un proceso de autonomización.

¿Revolución homogeneizante?

Todas las revoluciones tienden a homogeneizar, a pesar de que tengan el discurso de la diversidad. Los discursos de la diversidad son solamente de legitimación, porque en la práctica se homogeniza. En Bolivia el discurso étnico es muy amplio, pero prima lo aymara respecto de los demás discursos.

¿Autonomías?

En cuanto a lo que comentaba Simón Pachano sobre la territorialización de la política, para el caso boliviano hay una paradoja que radica en que el Estado emite el discurso sobre las autonomías sin creer en ellas. Pero hay una tensión fuerte

entre el avance de la autonomía municipal y un debilitamiento de la regional, junto a un avance impetuoso del poder central, pues en general las revoluciones viven de poderes centrales fuertes. Entonces la territorialización de la política incomoda o disminuye el poder de esos poderes centrales que se quiere crear.

Patrón de desarrollo primario exportador

Algo que no nos contaron ambas exposiciones es qué pasa con el patrón de desarrollo, que sí lo vimos claro en el caso de Venezuela, donde es cada vez más primario-exportador. En Bolivia también es primario-exportador, pero con un fuerte discurso de industrialización que existe ya desde el 52.

Eficiencia y eficacia de la gestión pública en el Estado

El caso ecuatoriano, como han expuesto, nos plantean una entrada metodológica distinta, es decir, con más énfasis en el Estado y menor importancia en el sistema político porque no solamente hay debilidades en el sistema de partidos, sino que además en él no existe un sistema de mediaciones, que es el sello del caso boliviano a través de la red sindical. Eso hace que todo se concentre en el Estado, y en esta medida aparece una faceta también peculiar del caso ecuatoriano —y algo tiene que ver en esto el perfil profesional del Presidente—: hay una mayor atención a la calidad de la gestión pública, donde aparecen la eficiencia y la eficacia. Estos dos factores desplazan claramente, en relación a lo que sucede en Bolivia, a los dos elementos que son los centrales en toda reflexión sobre el Estado, incluso pensando en la gestión pública: representación y participación. Y esa vieja discusión tecnocrática y política —pensando en la democracia, las instituciones políticas y la inclusión social— en realidad está planteándose cómo se combinan estas dos facetas del rendimiento estatal, la respuesta a las demandas sociales que tiene que ver con la calidad de la gestión.

Ciudadanía como universalización de la atención de demandas

En el caso boliviano todo el diseño del nuevo Estado está básicamente asentado en la representación y la participación, atendiendo a la igualdad, a la diferencia, a la diversidad, ampliando ciudadanía, cuando la idea más clásica de ciudadanía es la universalización, y esto implica que el Estado debe atender las necesidades de todos independientemente de su capacidad de presión a través de mecanismos organizativos de cualquier índole. Esa es la autonomía relativa, y la autonomía relativa aparece con capacidad de respuesta estatal porque de otro modo el sistema político estaría debilitado, porque su persistencia funciona atada a la centralidad del líder fuerte.

Mecanismos de ejercicio de poder

En Venezuela están las Fuerzas Armadas y en Bolivia los movimientos sociales. ¿Cuál es la clave del ejercicio del poder en el caso ecuatoriano?

En el caso ecuatoriano es débil el sistema de mediación del sistema político; eso facilita la concentración de poder en el Presidente, pero además hay una política del Gobierno de debilitar, desbaratar y desarticular sistemas de mediaciones grupales, corporativas, de cualquier índole, y eso también termina reforzando el poder presidencial. Esto nos llevaría a preguntarnos —puesto que en Venezuela están las Fuerzas Armadas y en Bolivia los movimientos sociales— cuál es la clave del ejercicio del poder en el caso ecuatoriano.

*Simón Pachano**Complementariedad entre transición y transformación*

Transición y transformación no son excluyentes. Me parece que todo proceso de transformación exige una transición desde una cosa a otra, y esa es mi pregunta: de dónde a dónde se está haciendo esta transformación.

Neoliberalismo por sorpresa

Cuando digo que en Ecuador no hubo un neoliberalismo, no me refiero a que no haya habido intentos reiterados de todos los Gobiernos, pero ninguno de esos cuajó totalmente, por la presión y por los efectos de los jugadores con poder de veto a los que me refería antes. Esto generó un régimen económico, un modelo económico más bien de carácter híbrido, en que se pegaban mal pegados los componentes de un modelo rentista/petrolero con un modelo que trataba de ser de economía abierta, neoliberal en fin. Eso no funcionó, y era necesario ir hacia una transformación, y creo que ese es el cambio que está tratando de hacer el Gobierno actual.

Socialismo del siglo XXI y modelo del sudeste asiático

Inicialmente se planteó la idea del socialismo del siglo XXI, que se suponía que no era solamente un planteamiento de carácter político, sino que también

era un modelo económico. Se creyó inicialmente que era una forma estilo cubana, pero me parece que hay pistas de que se estaría orientando hacia un modelo más del tipo del sudeste asiático, por la percepción del propio Presidente con respecto al modelo de Corea del Sur, pero también por las acciones que se están desarrollando en ese sentido: un modelo industrializador con una fuerte presencia del Estado que ponga orden en la economía y la empresa privada.

Modelo de industrialización y sustitución de importaciones

Esto significaría que se está buscando ir hacia un modelo de industrialización, de sustitución de importaciones. Se han tomado medidas muy claras para frenar ciertas importaciones, para sustituirlas por industria nacional, y otra serie de acciones de ese tipo. En esto de alguna manera se ve claro el modelo del sudeste asiático, sobre todo el de Corea del Sur, pero también significa volver a la vieja teoría de la independencia. Es de alguna manera la idea de un desarrollo endógeno, de mercado interno, de industrialización, con una burguesía nacional, en los casos en los que no había esa burguesía nacional, o con una acción estatal fuerte.

Si es que continuamos con ese modelo, va a ser posible su continuidad porque es un modelo que puede ser aceptado fácilmente por otras co-

rrientes políticas. Ahora, si se me pregunta si ese modelo significa mejores condiciones para la democracia, creo que no; más bien puede ser bastante autoritario, requiere de la exclusión de la sociedad.

En Ecuador se busca ir hacia un modelo de industrialización, de sustitución de importaciones. Es la idea de un desarrollo endógeno, de mercado interno, con una burguesía nacional en los casos en los que no había esa burguesía nacional, o con una acción estatal fuerte.

Liderazgo de Rafael Correa

Respecto al liderazgo fuerte de Rafael Correa, hay que matizarlo con algunos elementos. Un primer elemento es que hay que preguntarse qué fuerzas políticas juegan dentro del propio Gobierno de Alianza País, y creo que se está poniendo en evidencia que hay diversas corrientes internas que pueden ser muy importantes en el futuro. En los últimos meses se evidencia un fortalecimiento de la tendencia de derecha, no tanto en el movimiento Alianza País como en el Gobierno.

Correa: ¿izquierda conservadora?

Existe una fuerte presencia de sectores que tienen mucha vinculación con grupos económicos y de poder de Guayaquil. Rafael Correa puede presentarse como de izquierda conservadora porque él, en términos de valores, es muy conservador, pero creo que estos datos son claramente de derecha, y hay un grupo tecnocrático que maneja algunas de las áreas económicas y que también tiene una presencia importante. Este grupo puede adaptarse a cualquier cambio político que se dé, e incluso a cualquier cambio de Gobierno; la ministra a la que me referí, Nataly Celli, tuvo un cargo ministerial en el Gobierno de Yamil Mahuad, y jugó un papel importante en la definición de ciertas políticas sociales. Hay un retroceso de los sectores de izquierda dentro del Gobierno, y algunos de ellos expresan una fuerte vinculación con los movimientos sociales.

Desmovilización de los movimientos sociales

En cuanto al tema indígena, me parece que hay una diferencia muy clara con el caso boliviano. Evidentemente, no solo por la proporción de indígenas, que marca una diferencia importante, sino también por la trayectoria

En Ecuador son evidentes la desmovilización y la escasa capacidad de convocatoria y de acción de los movimientos sociales. previa, por la transformación de actor político del movimiento indígena, con su expresión sobre todo a través de Pachakuti. Me parece que su alianza con Gutiérrez, que es inexplicable desde cualquier punto de vista, les perjudica enormemente porque se sabía perfectamente que Gutiérrez era fascista. Entonces, en Ecuador son evidentes la desmovilización y la escasa capacidad de convocatoria y de acción de los movimientos sociales.

Territorialización de la política y la dependencia de grupos de poder

Respecto al tema de la territorialización de la política, hay que tratar esto en dos planos. En un plano es lo que venía sucediendo en general con el sistema de partidos y el sistema político ecuatoriano, que tendió a concentrarse en pequeños espacios territoriales, es decir, los partidos políticos no eran nacionales y, por lo tanto, dependían de grupos de poder locales que le hacían muy difícil que se planteara esta famosa idea del interés general, de la visión global del país.

Recursos de los gobiernos locales

La otra dimensión es la de las autonomías. Ecuador es un país que ha tenido desde muy temprano en su historia política —ya desde mediados del siglo XX— ciertos grados de autonomía política provincial y municipal. Se ha elegido alcaldes prácticamente desde el inicio de la República, y luego presidentes de consejos provinciales, que ahora se llaman prefectos; es decir, ha habido un juego político local muy importante, a diferencia de otros países.

Sin embargo, evidentemente esto no tenía su correlato con recursos económicos, y permanentemente tenían que negociar los recursos para poder ser efectivos en términos de convertirse en gobiernos locales. Esto significaba siempre una negociación con el Gobierno central, y el Órgano Legislativo se convertía en una vía de presión sobre el Gobierno para los recursos de los gobiernos locales, es decir que se producía un juego político muy específico que daba lugar a formas de clientelismo. A pesar de que la Constitución y una nueva ley recién expedida, el Código Territorial, expresan que hay una asignación automática, eso todavía no se ve; quizás sea parte de la transición que todavía se vive.

En Ecuador, el modelo que se impulsó en la Constituyente de 2008 apostó por fortalecer la sociedad y darle mayores instrumentos de participación, que no pasan necesariamente por los elementos tradicionales, como los partidos políticos. Esto entra en contradicción con el modelo del Gobierno altamente concentrador.

¿Fortalecimiento de la participación social?

En el modelo que se impulsó en la Constituyente de 2008 hubo una apuesta para fortalecer a la sociedad, darle mayores instrumentos de participación, que no pasan necesariamente por los elementos tradicionales, como los partidos políticos. Sin embargo, me parece que esto entra en contradicción con el modelo general del Gobierno de la Revolución Ciudadana, que es un modelo altamente concentrador.

¿Control de los poderes del Estado?

Y por último, es importante referirse a lo que está sucediendo en este momento: la convocatoria a un referéndum, que es a la vez plebiscito porque tiene preguntas sobre reformas legales y constitucionales, y otras que son para consultar la opinión de la ciudadanía. Parece que esta es la forma en que Rafael Correa busca controlar el Poder Judicial; el objetivo político es tener un control muy fuerte.

Franklin Ramírez

Resolución institucional de la ingobernabilidad

En primer lugar, tocaré un punto respecto al tema de mi planteamiento sobre la autonomía relativa del Estado y ligado a lo que había planteado Moira Zuazo: el problema de la fuerza. Estamos aquí ante un debate clave en la perspectiva de entender las nuevas dinámicas de gobierno en América Latina que, para dicotomizarlo de modo muy simple, tiene que ver con esta tensión entre el determinismo institucional y la agencia política, y qué equilibrios se establecen entre ambos. El discurso en la agenda política de la gobernabilidad durante los años noventa centró mucho su atención en el tema de la ponderación institucional, en resolver institucionalmente el problema de la gobernabilidad, en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, para canalizar una reforma de Estado en la perspectiva de la liberalización de la economía.

La transición constitucional

En los últimos años se ha visto en distintos países de la región —Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela— una nueva forma de articular entre la agencia política y la dinámica institucional, en que se privilegia el tema de la centralidad de la agencia política del liderazgo por sobre la dinámica institucional. Esto está directamente ligado con el problema de la fuerza, del poder. Ayer Fernando Mayorga decía que Evo tiene lo que tiene no por efecto del diseño institucional sino por efecto del arrastre de la votación; es un problema de fuerza, de votos. Qué hubiera pasado si de hecho Evo no conseguía el nivel de votación que obtuvo en 2009-2010, cuál hubiera sido el futuro de la transición postconstitucional.

Crisis del movimiento social-recursos de poder

En el caso de Rafael Correa, él llega al poder sin movimiento político, aunque la crisis del movimiento social antecede largamente a su acceso al poder. No hay ninguna dinámica organizativa sostenida a nivel popular en torno a su candidatura; llega literalmente en el vacío político, y gana las elecciones fundamentalmente porque tiene al frente a un rival como Álvaro Novoa, que expresa el poder oligárquico bananero en su máxima dimensión. Los recursos de poder institucional y político que tiene Correa al momento de acceder a la Presidencia son nulos. Entonces el problema del poder y el de la fuerza se colocan como problemas fundamentales de la dinámica política.

Representación política nacional

El problema de la fuerza y el problema del poder son constitutivos de la política. Simón Pachano plantea que Partido Social Cristiano, un partido que controla la dinámica legislativa a lo largo de los años noventa, era un partido de implantación puramente regional. Correa rompe con este clivaje regional, y se coloca como una fuerza política nacional; es la fuerza que logra mayor

Correa rompe con el clivaje regional y se coloca como una fuerza política nacional; logra mayor homogeneidad en los territorios en las últimas tres décadas.

La representación política tiene un anclaje nacional.

homogeneidad en los territorios en las últimas tres décadas. Asistimos a un momento en el que la representación política tiene un anclaje nacional.

Outsider y autonomía de acción política

Correa, antes de acceder, no puede pactar con el movimiento indígena. Algunos de sus asesores tratan de hacer una alianza con el movimiento indígena, pero éste no quiere por su experiencia con Gutiérrez. Entonces se postula solo, la izquierda no se lanza con Correa, una parte del Partido Socialista es la única formación que lo acompaña. Esta condición de *outsider* es precisamente la condición que le permite ciertos márgenes de autonomía de acción política al momento de ejercer el poder; esa es la base del relanzamiento del poder político, del poder estatal al primer plano de la acción pública.

Recursos de poder del Estado

Yo mencionaba las seis políticas analizándolas como un problema de poder que un Estado débil tiene para lograr desenvolverse de modo legítimo en áreas de la política pública donde antes no tenía cabida el Estado. Existe una debilidad brutal, pero ahora se ha avanzando en términos de recursos de poder; las batallas que ha dado la Revolución Ciudadana frente a estos poderes corporativos, todos los triunfos en relación a estos son absolutamente parciales. Es decir que el Estado está en mejor disposición y capacidad política de colocarse en el centro de la agenda pública en una perspectiva del bien común, con lo que se da una resolución parcial del problema

Sin embargo, los triunfos políticos son siempre parciales en el marco de esta debilidad de la coalición política de Correa. Se ve, por ejemplo, que la presión fiscal pasa del 11% al 14%, cuando el promedio en América Latina es del 22% y en los Estados europeos es del 44%, de modo que las capacidades redistributivas del Estado ecuatoriano son bastante bajas.

Fragilidad del Estado

Lo único que en el Ecuador no avanzó con fuerza en la dinámica neoliberal fueron las privatizaciones, pero estuvo por encima de Perú y Argentina, que ya avanzaron mucho en temas de regulación financiera y regulación comercial. Es un Estado frágil, débil; tiene mayores recursos de poder para colocarse, pero el problema no está resuelto ni en términos de su capacidad de gestión, ni de su capacidad burocrática. Aunque está en mejor disposición para su intervención legítima, su capacidad de resolución de muchos de estos problemas está todavía pendiente.

Sistema de partidos hiperfragmentado versus sistema de partidos hegemónico

Desde la perspectiva del sistema político, hemos pasado efectivamente de un sistema de partidos hiperfragmentado a un sistema de partido hegemónico de gobierno de mayoría, aunque Alianza País no tiene por sí solo la mayoría, como sucede con el MAS. Desde la Asamblea de 2009 Alianza País tiene el 46 o 47% de la representación política y ha perdido algunos asambleístas. Ahora bien, el decisionismo garantiza la eficacia, pero esta es muy errática en el caso boliviano, lleno de reformas parciales, de cargos interinos, etc.

Sucede lo mismo en Ecuador, con la gran diferencia de que Alianza País tiene 47% de la bancada, y luego de la Asamblea Constituyente ha debido generar coaliciones volátiles, por lo que no ha logrado consolidar una mayoría legislativa fuerte sino hasta agosto de 2010.

La efectividad de la conducción de la transición

Pero como dice Simón Pachano en su texto, la transición postconstitucional debió haberse terminado hace más de año y medio, y sin embargo continúa y todavía quedan cinco leyes por aprobarse. Entonces cuál es el peso efectivo de la fuerza política. Por eso yo llamaba la atención a Fernando Mayorga en relación a este tema, decisionismo o fuerza política: cuán efectiva es la conducción de una transición, por qué se tarda tanto.

Alianza País: una coalición heterogénea de fracciones

Alianza País no solo no tiene la mayoría en el Gobierno, sino que es una coalición heterogénea de fracciones. El secretario jurídico de la Presidencia y el publicista del Gobierno del que habla Simón Pachano estuvieron en Alianza País desde el primer día de la Revolución Ciudadana junto con revolucionarios, con gente de los movimientos sociales. Siempre fue una coalición heteroclita de fuerzas políticas

Modelo de desarrollo endógeno

Una segunda cuestión es el modelo de desarrollo. Hay que tomar en cuenta los dos planes de desarrollo que se han hecho: se plantea un modelo de desarrollo endógeno que busca consolidar el mercado interno, y una integración e inserción inteligente en la dinámica global, no un aperturismo indiscriminado, con políticas comerciales estratégicas con relación a ciertos Estados. Hay una idea de la sustitución selectiva de importaciones como un intento de profundizar un modelo de industrialización nacional, un cambio en la matriz energética. Me parece que eso es fundamental,

Alianza País, además de tener la mayoría en el Gobierno, es una coalición heterogénea de fracciones en la que Correa aparece como el gran equilibrista.

Inversión en hidroeléctricas

En términos del crecimiento de la inversión, es mucho más importante la inversión en las hidroeléctricas que en las petroleras. Este cambio en la matriz

La pregunta si este momento de expansión relativa de producción primario-exportadora sirve como base de acumulación para un momento de industrialización.

energética efectivamente puede tener un impacto en el perfil postpetrolero de la economía, que está consagrado en los dos planes de desarrollo, pero que efectivamente sigue en ciernes, y esta es una de las grandes tensiones entre una izquierda más ecologista, cier-

tos movimientos sociales y el Gobierno. La pregunta es cómo se siembra la minería y el petróleo y si este momento de expansión relativa de producción primario-exportadora sirve como base de acumulación para un momento de industrialización de diversos sectores.

Movimientos sociales: ¿del éxito al repliegue?

Respecto al tema de los movimientos sociales y el movimiento indígena, yo diría que los movimientos sociales en Ecuador atraviesan efectivamente una erosión que se sitúa más o menos en la coyuntura de Lucio Gutiérrez.

En parte se debe a que estos son movimientos sociales exitosos: el movimiento indígena, el movimiento de mujeres, el movimiento de la niñez, el movimiento de emigrantes han tenido una alta capacidad de colocar sus agendas muy rápidamente dentro del sistema político, dentro de la carta constitucional, tanto en la Constitución de 1989 como en la de 2008.

Movimientos sociales: proyección hacia el Estado

Entonces son movimientos sociales que han sido relativamente exitosos, que al mismo tiempo han orientado su acción básicamente hacia el Estado. Son movimientos sociales de vocación y orientación estatalista, que creo que han dado la espalda a la sociedad; sin construir las dinámicas organizativas, asociativas y de debate público a nivel de las relaciones sociales.

Mecanismos postliberales de participación social

La Constitución de Montecristi contiene en su artículo 1º la soberanía del pueblo, expresada tanto en forma de democracia representativa como de democracia directa. Hay una serie de mecanismos postliberales que tienen que ver con tres cuestiones.

La primera: frente al monopolio de la representación en los partidos se plantea el reconocimiento de otros actores políticos, que son movimientos de organizaciones, sujetos colectivos. La segunda: el voto no es el único mecanismo legítimo de construcción de representación; y la tercera: se pluralizan los espacios de construcción de la voluntad común, y esto supone que esta pluralización de construcción de la voluntad común articula mecanismos propios de la democracia representativa liberal, reconociendo lo corporativo, lo comunitario, reconociendo el sorteo y otras formas de construcción de la representación política.

Ausencia de participación

Estos mecanismos están en juego en torno al Consejo de Participación Ciudadana. Yo no coincido con la idea de que este Consejo haya cooptado la participación; el problema es que no hay participación, en parte porque el Gobierno no la promueve y en parte porque la sociedad civil está muy debilitada.

Disputas sobre el bien común

Y el último punto, con relación al tema del bien común, me parece que aquí hay una disputa entre un discurso más liberal que insiste en las libertades negativas como bandera política, y que se opone por tanto a cualquier regulación fuerte del Estado; por otro lado un discurso de matriz más republicana sobre el bien común, el bien general, de la ciudadanía; y, finalmente, un discurso de izquierda centrado más en ciertas ideas del interés de clase, del interés corporativo.

El campo político está partido en el Ecuador, tanto ideológica como políticamente, en estas tres grandes franjas: la franja de la libertad negativa, la franja del bien común jacobino-homogeneizador, y una franja de ciertos intereses de clase, con un discurso más clasista.

Kathrein Hölscher

El campo político está partido en el Ecuador, tanto ideológica como políticamente, en tres grandes franjas: la de la libertad negativa, la del bien común jacobino-homogeneizador, y una franja de ciertos intereses de clase, con un discurso más clasista.

Hemos tenido una discusión bastante rica. Quizás cabe destacar algunos puntos válidos para los tres países: la dicotomía entre una gestión universalista en el caso de Ecuador versus la presencia de intereses particulares en Bolivia. La pregunta es si los Gobiernos pueden mantener la legitimidad en caso de que estos intereses particulares aumenten.

En Bolivia ahora tenemos una tendencia creciente a conflictos con las organizaciones sociales, y me pregunto si —a pesar de la legitimidad otorgada por un alto porcentaje de votación— el proceso puede mantenerse, es decir, si es verdaderamente sostenible, como mencionaba Moira Zuazo, con esa falta de debate dentro de la izquierda en torno a los intereses particulares y el bien común.

Quizás el punto nodal de estos Gobiernos tiene que ver con la cuestión social. En Ecuador hay más avances que en Bolivia. Si la situación social no mejora en Bolivia, ¿podrá permanecer el caudal de legitimidad? Lo dejo como interrogante.

Debate del documento “Comparación del futuro de la democracia entre Venezuela, Bolivia y Ecuador”, de Pablo Stefanoni

Comentario de José Antonio Quiroga

Siento que no hemos hecho bien la tarea que se nos encomendó, que era pensar el futuro de la democracia. Casi todas las ponencias han dedicado más tiempo y espacio a describir las condiciones preexistentes, y cuando se trata de avizorar o prever lo que viene hacia delante, Nino nos dejó con una pregunta en el aire, que creo que es, más o menos, la incertidumbre que comparten todos los expositores.

La abominación del pasado

Si pudiéramos hacer un resumen de lo que se ha visto hasta ahora, diría que a pesar de ciertos logros en Venezuela, la democracia va mal; a pesar de ciertas deficiencias en Bolivia, la democracia va bien; y en Ecuador un día las cosas van bien y otro día van mal, dependiendo del humor de Correa. Las ponencias han mostrado las similitudes y las diferencias de las condiciones sociopolíticas, las diversas trayectorias históricas que explican la distinta naturaleza de los proyectos de poder y muestran también ciertas coincidencias estratégicas que son importantes. Creo que una de las principales coincidencias de estos tres regímenes es que comparten una visión muy similar del pasado: todos están muy influidos por la ideología post, son postneoliberales, postliberales, en algunos casos pretenden superar la democracia representativa, quieren liquidar el sistema de partidos o vienen como resultado de una crisis del sistema de partidos, son postcoloniales, quieren abolir la herencia colonial y republicana, se habla también de postnacionales. El Estado Plurinacional sería el remedio al fallido Estado nacional que se pretendió construir en nuestros países.

Los tres regímenes que comparten una visión muy similar del pasado: todos están muy influidos por la ideología post, son postneoliberales, postliberales, postcoloniales, postnacionales...

Revolución

Entonces el remedio para toda esta herencia es la revolución, una refundación del Estado muy a tono con la propuesta de Boaventura de Sousa Santos: no se trata de modernizar el Estado ni de ampliarlo, sino de refundarlo; hay que cambiarlo por completo, y el resultado es obviamente un Estado mucho más fuerte. Esa refundación del Estado pasa por una revisión a fondo de las relaciones tradicionales entre Estado y sociedad. En general, la tendencia es a la estatización de la sociedad, a la incorporación de la sociedad dentro del Estado; hay una mucho mayor dirección estatal de la economía por la vía de las nacionalizaciones o de las estatizaciones.

Sustitución de élites y deconstrucción de instituciones republicanas

Hay un cambio de élites; quizás ese sea el cambio más importante de estos procesos, son otros estamentos sociales los que han llegado a ejercer el poder y a gobernar. Creo que, en definitiva, se trata de una sustitución de oligarquías: oligarquías empresariales y políticas por oligarquías sindicales, militares o de otro tipo, pero siguen siendo procesos oligárquicos, y tal vez todos los regímenes estatales tienden a la oligarquización. Un rasgo común es la suplantación de toda la tradición republicana. Aunque en Venezuela todavía se habla de República Bolivariana, aquí se ha desechado el término ‘república’ y se lo ha substituido por el de ‘Estado Plurinacional’, y creo que en Ecuador se usa el término ‘Estado Plurinacional’, aunque hay muchos elementos del bien común que tienen una impronta fuertemente republicana.

Modelo bipolar del poder

Otra coincidencia muy importante es que comparten un modelo de poder muy similar: la lógica confrontacional entre amigo y enemigo, lleva a una polarización social extrema.

Creo que otra coincidencia muy importante es que estos tres regímenes comparten un modelo de poder muy similar: la lógica confrontacional entre amigo y enemigo, esas parejas de concepto de las que nos habló Pablo Stefanoni, de la patria y la antipatria, la nación contra el imperialismo. Ese

discurso y esa práctica política llevan a una polarización social extrema. Dudo que nuestros países hayan tenido en la historia contemporánea precedente un proceso de polarización tan agudo como en esta última década.

Modelos de poder autoritarios y mesiánicos

Eso lleva también a otro rasgo del modelo de poder: son regímenes fuertemente autoritarios, presidencialistas, y en algunos casos incluso mesiánicos. Todos ellos no solo vienen de una crisis del sistema político, sino que se oponen a crear un nuevo sistema de partidos, sustituyen la antigua y deficiente formalidad de un sistema por un régimen informal; son regímenes fuertemente informales.

Alineamiento internacional a manera de las internacionales socialistas

Hay otra coincidencia que no se ha mencionado, y es la de un alineamiento internacional, la conformación de un bloque de estos países en la alternativa bolivariana, que es una especie de Internacional, para usar en símil lo que fueron las Internacionales Comunistas en el pasado. Internamente tiene un efecto movilizador muy fuerte, el antiimperialismo, la lucha contra el anticapitalismo global; son regímenes que tienen conexiones muy fuertes con el altermundismo. Y eso las lleva en algunos casos a ser opciones muy complicadas, como el respaldo que dieron a Gadhafi hace unos días, por ejemplo, puesto que los países capitalistas, imperialistas decidieron nuevamente atacar a un país del Tercer Mundo.

Decía que las ponencias han puesto mucho más empeño en describir el pasado, pero lamentamos que no se pueda ver cuál es el futuro, y no creo que esa deficiencia sea solamente una opción teórica, de información, sino que es una consecuencia de estos mismos regímenes.

Revolución contra el pasado y contra el futuro

Estas revoluciones no solo se hacen en contra del pasado, también se hacen contra el futuro, la impronta revolucionaria trata de abolir la posibilidad de cambios futuros. De ahí viene esta tónica de perpetuación en el poder: aquí se dice “Hemos llegado para quedarnos 500 años”, Chávez dice “me voy a quedar al menos 30 años”. Eso tiene mucho que ver con la concepción de

la revolución: la revolución no solo se hace contra el pasado, se hace contra el futuro, es decir, se trata de crear unas condiciones que hagan imposible el recambio democrático que permitió la llegada al poder de estos Gobiernos. Las reformas constitucionales y las decisiones políticas apuntan a convertir a estos gobernantes en imprescindibles, al punto de que es difícil imaginar un postchavismo, un postevismo y un postcorreísmo.

¿Democracia sin instituciones?

Creo, entonces, que aquí hay un rasgo al que se debe poner más atención: qué condiciones institucionales están creando estos regímenes que permitan avizorar un futuro más o menos estable para la democracia. Una lectura de las ponencias nos da la sensación de que esas condiciones institucionales no solo no se han creado, sino que han sido sistemáticamente anuladas buscando procurar la perpetuación en el poder de este tipo de proyectos. Esto nos muestra que, más que un proyecto de sociedad, lo que es común a estos regímenes es que son proyectos de poder. Es decir, más que crear sociedades más diversas, más inclusivas, todo es funcional a si sirve o no sirve para la conservación del poder.

Estrategia de poder

Este es un rasgo muy poco democrático, creo que hay que decirlo claramente; las autocracias son lo contrario de una democracia. Otro rasgo muy poco democrático es que son regímenes inconstitucionales en el sentido de que no solo no respetaban la Constitución anterior —porque era colonial, republicana y neoliberal— sino que tampoco respetan sus propias Constituciones, y todo se acomoda al proyecto de poder.

Esto nos lleva a pensar que, en gran medida, los Estados que se están construyendo al calor de estas inspiraciones son Estados de excepción, y eso les imprime un carácter transicional. Si es de excepción, entonces durará un tiempo y después llegaremos a un régimen propiamente constitucional que permita la reelección y la alternancia en el poder, en fin, pero es una transición a la que no se le ve destino porque no está concebida para crear condiciones de reproducción del poder político.

¿Cuál democracia? Necesidad de una teoría postdemocrática

Y esto me lleva a un comentario final sobre el problema metodológico: cuando se hace un análisis comparativo de tres países, y se utiliza una cierta concepción de democracia que no está explícita, por lo que es muy difícil llegar a una conclusión de cuál es el futuro de la democracia: ¿de cuál democracia? Y es que son tan novedosos, tan post todo, que se necesita una teoría postdemocrática que permita hacer inteligibles las transformaciones que estamos viviendo.

Nino ha tomado una opción mucho más institucional, creo yo, y mucho más correcta, que es atenerse a lo que dicen la propia Constitución y la Carta Democrática de la OEA, porque a la luz de estos dos instrumentos, cuán democráticos o cuán poco democráticos son estos procesos para saber cuál es el futuro en estos países. A propósito, sugiero recuperar en este caso, como opción metodológica, las preguntas orientadoras de un trabajo también comparativo, es el libro de Maxwell Cameron sobre la democracia en la región andina, que justamente trata de resolver este problema metodológico, para responder a la pregunta sobre de cuál democracia se trata. A la luz de la democracia liberal, obviamente, estos procesos son autoritarios, pero a la luz de la concepción revolucionaria o del socialismo del siglo XXI, son procesos muy virtuosos.

Se están construyendo Estados de excepción, con un carácter transicional, pero es una transición a la que no se le ve destino porque no está concebida para crear condiciones de reproducción del poder político.

Debate

Fernando Mayorga

Liderazgos carismáticos en América Latina

Haré un par de comentarios sobre la presentación de Pablo Stefanoni y sobre los comentarios de José Antonio Quiroga. Pablo termina su presentación formulando una pregunta sobre el modelo de desarrollo y sus efectos ciudadanos, y queda pendiente la pregunta sobre la democracia, que es una de las cosas que

está reclamando José Antonio, pero en su balance hay elementos para pensar al respecto en las aristas novedosas, que a la vez muestran cierta precariedad en términos de construcción institucional. En el momento en que centran su mirada en los liderazgos y en los nuevos partidos, tenemos un carisma situacional. Entonces tienen en común el que hay carisma; las peculiaridades dependen de los contextos particulares .

Vía electoral significa república

Yo vería un elemento común, pensando en el liderazgo carismático, viendo las dos caras de la relación clientelar. Aquí se cree que se trata de intercambio de votos por favores, favores que serían programas sociales y políticas redistributivas. Pero es la parte afectiva, emocional, que involucra aspectos identitarios y que le daría la fuerza al ejercicio del liderazgo, esa fuerza que proviene de

Son liderazgos que acceden y se ratifican por la vía electoral, que encaran procesos constituyentes que implican consultas electorales, planteamiento de reelecciones que implican consultas electorales. Eso es república, aunque la palabra no figure.

esa empatía, la que otorga un elemento adicional a la legitimidad que proviene de las urnas, y ese es el punto de partida que hay que tomar en cuenta, José Antonio. Es decir que no son liderazgos carismáticos que aparecen como fruto del despliegue de una capacidad individual que logra que sus seguidores los instalen en el poder. Hablo de

liderazgos que acceden y se ratifican por la vía electoral, que encaran procesos constituyentes que implican consultas electorales, planteamiento de reelecciones que implican consultas electorales. Es decir que eso es república, aunque la palabra no figure, es la conformación de poderes públicos a través del voto, y eso continúa siendo lo central.

Nueva forma de los partidos

Insisto, lo central siguen siendo esos procedimientos. ¿Ha habido cambios institucionales centrales? Por lo menos en el caso boliviano, muy pocos; no se ha dado un cambio por algo distinto a la democracia representativa. Que los partidos sean amorfos, que no reproduzcan a los anteriores partidos, ya es otra historia; tal vez eso sea parte de la transición.

Liderazgo y personalización de la representación como ruta hacia el poder

Entonces vería lo del liderazgo como el estilo de la ruta hacia el poder pero no dejaría de lado el análisis de la legitimidad proveniente de las urnas. Creo que ese es el primer dato que hay que tomar en cuenta para pensar esto en términos de democracia, porque hacia futuro se incide más bien en la personalización, como si ese fuera un elemento contrario a la democracia, cuando es el punto de partida.

Partidos neopopulistas

Hay partidos que se han ido formando durante décadas, con una lógica de cuadros, con toda esa tradición socialdemócrata, pero cuando se produce esta crisis del sistema de partidos, y de esos partidos que venían sobre todo de una cultura urbana, clasemediera, universitaria, ilustrada, pasamos a otro tipo de partidos políticos.

Crisis del sistema de partidos y renovación de elites

¿En qué condiciones surgen estos partidos de gobierno? En condiciones de crisis de partidos, cuando se produce una modificación de las pautas de organización de la acción política, en intentos de acomodo.

El MAS es un partido sui generis, está inscrito en la Corte y tiene sus estatutos. Y lo más interesante es que estos estatutos están intentando dilucidar esta relación entre partido y sindicatos: los militantes y las organizaciones nombran a los candidatos y pueden postularse si son dirigentes.

Estos partidos de gobierno surgen en condiciones de crisis de partidos, cuando se produce una modificación de las pautas de organización de la acción política, en intentos de acomodo.

Mirar el presente como un proceso

Aparte de la situación de crisis, desde 2003 en Bolivia se permite a las agrupaciones ciudadanas participar en las elecciones; es la democracia participativa, que se aprueba en la Constitución de 2009, donde son otras cosas las que se cambian. Entonces tenemos una permanente modificación de las reglas, y sabemos que el desafío que tienen todas las instituciones que nacen es de adaptación institucional, y eso lleva tiempo.

Transición postconstitucional

Esas son las características peculiares que tienen los partidos, y en esto engancho con lo que decía José Antonio Quiroga: es parte de la transición. Y estoy repensando todo lo que planteó Simón Pachano, y que Franklin expresó más clara y específicamente: es una transición postconstitucional. Entonces estamos hablando de la creación de un nuevo orden institucional. El trabajo que he escrito sí está pensando en vislumbrar el futuro de la democracia, pero no planteo una democracia ideal, sino un proceso de ampliación de esta democracia.

¿Ampliación de la democracia?

De modo que lo que tenemos como futuro inmediato es sobre todo una ampliación de la democracia, pero está en discusión la pregunta que hizo Pablo sobre si estos cambios institucionales en la política tienen efectos en la ciudadanía, si son sostenibles e inclusivos. Esa es otra pregunta sobre un tema que es complejo analizar.

Deconstrucción republicana o ampliación de la esfera pública

Qué hay respecto al futuro de la democracia. En el caso boliviano, respondiendo a dos criterios que planteó José Antonio los pongo como preguntas —¿hay una deconstrucción institucional republicana? ¿Éstos son regímenes informales?—. Plantearlos como diagnóstico inicial para afirmar que la democracia está menoscabada es plantear mal los temas. No hay deconstrucción de instituciones republicanas, sino que se ha ampliado la esfera pública, se ha multiplicado la conformación de poderes públicos a través del voto ciudadano con la incorporación de la autonomía de gobiernos departamentales, regionales e indígenas.

Designación por la voluntad ciudadana

La diferencia entre república y monarquía es que la designación depende de quien detenta el poder o que se hace por la voluntad soberana del pueblo a través del voto. En nuestro caso, la designación de autoridades por la voluntad del pueblo no solamente sigue vigente, sino que se ha profundizado. El presidencialismo ha sido rediseñado, se ha extendido la eficacia del voto ciudadano, y eso es bastante republicano en relación con cualquier modelo que no sea democrático.

Régimen de autonomías y democracia

Respecto a la pregunta sobre las instituciones, respondo que los contornos, las facetas del nuevo Estado y de la nueva institucionalidad recién se están implementando con las nuevas leyes. El gran desafío es ese: cómo resultará dicho diseño. La mala noticia es que no hay una deliberación adecuada en el espacio público respecto a cómo debería ser este nuevo diseño. La pregunta es si se crearán condiciones institucionales más favorables para la democracia.

No hay una deliberación adecuada en el espacio público respecto a cómo debería ser este nuevo diseño. La pregunta es si se crearán condiciones institucionales más favorables para la democracia.

Franklin Ramírez

Creo que no habría que evitar la pregunta en torno a de qué hablamos cuando hablamos de democracia. Yo creo que hay una diversidad de enfoques al respecto que se han expresado a lo largo del taller. Me parece que una visión más de sociología política, de proceso democrático, más institucionalista, está al servicio de un análisis de la comprensión del fenómeno democrático, y esa es la particularidad y la complejidad del momento que vive la región.

Procesos de transición y construcción institucional

Cuando varias veces durante estas jornadas he puesto sobre el tapete el debate de la democracia postliberal, pongo en cuestión la idea de que lo que se observa en Bolivia, Ecuador y Venezuela sea la excepción. Desde el año 1988 la Constitución brasileña y los experimentos participativos a nivel local, federal, del PT, dan muestras de un riquísimo nivel de experimentación institucional, de creación de nuevas instituciones que claramente tensionan y desafían la hegemonía normativa del liberalismo con respecto a la evaluación de qué es democracia. Parece que, tal como plantea Fernando Mayorga, no se trata simplemente de definir cuál es el decálogo democrático para ubicar en qué punto estamos, sino que se trata de ver que efectivamente hay procesos de transición.

Reformas institucionales parciales

La evaluación de la democracia sí está ligada a un debate normativo que estos experimentos constitucionales, estas reformas parciales ponen en juego en el debate. Entonces queda abierta la pregunta respecto a la pertinencia analítica de evaluar con parámetros normativos muy ligados a la democracia liberal

La evaluación de la democracia está ligada a un debate normativo que estos experimentos constitucionales ponen en juego en el debate. Queda abierta la pregunta sobre la pertinencia analítica de evaluar con parámetros normativos muy ligados a la democracia liberal representativa algo que va un poco más allá de eso.

representativa algo que va un poco más allá de eso.

Me parece que esta lectura de que solo está en juego el mantenimiento y la conservación del poder es una tesis unidimensional que no refleja la discusión, que es un poco más contradictoria. Me parece que sí hay cosas que están avanzando, y también que hay cosas paralizadas. Creo que esta tesis de que lo único que está en juego es la conservación del poder analíticamente no se sostiene.

Nino Gianforchetta

Futuro de la democracia

José Antonio sostiene que el proyecto se llama “Futuro de la Democracia”, y nadie ha hablado del futuro. Creo que eso es lo que deberíamos plantear en el próximo paso: cómo y quiénes deberían participar en un proceso colectivo de construcción de procesos democráticos de mayor calidad que los que tenemos hoy en día. Creo que ese es el reto, y tiene profundas implicaciones para la política.

Pedro Portugal

Ámbito amigable a la democracia

Quiero opinar justamente sobre lo que mencionó José Antonio, el futuro de la democracia, y aunque solo podemos especular, creo que lo que se diga puede

servir de preámbulo para discusiones o trabajos ulteriores. Me parece que la democracia tiene un buen futuro, aunque surja de manera necesaria y medio conclusiva. Quizás esa es la lección que sacamos de lo que sucede ahora en los países árabes: si uno está prevenido, trata justamente de que la democracia surja de manera positiva, de manera adecuada, y no a partir de una necesidad de la población que se expresa violentamente.

Formas de democracia basadas en particularismos

Me parece que para eso tendríamos que partir de la unicidad del género humano, de las sociedades y de la economía, porque la corriente actual es demasiado particularista. Por ejemplo, la afirmación de que es posible y de que son necesarias diferentes formas de democracia se asienta a veces en el caso de América del Sur, en la mirada sobre las poblaciones indígenas. Es decir que la corriente que está dominando a algunos teóricos en el actual Gobierno, y que se manifiesta en las conferencias que hace la Vicepresidencia es esa corriente de descolonización postcolonial que justamente trata de poner a las poblaciones indígenas como modelos de una democracia diferente y hasta antagónica a la que sería la democracia occidental. Creo que hay una unicidad del género humano; tenemos leyes comunes en lo biológico, en lo físico, es posible que incluso haya una cierta unicidad en lo social, en lo económico y en lo político.

Desconocimiento de la oposición en la cultura andina

Como la oposición ha estado muy distanciada de la base cultural andina, la desconocía y se atemorizó cuando vio una protesta de toda la población para imponer lo que el Gobierno quería, y el Gobierno se presentaba formal y simbólicamente como la expresión de la voluntad popular. Eso fue bastante curioso porque en la movilización la gente vino con la consigna de que no se mueve ni una coma de la Constitución, y en la Constitución se movieron más de 100 artículos y la gente ni se dio cuenta porque no buscaba darse cuenta, ya que obedecía a otras reglas.

Derecho del mundo andino a manifestarse y solucionar sus problemas

Cuando nosotros defendemos el mundo andino, lo indígena, no es porque creamos que en él haya una serie de perfecciones —de hecho, hay actitudes

No hay un modelo ideal indígena que pueda sustituir a la democracia, que es un valor universal en el que todos tienen que insertarse, aportando y perfeccionándolo. Oponerse a ella es la manera de que intereses económicos y sociedades opresivas mantengan su poder.

bastante antidemocráticas— sino porque tiene el derecho de manifestarse y de solucionar sus problemas, algo que la sociedad boliviana casi no le ha permitido. Entonces no creo que haya un modelo ideal indígena que pueda sustituir a la democracia. Me parece que esta es un valor universal en el que todos tienen que insertarse, aportando y perfeccionándolo. Lo que sucede es que a veces se ha combatido a la democracia porque oponerse a ella es la manera de que intereses económicos y sociedades opresivas mantengan su poder, y se ha ido creando una especie de rechazo a esa democracia formal, sin ver los valores y los méritos que pueda tener.

Reforzamiento de la democracia a partir del reconocimiento real de lo indígena

De modo que hace falta en el momento cierta filosofía política. Nos estamos remitiendo mucho a lo coyuntural, a lo inmediato, y con esa filosofía política hay que releer lo que pasa con los pueblos indígenas, pero no desde este tinte ilusionista que busca lo indígena como fundamento para fortalecer sus puntos de vista, sino para ver a la población indígena tal como es, con méritos y con defectos. Pero un reforzamiento siempre va acompañado de un perfeccionamiento, que significa eliminar o transformar formas que puedan ser gérmenes de conductas no democráticas.

Carlos Toranzo

Legitimidad de origen

Tiene mucha razón Fernando Mayorga cuando dice que cada vez importa más la legitimidad de origen, y esa es una legitimidad electoral muy fuerte, no cabe duda. Para el caso boliviano nunca hubo este tipo de legitimidad, pero no nos basta con la legitimidad de origen; tenemos que ver también la legitimidad del

ejercicio, ver cuán democráticamente se ejerce la función de gobernar. Una cosa es, José Antonio, la libertad de elegir, y otra es la libertad para que la autoridad electa ejerza su función, y aquí sí que hay deconstrucción institucional, porque hay mecanismos que impiden a las autoridades electas asumir esa autoridad.

Deconstrucción institucional

Hay una deconstrucción institucional de algo que habíamos comenzado a tener hace unos 20 años, por ejemplo, la presunción de la inocencia, que ahora en algunos campos se trastoca por la presunción de culpabilidad, cuando se tiene que demostrar que uno no es culpable. Me parece importante matizar: hay deconstrucciones institucionales que se dan por la construcción de nuevas instituciones. Unas pueden ser mejores y otras pueden ser peores, pero no hay que perder la posibilidad de ver los matices, y no juzgar solamente a partir de que haya o no haya deconstrucción.

José Antonio Quiroga

Gobierno de las leyes

Sin ánimo de polemizar, reconozco que una de las características del orden republicano es la legitimidad del voto, pero la República no solo es eso, el orden republicano es también el gobierno de las leyes. Esa es una explicación del origen de la República frente a los sistemas precedentes, y gobierno de las leyes es estado de derecho, y el estado de derecho no funciona bien bajo estas experiencias políticas en ninguno de nuestros tres países.

Igualdad ciudadana individual

La otra cuestión inherente al Estado republicano es la igualdad ciudadana, y hablo de los ciudadanos individualmente considerados, como personas, cuando a título de ciudadanías colectivas se ha disuelto la comunidad política de los ciudadanos que gozan de iguales derechos. La Constitución boliviana distingue distintos tipos de derechos, dependiendo si uno pertenece a un pueblo indígena o si no es indígena. Eso rompe en parte el principio mismo del orden republicano.

Dos sistemas jurídicos con la misma jerarquía

Por último, está la división en dos sistemas legales. En Bolivia hay dos sistemas jurídicos, el ordinario y el indígena, los dos, dice la Constitución, con la misma jerarquía, aunque la nueva ley de deslinde ha puesto las cosas en otro

Una de las características del orden republicano es la legitimidad del voto, pero la República es también el gobierno de las leyes, que es el Estado de derecho, y que no funciona bien bajo estas experiencias políticas en ninguno de los tres países.

orden, y también eso es inconstitucional. Una cosa es el gobierno de las leyes y otra cosa es el gobierno de los usos y costumbres. Los usos y costumbres no son leyes, no conforman un orden legal, y por eso digo que uno de los rasgos de estos regímenes es su carácter fuertemente inconstitucional.

cambio no es mejor, no es más virtuoso, aunque sea muy democrático en el sentido de que cada vez hay más elecciones.

Cada vez que hablamos del estado de derecho nos dicen que antes era peor, pero lo que se nos ofrece a

Carácter plebiscitario del Gobierno

Y es que uno de los rasgos de estos Gobiernos es su carácter plebiscitario, sin mediación de partidos, y obviamente todas las veces ganan las elecciones, Y se piensa que cuantas más elecciones, más democrático el proceso, pero no necesariamente es así. Hay serios cuestionamientos a la concepción de democracia que está detrás de esa manera de legitimar el poder político.

Proyecto de poder o proyecto de sociedad

Sobre el comentario de Franklin Ramírez, no quiero reducir todo esto a un mero proyecto de poder, aunque creo que es un dato fundamental. Lo que sostiene a estos Gobiernos y explica mucho de su funcionamiento, es la manera en la que someten a los demás poderes a su dominio. Son proyectos de poder que no rematan en un proyecto de sociedad o de construcción institucional, o de un nuevo modelo económico.

Fracaso de las instituciones: política en la calle y nueva élite

Termino con un apunte: aunque todos estos Gobiernos han salido de las urnas, hay un antecedente previo en los tres casos que explica el comportamiento posterior a esos hechos. En el caso de Venezuela, un golpe de Estado, y en el caso de Ecuador y de Bolivia, revueltas populares que acaban con Gobiernos también elegidos democráticamente.

Ese no es un antecedente menor: hay un quebranto previo del orden constitucional que abre la posibilidad para que opciones antisistémicas, no partidarias, puedan posicionarse y tener un caudal electoral mayor que el de todos los partidos anteriores sumados.

Hay un quebranto previo del orden constitucional que abre la posibilidad de que opciones antisistémicas, no partidarias, puedan posicionarse y tener un caudal electoral mayor que el de todos los partidos anteriores sumados.

Autores

Vanessa Cartaya Febres

Socióloga, egresada de la Universidad Central de Venezuela. Como investigadora de las ciencias sociales, ha dirigido proyectos sobre seguridad social, políticas educativas y de salud, participación política y social y fortalecimiento institucional, entre varios otros. Ha sido consultora de organismos nacionales e internacionales, como la Fundación Friedrich Ebert, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Durante una década dirigió el Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES), ONG de servicios especializada en el tema de las políticas públicas. Actualmente es investigadora senior de Sinergia (Red que reúne más de 10 ONG vinculadas con los temas de democracia y Derechos Humanos).

Anja Dargatz

Nacida en Berlín, Alemania, es representante de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Bolivia desde diciembre de 2011. Tiene estudios en Historia de la Edad Media y Contemporánea y en Ciencias Políticas. Ha sido catedrática en la Universidad Justus-Liebig, Giessen, Alemania, y en Cheltenham, Inglaterra. Ha trabajado en la oficina de Bruselas y en la sede de la FES (en Bonn y Berlín) con el tema de la paz y resolución de conflictos, y como coordinadora de proyectos de los países andinos. Entre 2008 y 2011 ha sido representante de la FES en Jartum, Sudán.

Nino Gianforchetta

Ingeniero, egresado de la Universidad Central de Venezuela, con estudios de postgrado en Ciencias y Técnicas de Gobierno. Ha ocupado distintos cargos de coordinación y dirección en la administración pública venezolana, en instituciones como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICIT), el Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN) y el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV). Como experto en políticas públicas ha dirigido proyectos de reforma institucional en organizaciones públicas de la administración cen-

tral y descentralizada. Ha sido consultor de diversos organismos nacionales e internacionales de cooperación técnica y financiera, entre los que destacan el Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS), la Fundación Escuela de Gerencia Social del Ministerio de Planificación y Finanzas, el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

Fernando Mayorga

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México. Catedrático en la Carrera de Sociología y director general del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), Cochabamba, Bolivia. Miembro del Directorio de la Fundación Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), de la Asamblea de Instituyentes de la Fundación UNIR y del Directorio del Club Aurora. Columnista del periódico *La Razón*. Entre sus últimas publicaciones figuran *Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana* (2002); *Avatares. Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia* (2004); *Encrucijadas. Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia* (2007); *El movimiento antiglobalización en Bolivia. Campañas internacionales y dinámica local en tiempos de crisis y cambio* (2008); *Antinomias. El azaroso camino de la reforma política* (2009), *Grita la hinchada, grita la hinchada* (2010) y *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado plurinacional* (2011).

Simón Pachano

Es profesor-investigador de FLACSO, Sede Ecuador, y doctor en Ciencia Política (Universidad de Salamanca). Autor de varios libros y numerosos artículos sobre democracia, partidos políticos y elecciones Su libro más reciente es *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Fue *Visiting Fellow* en el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame (Indiana). Ha sido profesor visitante en universidades de varios países de América Latina y España.

Franklin Ramírez Gallegos

Sociólogo, profesor investigador del Programa de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Antioquia (Colombia), en la Universidad Bartolomé de las Casas (Perú), en la Universidad Lumière Lyon2 (Francia) y en la Universidad Autónoma de la ciudad de México. Sus líneas de investigación abarcan las relaciones entre movimientos sociales e instituciones políticas, las dinámicas de innovación participativa en los regímenes democráticos de los países andinos y los procesos de cambio político conducidos por los Gobiernos de izquierdas en la región. Entre sus principales publicaciones destacan *Las vías a la emancipación* (2009), con P. Stefanoni y M. Svampa; *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina* (2008); *La insurrección de abril no fue solo una fiesta* (2005); *La estampida migratoria ecuatoriana* (2005), así como diversos artículos en revistas académicas y políticas a nivel regional e internacional.

Pablo Stefanoni

Periodista. Cursa un doctorado en Historia en la Universidad de Buenos Aires. Trabaja como jefe de redacción de la revista *Nueva Sociedad*. Fue director de *Le Monde Diplomatique*-edición boliviana y corresponsal en La Paz de los diarios *Clarín* e *Il Manifesto*. Autor de “*Qué hacer con los indios*” y otros *traumas irresueltos de la bolivianidad* (Plural, 2010) y coautor de *Debatir Bolivia. Perspectivas de un proceso de descolonización* (Taurus, 2010).

Moirá Zuazo

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Konstanz Alemania. Autora de varios libros y artículos publicados en Bolivia, Argentina y Alemania. Entre sus obras figuran: *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*, éxito de ventas en la Feria internacional del libro La Paz 2008 y, junto a Luis Verdesoto, de *Instituciones en boca de la gente. Percepciones de la ciudadanía boliviana sobre política y territorio*. Profesora titular de la Universidad Mayor de San Andrés y coordinadora de Descentralización y Política Internacional de la Fundación Friedrich Ebert en Bolivia.