

**DESPUÉS DEL CONSENSO  
DE WASHINGTON:  
DINÁMICA DE CAMBIOS  
POLÍTICO-ECONÓMICOS  
Y ADMINISTRACIÓN  
DE RECURSOS NATURALES  
EN LOS PAÍSES ANDINOS**

CIAS Discussion Paper No.2

Yusuke Murakami(editor)



 **CIAS** Center for Integrated Area Studies, Kyoto University  
Kyoto, Japón 2007

---

DESPUÉS DEL CONSENSO  
DE WASHINGTON:  
DINÁMICA DE CAMBIOS  
POLÍTICO-ECONÓMICOS  
Y ADMINISTRACIÓN  
DE RECURSOS NATURALES  
EN LOS PAÍSES ANDINOS

CIAS Discussion Paper No.2

*Yusuke Murakami (editor)*



Center for Integrated Area Studies, Kyoto University  
Kyoto, Japón 2007

---

CIAS Discussion Paper No.2

© CENTER FOR INTEGRATED AREA STUDIES, KYOTO UNIVERSITY

Yoshida-Honmachi, Sakyo-ku, Kyoto-shi,

Kyoto, 606-8501, Japón

TEL: +81-75-753-9603

FAX: +81-75-753-9602

E-mail: [ciasjimu@cias.kyoto-u.ac.jp](mailto:ciasjimu@cias.kyoto-u.ac.jp)

<http://www.cias.kyoto-u.ac.jp>

Marzo, 2007

*Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente el punto de vista del Center for Integrated Area Studies, Kyoto University.*

*Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio, sin la autorización explícita y escrita de la organización. Esta publicación puede ser citada siempre y cuando se coloque el respectivo crédito.*

*La presente obra representa la opinión de los autores, no necesariamente de la del editor.*

Foto de la carátula (Ayacucho, Perú, 2002): Yusuke Murakami

# Contenido

Prólogo	5
<i>Yusuke Murakami</i>	
<b>Primera Parte:</b> Nuevos desafíos de la política y economía	
1. La economía política peruana de la era neoliberal 1990-2006	11
<i>Efraín Gonzales de Olarte</i>	
2. Del Consenso de Washington a la Asamblea Constituyente: crisis social y política en Bolivia	39
<i>José Blanes Jiménez</i>	
3. Partidos políticos de Bolivia, Ecuador y Perú: un estudio comparado	59
<i>Yusuke Murakami</i>	
4. La región andina en el siglo XXI: entre el hegemonismo de Estados Unidos y los “Vientos del Sur”	77
<i>Consuelo Ahumada</i>	
<b>Segunda Parte:</b> Administración de recursos naturales	
5. Logros y desafíos en la gobernabilidad forestal de la Amazonía norte boliviana	91
<i>Wil de Jong y Sergio Antonio Ruiz</i>	
6. ¿Cómo pueden los indígenas eludir la intervención estatal?: el caso de los Uros en la Reserva Nacional del Titicaca	103
<i>Atsushi Murakawa</i>	
Anexo	121



## Prefacio

*En los últimos años, en diferentes países de América Latina han ascendido al poder las fuerzas críticas al neoliberalismo impulsado desde la segunda mitad de los años ochenta. Casi todos los países latinoamericanos han adoptado las políticas económicas neoliberales —caracterizadas principalmente por la liberalización del mercado, reforma estructural y regularización, llamadas el Consenso de Washington. Aunque el neoliberalismo contribuyó a la estabilidad macroeconómica, como por ejemplo la realización de finanzas solventes, en muchos casos no llegó a superar los problemas estructurales como la pobreza, desigualdad, el desempleo y los sueldos bajos. Incluso, en algunos casos, estos problemas empeoraron durante los años neoliberales. El estancamiento económico ha elevado las tensiones y generado conflictos en la sociedad. Esta situación, por su parte, ha estremecido el proceso de democratización que surgió en toda la región desde finales de la década del setenta. Al mismo tiempo, debemos señalar que las tensiones y los conflictos sociales, como consecuencia del neoliberalismo, ponen en relieve el desafío de integración nacional —sueño por cumplirse desde la independencia de América Latina a principios del siglo diecinueve— que se basa en la diversidad étnica y regional.*

*En este contexto, desde finales de la década del noventa, en un gran número de países latinoamericanos los grupos críticos al neoliberalismo han ganado fuerza y han logrado subir al poder, causando una “izquierdización” de América Latina. Sin duda, esta región del mundo está buscando nuevos rumbos en la época pos-Consenso de Washington. Cinco países andinos —Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela— han sufrido dichos problemas con mayor intensidad y profundidad. Su política, economía y sociedad se han puesto inestables y dicha situación subregional podrá influir en el futuro de América Latina en su totalidad.*

*Por otro lado, gran parte de la población rural, y hasta la urbana de América Latina, que siente directamente los cambios económicos y sociales, es dependiente de los recursos naturales, sus condiciones y accesibilidad. Los cambios relacionados con el neoliberalismo de los años de 1980 y 1990, así como sus más recientes contrapesos, han afectado a la administración de los recursos naturales; y esta a su vez, a la accesibilidad de ellos por los grupos de bajos recursos. Durante el auge del neoliberalismo, muchos países promovieron la propiedad privada y la explotación comercial de sus recursos. Frente a respuestas agresivas de sectores rurales y sus representantes políticos, los gobiernos iniciaron reformas legales con el objetivo de democratizar el acceso de los recursos naturales.*

*Center for Integrated Area Studies (CIAS), Kyoto University, organizó una conferencia internacional como reflexión sobre la situación político-socioeconómica y la administración de recursos naturales en la etapa pos-Consenso de Washington. Los académicos invitados, mediante ponencias y discusiones en foros, enfocaron desde una perspectiva interdisciplinaria la dinámica de los países andinos con el objetivo de elucidar la situación actual de inestabilidad, sus caracteres, causas y posibles escenarios de evolución en el futuro.*

*Esta publicación reúne la mayoría de las ponencias presentadas en la conferencia y revisadas por cada autor luego de recibir las opiniones de los comentaristas y participantes del evento.*

*La primera parte consiste en los artículos que tratan sobre la economía, política y relaciones internacionales. En el capítulo 1, Efraín Gonzales analiza la economía neoliberal adopta-*



## Prefacio

---

*da por el Perú desde la década de 1990. El resultado de ella ha sido que el Perú ha logrado una estabilidad y un crecimiento económico, pero sin resolver los problemas de desigualdad, pobreza y exclusión. Esta situación se atribuye tanto al mismo modelo económico primario-exportador y de servicios que no ha logrado integrar a una parte importante del aparato productivo en la economía de mercado, como a la debilidad del Estado, que debido a su reducción de tamaño y funciones no cumple la función de redistribuidor de recursos y oportunidades. Gonzales enfatiza la necesidad de que el Estado recupere su capacidad redistribuidora y cuente con un plan estratégico de desarrollo a largo plazo.*

*En el capítulo 2, José Blanes analiza el proceso político de Bolivia desde la aplicación de las medidas económicas neoliberales en 1985 hasta la actualidad. Luego de una aguda crisis socioeconómica, Bolivia experimentó la aplicación de las políticas neoliberales, lo que dio inicio a una política de pactos y de este modo a la estabilidad relativa, basada en la política de partidos. Se realizaron tanto la descentralización como la reforma para mayor participación política del pueblo, mientras los problemas estructurales persistían. Con el paso del tiempo, los partidos políticos impulsores del neoliberalismo perdieron la confianza y el apoyo popular, abriendo el paso a nuevas fuerzas políticas y sociales críticas de dicha línea económica en este siglo. En la actualidad, el mapa político boliviano está dividido en dos: oeste y este que están enfrentados. Según Blanes, el desafío de la Bolivia actual es cómo reconstruir el Estado y desarrollar la acción de los movimientos sociales sin un eje que no sea un Estado personalizado y autoritario.*

*En el capítulo 3, Yusuke Murakami compara los partidos políticos de Bolivia, Ecuador y Perú desde la perspectiva de las “instituciones”. Aunque los partidos políticos de los tres países tienen en común algunas características principales, en Bolivia y Ecuador se desarrolló la política de coaliciones y alianzas entre los principales partidos en los años neoliberales; en cambio, en el Perú no se observó tal comportamiento. Esta diferencia en el nivel de “institucionalización” produjo diferentes resultados en la estabilidad política y económica entre los dos primeros países y el tercero. Coincidiendo con el argumento de los dos autores anteriores, Murakami concluye que para una sociedad fragmentada como Bolivia, Ecuador y Perú, se requiere una política de alianzas entre las fuerzas políticas principales sobre la base de una política realista y eficaz de mediano y largo plazo; solo así se logrará hacer realidad la justicia social. Sugiere también una perspectiva distinta para el estudio de los partidos políticos latinoamericanos.*

*En el capítulo 4, Consuelo Ahumada analiza la situación general de la política internacional de la región latinoamericana. Dicha situación se caracteriza principalmente por la consolidación del poder hegemónico de los Estados Unidos, y también por el surgimiento de una corriente alternativa que se opone al Consenso de Washington. La segunda está representada por Hugo Chávez de Venezuela, Evo Morales de Bolivia, y recientemente, Rafael Correa de Ecuador. Ahumada, indica la posibilidad de que los planteamientos de estos tres países representen una alternativa real a la crisis económica y social que viven los países, agobiados por dos décadas de neoliberalismo.*

*La segunda parte colecciona tres artículos relativos a la administración de los recursos naturales. El capítulo 5 de Wil de Jong y Sergio Ruiz enfoca la Amazonía norte de Bolivia para evaluar el impacto de las reformas legales y administrativas de la década de 1990 en la administración de los recursos forestales y su uso económico. Según su evaluación, la seguridad jurídica de los usuarios comuneros ha aumentado; pero todavía existen deficiencias y vacíos*

---

*legales que no permiten la realización de una gobernabilidad forestal. Para tal objetivo, los autores señalan también que además de lo legal, se necesitan superar unas dificultades de otra especie: desigualdad de relaciones de poder y falta de confianza entre los actores.*

*En el capítulo 7, Atsushi Murakawa investiga el caso de una comunidad del altoandino peruano con el objetivo de analizar la situación conflictiva entre la concepción de los indígenas sobre su espacio de vida y el control estatal y legal. Frecuentemente se acude al Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) “Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989” para superar la mencionada situación. Sin embargo, Murakawa concluye que el mismo Convenio no es perfecto, y adolece de imperfecciones, particularmente para los nómadas.*

*La realización de la conferencia internacional se debe a diversas organizaciones y personas. El evento fue posible gracias al fondo especial asignado por el rector de Kyoto University. Como organizador del mismo, expreso mi profundo agradecimiento al rector Kazuo Oike. Agradezco también al director Koji Tanaka, a mis colegas y personal administrativo del CIAS por su colaboración y ayuda eficiente antes, durante y después de la conferencia. Especialmente expreso mi reconocimiento a Noriko Iizuka y Kanako Nishi. Para preparar la ejecución del evento, la disposición de los miembros del Comité Organizador fue sumamente valiosa. Doy gracias a Testuya Inamura, Shigeo Osonoi, Hisanori Futamura y Noriko Hataya. Tsuyoshi Yasuhara generosa y gentilmente aceptó ser comentarista. Al mismo tiempo, expreso mi gratitud a Silvana Lizarbe, Lourdes Abanto y Manuel Fernández por la corrección de estilo. Quedo agradecido con Mario Popucce por la diagramación.*

*La conferencia internacional y esta publicación son productos también de Grant-in-Aid for Scientific Research (A) de Japan Society for Promotion of Science, titulado “Globalización y construcción de gobernabilidad en los países en desarrollo: estudio comparado de los países andinos” a cargo de mi persona.*

*Las opiniones y posiciones expresadas en cada artículo corresponden exclusivamente a su autor; las entidades de financiación y publicación no se responsabilizan por su contenido.*

Yusuke Murakami





Primera Parte

**NUEVOS DESAFÍOS  
DE LA POLÍTICA  
Y ECONOMÍA**



# LA ECONOMÍA POLÍTICA PERUANA DE LA ERA NEOLIBERAL 1990-2006

Efraín Gonzales de Olarte\*

---

**Resumen:** El trabajo trata de analizar los cambios económicos ocurridos en el Perú bajo la inspiración y preceptos del “Consenso de Washington”, cuyo fundamentalismo neoliberal empujó a una serie de reformas y cambios económicos, sin tomar mucho en cuenta las estructuras prevalecientes inicialmente y, sobre todo sin evaluar adecuadamente las repercusiones sociales e institucionales directas e indirectas que provocarían dichos cambios. El resultado alcanzado ha sido que el Perú ha logrado estabilidad y crecimiento económico, pero sin resolver los problemas de desigualdad, pobreza y exclusión, lo que ha generado una tensión entre estabilidad-crecimiento económico y la gobernabilidad del país. Las principales razones de estos resultados están en el mismo modelo económico primario-exportador y de servicios (PESER) que no ha logrado integrar a una parte importante del aparato productivo en la economía de mercado y a la debilidad del Estado, que debido a la reducción de su tamaño y funciones no logra cumplir la función de redistribuidora de recursos y oportunidades. Por estas dos razones, el crecimiento macroeconómico ha tenido impactos sólo sobre una parte de la población, lo que ha hecho persistente la desigualdad y la pobreza. El artículo trata de explicar las causas que llevaron a esta situación y explora algunas salidas para resolver el problema de la falta de conexión entre crecimiento y desarrollo humano.

**Palabras claves:** Economía Política, Neoliberalismo, Perú, Crecimiento y Desigualdad

---

## INTRODUCCIÓN

Pocos países pueden ser tan imprevisibles como el Perú, desde una perspectiva económica como política. Este país sudamericano estuvo al punto del colapso económico y social, hacia fines de los años ochenta del siglo pasado, con una hiperinflación y crisis fiscal aguda provocada por una mala administración económica en una difícil coyuntura internacional, una profunda crisis estatal y, por si fuera poco, con el asedio de una violencia política y terrorista inédita. Pocos años después, el país alcanzó altas tasas de crecimiento con una inflación de menos de un dígito y comenzó a pacificarse, generando una estabilidad económica pocas veces vista en los últimos cincuenta años.

Lo notable es que el crecimiento y la estabilidad económica de inicios del milenio no logró generar un sistema político paralelamente estable, sino todo lo contrario, a tal punto que aquel presidente que dejó al país en situación de emergencia en 1990 volvió al poder el año 2006, marcado por el síndrome del “mal menor” frente a una alternativa

nacionalista anti-neoliberal, fruto de la crisis de representación política y de la crisis distributiva exacerbada por el modelo neoliberal en el Perú.

El resultado mayor del nuevo modelo económico, generado por la aplicación de las recetas del Consenso de Washington en un país con un sistema político debilitado, es: estabilidad económica con desigualdad distributiva y fragilidad política. Existe siempre la posibilidad latente de que se generen escenarios de inestabilidad que retracen las posibilidades de desarrollo que tiene el Perú, frente a una coyuntura internacional muy favorable y si tomamos en cuenta el cambio de su estructura productiva. El propósito de este artículo es tratar de explicar cómo se ha llegado a esta situación, qué factores no permiten entrar el círculo virtuoso de crecimiento y estabilidad económica con mayor equidad y gobernabilidad y qué perspectivas futuras tiene el Perú de alcanzar mejores condiciones de desarrollo humano.

En estos últimos 16 años en el Perú han habido cambios importantes, sin embargo estos cambios no han logrado conmovir algunos problemas estructurales, quizás los más importantes. La des-

---

\* Pontificia Universidad Católica del Perú. Agradezco los comentarios recibidos de Yusuke Murakami, Tsuyoshi Yasuhara, Noriko Hataya, Javier Iguiniz y Shigeo Osonoi que me han permitido mejorar y precisar mis argumentos. Obviamente, todos los errores y debilidades del documento son sólo atribuibles al autor.

igualdad, la pobreza y la exclusión siguen sin resolverse y, aún más preocupante, no parece ser fácil resolverlos manteniendo ciertos parámetros políticos y de políticas económicas. Bajo estas circunstancias, la consolidación de la democracia peruana puede tardar.

### **1. EL MODELO NEOLIBERAL: CRECIMIENTO SIN REDISTRIBUCION 1990 - 2005**

En 1990, el “péndulo peruano” se movió del populismo heterodoxo al neoliberalismo ortodoxo (Gonzales y Samamé 1994). Fue el año del “turning-point” de un modelo económico y de un tipo de estado que habían llegado a su agotamiento. A partir de entonces, el Perú entraría en la era “neoliberal” en lo económico, que los cuatro gobiernos que se han sucedido han mantenido en sus principios básicos.

Pero también, en 1992, se movió el péndulo político: de la democracia al autoritarismo, pues el gobierno de Alberto Fujimori disolvió el Congreso y gobernó con un régimen que fue calificado de “democratadura” (López 1993). Sólo después de 10 años, en septiembre del 2000, el “fujimorato” cayó estrepitosamente bajo el signo de la corrupción, la crisis económica y política. Se instaló así un gobierno de transición que, bajo la experimentada y diestra mano del Presidente Paniagua, logró el retorno a una democracia plena y a elecciones en 2001, que hasta ahora se ha mantenido.

Por otro lado, debido a los drásticos cambios económicos, políticos e institucionales que se sucedieron en los años noventa, también se movió el “péndulo de largo plazo”, es decir, el Perú cambió de modelo de funcionamiento económico, de reglas del juego y de régimen de acumulación del capital. Estos cambios han sido profundos y estructurales, sin embargo no han logrado conmover los cimientos de la desigualdad, la pobreza y la falta de empleo “decente”. Obviamente, el problema es que el nuevo modelo económico bajo régimen neoliberal no ha logrado, por lo menos hasta ahora, sentar las bases para resolver estos problemas, que están en el origen del conflicto social, el cual hace difícil consolidar la gobernabilidad democrática.

### **a. La situación previa**

Varios analistas se preguntaban a inicios de 1990, si el Perú era un país con futuro<sup>1</sup>, pues, la crisis económica y política era de tal magnitud, que el país amenazaba con colapsar. Entre 1988 y 1989 el PBI per-cápita cayó en 23%, la inflación llegó a bordear 2,800% en 1989, la presión tributaria llegó a reducirse al 7% sobre el PBI, la balanza de pagos llegó a tener un déficit de 12.5% sobre el PBI en 1988, todos estos resultados se reflejaron en un incremento del desempleo urbano de 4.8% en 1987 a 7.9% en 1989 y una disminución del índice del salario real promedio de 100 en 1987 a 41 en 1989. El primer gobierno de Alan García (1985-1990) terminaba en medio de la más profunda crisis económica de después de la segunda guerra mundial, debido a una coyuntura económica internacional desfavorable, pero sobre todo debido a una política económica “heterodoxa” aplicada sin tomar en cuenta las restricciones económicas internas y externas. La distorsión de los precios relativos generados por la política monetaria y fiscal, condujo a graves desequilibrios macroeconómicos: las brechas: externa, ahorro-inversión y fiscal se incrementaron sustantivamente. Pero lo más grave es que el gobierno no tuvo ni el ánimo ni los instrumentos para efectuar un drástico ajuste, pues, eso hubiera equivalido a volver al sistema financiero internacional, del cual el Perú había salido cuando el FMI lo declaró inelegible en 1986, ante la decisión unilateral del presidente García de no seguir pagando la deuda en los términos previamente pactados. Sin acceso al crédito internacional el gobierno no pudo resolver el déficit de la balanza de pagos y estabilizar la economía.

La inestabilidad e incertidumbre económicas, acarreadas por la hiperinflación y la recesión, tuvieron efectos sobre la credibilidad no sólo de las políticas económicas “heterodoxas”, sino también sobre el sistema de partidos existentes hasta entonces. Para autores como Cotler (1990; 1993) Grompone (1995), el fracaso del gobierno de Alan García, fue también el fracaso de una débil estructura de partidos resucitados en 1980, después de la dictadura militar de 1968-1980. Quizás por esto en las elec-

---

1. Ver Dornbusch (1988b), Cotler (1990), Gonzales (1991).

ciones municipales de 1989, un independiente como Ricardo Belmont derrotó a todos los partidos políticos y dio la voz de alerta sobre las preferencias electorales en contra de los partidos políticos.

Por otro lado, la hiperinflación debilitó las instituciones públicas, debido a la reducción de los recursos fiscales, que ocasionó un abandono progresivo de las funciones económicas y sociales del Estado, generando su encogimiento, aún antes de las reformas liberales. Pero, como sucede con el fin de las hiperinflaciones la economía se dolarizó, hacia mediados de 1990 2/3 del dinero en circulación eran dólares americanos, lo que significaba que pese a la crisis externa no había una escasez absoluta de divisas. Paradójicamente, un gobierno pro-estatista y nacionalista, como el de Alan García, redujo el tamaño del Estado, a través de los efectos perversos suscitados por sus propias políticas. Al final de este gobierno, la mayor parte de organismos públicos no funcionaban normalmente por falta de recursos.

Como en el Perú las desgracias no vienen solas, a la crisis económica y política se agregó la violencia de los grupos insurgentes y terroristas, del Partido Comunista del Perú “Por el sendero luminoso de Mariátegui”, más conocido como Sendero Luminoso, y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), que comenzaron sus acciones a inicios de la década de 1980. Su lucha armada y sus actos terroristas habían ido creciendo año a año, hacia fines de los ochenta la mitad del territorio peruano estaba en situación de emergencia y, estos movimientos, se constituyeron en amenaza al Estado y la sociedad peruanas. Desde un punto de vista económico las acciones terroristas tuvieron un costo en *stocks* de capital, en producción y en el empleo. Entre 1980 y 1990, el Senado de la República (1992) estimó una pérdida de 20 mil millones de dólares de capital (fábricas bombardeadas, centrales y torres de electricidad inutilizadas, puentes, edificios, centros de investigación, vías de transporte, y costos de oportunidad), que constituía la mitad del PBI anual. Esta destrucción de recursos y de capital tuvo un impacto en el empleo, los ingresos, las migraciones<sup>2</sup>. Estas pérdidas contribuyeron al debilitamiento

del Estado, del sistema económico y a la reducción de las inversiones (Gonzales 1998).

Desde un punto de vista ideológico, Sendero Luminoso contribuyó a la polarización. Hacia fines de los años ochenta había sólo dos ideologías en pugna, el neoliberalismo de la extrema derecha representada por el Movimiento Libertad, liderado por el escritor Mario Vargas Llosa y el maoísmo de extrema izquierda de Sendero Luminoso. La ideología de otras organizaciones políticas, de centro, derecha e izquierda, se vio diluida en la crisis de los partidos políticos. Ante el mortífero accionar de Sendero Luminoso, muchos pensaban que sólo había el neoliberalismo como alternativa.

Así, la situación previa al ajuste estructural se caracterizó por una profunda crisis económica, combinada con la crisis de partidos políticos, en un ambiente de violencia y terror, que en su conjunto generaron la mayor crisis del Estado peruano, después de la segunda guerra. El país parecía estar al borde del colapso y las soluciones eran escasas. Así, el Perú había llegado al fin del ciclo del modelo intervencionista-populista (Gonzales 1995) y se habían creado las condiciones apropiadas para que el “péndulo peruano”<sup>3</sup> se moviera en la dirección opuesta, hacia el neo-liberalismo, considerado como un “mal menor” frente a las pretensiones de sendero luminoso y su líder Abimael Guzmán.

## b. El Neoliberalismo a la peruana

El tipo de reformas y sus resultados posteriores dependen en buena medida de las condiciones previas, tanto económicas como institucionales y políticas. Si bien en el Perú se aplicaron las recetas del Consenso de Washington, la forma como se hicieron las reformas y sus resultados, dependieron de cómo estaba el Perú y de cómo somos los peruanos. Pero también influyó de manera decisiva el entorno internacional que, marcado por el signo de la globalización y la apertura comercial-financiera, “obligó” de cierta manera a ir en una dirección única, sin mucho matiz y sin mucha negociación. Quizás por la debilidad interna y la fortaleza externa es que el modelo económico liberal se instaló para durar 16 años sin cambios funda-

2. Ver Gonzales (1991).

3. En Gonzales y Samamé (1994) hemos analizado las características del movimiento oscilante de las políticas económicas peruanas, de liberales a intervencionistas, desde los años sesenta.

mentales, más de lo que muchos esperaban, y por lo que se observa, para seguir durando varios años más, en la medida que las alternativas o son inconsistentes, son muy débiles o tienen el *karma* del populismo y la heterodoxia pasadas.

Este neoliberalismo ha estado bajo la conducción de cuatro gobiernos, Alberto Fujimori (1990-2000), Valentín Paniagua (2000-2001), Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011). Los principios económicos del modelo han sido mantenidos por estos gobiernos, en verdad, con muy pequeñas variantes. Lo más notable es que se ha conformado un “saber convencional” basado en la doctrina neoliberal y en sus recetas.

Como hemos señalado líneas arriba, bajo este modelo, en el Perú se ha generado estabilidad económica con desigualdad social y exclusión, lo que hace latente el conflicto y la violencia social, en la medida que el modelo económico no genera mecanismos fluidos de movilidad social, sobre todo a través del mercado de trabajo y porque el Estado no ha logrado reformarse y reestructurarse fiscalmente para ser un “igualador de oportunidades” y un buen árbitro de conflictos. Desde este punto de vista, el principal resultado del modelo del Consenso de Washington ha sido el no haber logrado reformar y reforzar las bases fiscales y financieras del Estado<sup>4</sup>, por lo que su rol redistribuidor y regulador es insuficiente para resolver las brechas sociales y generar el principio de autoridad necesario para arbitrar conflictos.

### El ciclo del Fujimorato

Cuando el Ingeniero Alberto Fujimori llegó a la presidencia en 1990, encontró un país sumido en crisis económica (hiperinflación), política (pulverización de los partidos políticos y terrorismo) y social (proceso de desintegración). Cuando se fue en octubre del 2000, dejó al país en crisis económica (recesión y desempleo), política (corrupción del gobierno), social (pobreza y exclusión) y moral

(crisis de las reglas de comportamiento social). Cumplió un ciclo de diez años que comenzó y terminó con crisis, aunque el Perú había cambiado económica y socialmente.

En otros trabajos<sup>5</sup> hemos analizado con detalle las condiciones bajo las cuales un gobierno como el de Fujimori pudo emprender un drástico ajuste económico, conocido como el *fujishock*, y un conjunto de reformas neoliberales bastante radicales. Debido a varias circunstancias previstas e imprevistas se generó una coalición entre Fujimori-militares-organismos multilaterales, que se constituyó en la clave para que un país casi desintegrado pudiera ser gobernado y pudiera emprender el largo camino de la estabilización, las reformas y la recuperación económica y política. Los militares se constituyeron en una mezcla de partido político<sup>6</sup> con fuerzas del orden que facilitaron la aplicación de las políticas económica y social. Los organismos internacionales le dieron viabilidad financiera a un país que, en aquel momento, estaba considerado como “paria” del sistema financiero internacional. Así, con esta inusual alianza, el frente interno, donde el accionar terrorista y guerrillero había puesto en situación de emergencia más de la mitad del territorio nacional, y el frente externo pudieron ser controlados. Ante la orfandad de planes e ideas económicas del gobierno Fujimorista, los organismos multilaterales propusieron la aplicación de las recetas del “Consenso de Washington” (Williamson 1989), como única posibilidad de solución a los agobiantes problemas que tenía el Perú. A mi modo de ver, este apoyo teórico y doctrinario fue el mayor aporte de los organismos de Washington, pues éste les permitiría controlar la aplicación de las reformas y obtener ganancias gracias a los diversos préstamos que ofrecieron al Perú<sup>7</sup>.

Una vez establecidas las alianzas y coaliciones el gobierno de Fujimori se lanzó en un largo proceso de ajustes de corto y largo plazo con tres fases bastante definidas:

- 
4. La presión tributaria, medida por el ratio impuestos/PBI, no ha aumentado por diversas razones entre otras por una serie de exoneraciones y falta de registro de un mayor número de contribuyentes informales, y las finanzas del Estado han sido menoscabadas por el peso del servicio de la deuda externa pública.
  5. Gonzales (1993; 1994; 1998)
  6. En esta coalición con los militares, la intervención e intermediación de Vladimiro Montesinos fue importante, aunque a la postre su presencia en el gobierno generaría uno de los episodios con mayor corrupción que registra la historia del Perú.
  7. Esta tesis la hemos desarrollado en una investigación realizada en el Woodrow Wilson Center (Washington) entre 1998 y 1999, que pronto aparecerá en un libro cuyo título es: “El modelo de Washington exportando desarrollo” (en preparación).



• **1990-92**

*Del shock económico al autogolpe de estado*

Agosto de 1990 será un mes de penosa recordación, pues los peruanos comenzaron a pagar los costos de malos resultados y gestiones económicas anteriores. En un mes la inflación alcanzó a 397% y el año cerró con 7,650%. Fue el resultado del *shock* aplicado para revertir los principales desequilibrios macroeconómicos: déficit fiscal, baja presión tributaria, déficit externo en la balanza de pagos, hiperinflación y desalineamiento de los precios relativos.

La opción de la política macroeconómica fue la del sinceramiento de los precios de bienes y servicios públicos, ajuste fiscal y la elección de un ancla monetaria, en lugar de una cambiaria, con lo cual la devaluación fue bastante pequeña. El efecto de esta combinación fue muy recesivo para la economía (ver cuadro 1) pero cortó la inercia inflacionista. Viendo este tema 16 años después, hay que reconocer que la situación previa obligó a un esquema de política macroeconómica que posteriormente estaría en el origen de la baja creación de empleo, pues se prefirió ajustar los mercados de bienes y capital, a costa del ajuste recesivo del mercado de trabajo. Los problemas ulteriores de falta de conexión de la producción con el empleo se originaron en esta primera etapa, sobre todo porque en ella se sentaron las bases para la fijación de los precios relativos: el tipo de cambio con tendencia a la sobrevaluación, los precios públicos caros, las tasas de interés elevadas y los salarios relativamente bajos.

La relativa escasez inicial de divisas, en una economía dolarizada por la inflación, se resolvió obligando a los tenedores de dólares a cambiarlos para pagar las altas tasas de impuesto que se impusieron para resarcir la caja fiscal. Pero se hizo aún más, se abrió la cuenta de capitales, es decir se liberalizó la entrada y salida de capitales. Esta medida fue también crucial para los resultados futuros del nuevo modelo, pues atrajo gran cantidad de capitales generando una sobreadundancia de dólares, que presionó el tipo de cambio a la baja. En general se aconseja que esta medida se haga

al final de las reformas, con dos fines, en primer lugar para no distorsionar el tipo de cambio y en segundo lugar, para complementar el ahorro interno, una vez que se ha estabilizado la economía y, sobre todo el sector externo real.

Lo cierto es que también había prisa en los funcionarios del gobierno de “hacer todo lo antes posible”, bajo la premisa de que en un ajuste estructural hay que proponer como 100 para lograr como 40 ó 60 (Boloña 1996). Es por ello, que la liberación del mercado de capitales se hizo antes de iniciar las reformas propiamente, generando efectos adicionales sobre los precios y sobre el nivel de actividad.

El efecto de todas estas medidas es obvio que generó una recesión importante con una caída del PBI de -5.1% el año 1990, con un rebote al año siguiente y estancamiento el año 1992. El aspecto político más remarcable del fuji-shock fue la débil resistencia de las organizaciones sindicales, políticas y sociales a cambios que los estaban afectando en sus salarios, en sus niveles de vida, en su empleo y en su bienestar. Probablemente, esta baja resistencia es la que permitió que se siguiera adelante con medidas más radicales: las reformas.

Con el cambio de ministro de economía en febrero de 1991<sup>8</sup> se intensificó el proceso de reformas, entre marzo de 1991 y diciembre de 1992 fueron aprobados 923 decretos-leyes que impulsaron las privatizaciones, la desregulación, la liberalización de los mercados, sobre todo el mercado de trabajo, la reforma de la administración tributaria. El Consenso de Washington en toda su intensidad se había hecho presente en el Perú. Sin embargo, el Congreso, en el cual el gobierno no tenía mayoría, se resistió a apoyar las medidas sin debatirlas. Esto y otros factores de tipo político (Cotler 1993; López 1993) sirvieron de pretexto para que en abril de 1992 el presidente Fujimori se inflingiera un “autogolpe” cerrando el Congreso e interviniendo una serie de otras instituciones, como el poder judicial, para establecerse en los hechos una dictadura. A partir de aquel momento, se estableció un régimen neoliberal en lo económico y autoritario en lo político. La nueva fórmula se parecía bastante al régimen del general

8. El Economista Carlos Boloña, graduado en Oxford, reemplazó al Ingeniero Juan Hurtado Miller.

Manuel A. Odría (1950-56), aunque el contexto internacional era bastante diferente y el Perú era un país muy distinto.

En septiembre de 1992 fue capturado Abimael Guzmán, cabeza de Sendero Luminoso, y su cúpula. Lo que cambió drásticamente el panorama social y político y mejoró ostensiblemente las expectativas de negocios, lo que favoreció el avance de las reformas, particularmente el de las privatizaciones. Coincidentemente, la coyuntura financiera internacional se caracterizó por la abundancia de capitales en búsqueda de oportunidades de negocio, lo que permitió que los inversionistas miraran al Perú como un país con muchas posibilidades de hacer ganancias.

- **1993-97**

- *Crecimiento con reformas y ajuste estructural, bajo contexto internacional favorable*

A partir de 1993 la economía se comenzó a recuperar rápidamente, llegando a picos inesperadamente altos entre 1994 y 1996 (ver cuadro 1). Es en esta etapa, en las que se consolidaron las reformas económicas, la nueva estructura de propiedad y la estructura productiva, se comenzó a constituir un nuevo modelo económico: primario-exportador y de servicios (PESER) (Gonzales y Lévano 1999). Este modelo se estableció sobre la base de la estructura de empresas estatales privatizadas o dadas en concesión, que estando principalmente en los sectores extractivos como la minería y en los de servicios como la electricidad y la telefonía, al cambiar de propietarios éstos las modernizaron y comenzaron a invertir. Fueron estas inversiones, los cambios tecnológicos incorporados y la progresiva estabilización de la economía –hacia 1994 la inflación había caído a 15.4%– los factores explicativos de esta primera ola de crecimiento durante la era neoliberal. Por ello, durante estos años la balanza comercial fue deficitaria y hubiera sido insostenible si la balanza de pagos no hubiera sido positiva, debido a la entrada neta de capitales del exterior. Digamos que la economía peruana creció agregadamente por una combinación de reformas económicas hechas en un contexto internacional, comercial y financiero, muy favorable (Dancourt 1998).

Debido al auto-golpe de 1992, la comunidad internacional presionó al gobierno fujimorista a

reinstalar el Congreso y otras instituciones propias a la democracia. La forma de hacerlo fue a través de la redacción de una nueva constitución en 1993, que permitiría la elección de un nuevo Congreso. Esta Constitución fue hecha a la medida de los requerimientos neoliberales desde el punto de vista económico y en función del proyecto político del fujimorato. Por un lado, se redujo la ingerencia del estado en la economía y se desconectó la política monetaria de las necesidades fiscales. De otro lado, se aprobó un Congreso unicameral, reemplazando a la bicameralidad anterior y se disminuyó el peso del estado del bienestar –presente en la anterior Constitución–.

La nueva Constitución fue aprobada por un *referéndum* cuyos resultados fueron significativos: un poco más de un tercio votó a favor, un tercio en contra y un poco menos de un tercio se abstuvo. Este resultado fue muy importante para definir el estilo político del gobierno, a partir de entonces. Como quiera que la Constitución había reducido la intervención del Estado al suministro de educación, salud, infraestructura básica, programas de alivio a la pobreza y seguridad, el gobierno comenzó a focalizar el gasto público de manera asistencialista, en aquellos lugares donde el *referéndum* había perdido o se había abstenido (Graham y Kane 1998). Esto llevó al progresivo establecimiento de un asistencialismo populista de parte del presidente Fujimori, pues, él en persona se encargó de repartir víveres, de inaugurar escuelas y postas de salud, de ser el principal actor y líder de apoyo a los pobres, en un estilo que fue caracterizado como “neo-populista” (Grompone 1998). Los recursos para todas estas políticas sociales provinieron del incremento de la presión tributaria y de los recursos generados por las privatizaciones, es decir, las reformas y el ajuste estructural comenzaban a ser funcionales a un proyecto político de perpetuarse en el poder, que se descubriría en el año 1995 y, con más claridad el 2000.

Es en esta etapa, que los empresarios a través de sus gremios apoyaron de manera decisiva al fujimorato, entre otras razones porque trataron de cuidar sus intereses y aprovechar las oportunidades que generaban las privatizaciones. Sin embargo, los capitalistas y empresarios peruanos no tenían los suficientes recursos financieros propios o la suficiente capacidad de apalancamiento finan-

Cuadro 1  
PERÚ: INDICADORES GLOBALES 1990-2005

	I. Gobierno Alberto Fujimori										II. Gobierno Alberto Fujimori					Gobierno Alejandro Toledo					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Población (miles de habitantes)	21,753	22,180	22,597	23,010	23,401	23,775	24,156	24,518	24,886	25,234	25,587	25,920	26,257	26,577	26,896	27,219	25,920	26,257	26,577	26,896	27,219
Tasa de crecimiento anual	2.1	2.0	1.9	1.8	1.7	1.6	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2
Producto Bruto Interno	82,032	83,760	83,401	87,375	98,577	107,064	109,760	117,294	116,522	117,587	121,057	121,314	127,569	132,546	139,463	148,458	121,314	127,569	132,546	139,463	148,458
PBI en soles constantes de 1994	-5.1	2.1	-0.4	4.8	12.8	8.6	2.5	6.9	-0.7	0.9	3.0	0.2	5.2	3.9	5.2	6.4	0.2	5.2	3.9	5.2	6.4
Tasa de crecimiento en %	3,771	3,776	3,691	3,797	4,213	4,503	4,544	4,784	4,682	4,660	4,731	4,680	4,858	4,987	5,185	5,454	4,680	4,858	4,987	5,185	5,454
Tasa de crecimiento en %	-7.0	0.1	-2.3	2.9	10.9	6.9	0.9	5.3	-2.1	-0.5	1.5	-1.1	3.8	2.7	4.0	5.2	-1.1	3.8	2.7	4.0	5.2
Tipo de Cambio (S/. Por US\$)	0.205	0.778	1.25	1.989	2.196	2.256	2.454	2.664	2.929	3.38	3.49	3.51	3.52	3.48	3.41	3.30	3.51	3.52	3.48	3.41	3.30
Fin de periodo																					
Índice de Precios al Consumidor	7,650	139.2	56.7	39.5	15.4	10.2	11.8	6.5	6	3.7	3.7	-0.1	1.5	2.5	3.5	1.5	-0.1	1.5	2.5	3.5	1.5
Acumulada (Variación porcentual)																					
Demanda y Oferta Global (Variación % real)																					
Demanda interna	-3.6	3.5	0.2	4.8	14	11.8	1.4	7	-0.9	-3.1	2.4	-0.7	3.7	4.4	4.9	5.2	-0.7	3.7	4.4	4.9	5.2
Consumo privado	-4.6	3.4	-0.3	3.4	9.8	9.7	3.1	4.5	-0.9	-0.4	3.9	1.3	3.7	4.0	4.8	4.9	1.3	3.7	4.0	4.8	4.9
Consumo público	-8.1	2	2.8	3.1	8.7	8.5	4.4	7.6	2.5	3.5	5.1	-0.3	3.7	0.4	1.1	1.8	-0.3	3.7	0.4	1.1	1.8
Inversión bruta fija	8.2	1.5	0.9	11.1	33.7	21.8	-2.9	15.3	-1.4	-11.1	-5.0	-8.3	0.4	7.6	7.9	7.9	-8.3	0.4	7.6	7.9	7.9
Privada	6.6	-0.2	-4	9.1	39.4	27.4	-2.2	16	-2.4	-15.3	-2.0	-5.6	1.0	8.4	8.0	7.8	-5.6	1.0	8.4	8.0	7.8
Pública	-16.7	8.5	20	17.4	17.7	3.1	-5.7	12.2	2.9	7.2	-15.4	-18.7	-2.3	3.9	7.5	8.2	-18.7	-2.3	3.9	7.5	8.2
Exportaciones bienes y servicios	-8.2	5.8	4.4	3.1	19.4	5.5	8.9	13.1	5.6	7.6	7.9	7.2	6.3	3.6	6.8	9.0	7.2	6.3	3.6	6.8	9.0
Importaciones bienes y servicios	9.3	17.2	8.8	3.8	26.6	27.1	0.1	12.2	2.3	-15.2	3.6	1.5	4.4	5.8	6.5	7.5	1.5	4.4	5.8	6.5	7.5
Balanza Comercial (Millones de US\$)	3,320.7	3,406.4	3,661.0	3,384.5	4,424.9	5,492.4	5,877.6	6,824.6	5,756.8	6,087.5	6,954.9	7,025.7	7,713.9	9,090.7	12,809.2	17,336.3	7,025.7	7,713.9	9,090.7	12,809.2	17,336.3
Exportaciones de Bienes	2,922.0	3,595.0	4,002.0	4,122.8	5,584.2	7,749.8	7,868.6	8,503.0	8,194.4	6,743.0	7,365.9	7,220.6	7,421.8	8,237.8	9,804.8	12,076.1	7,220.6	7,421.8	8,237.8	9,804.8	12,076.1
Importaciones de Bienes	398.7	-188.6	-341.0	-738.3	-1,159.3	-2,257.4	-1,991.0	-1,678.4	-2,437.6	-655.5	-411.0	-194.9	292.1	852.9	3,004.4	5,260.2	-194.9	292.1	852.9	3,004.4	5,260.2
Saldo balanza comercial	-4.7	-4.4	-5.8	-7	-6.2	-8.7	-6.5	-5.7	-5.8	-2.7	-2.9	-2.3	-2.0	-1.6	0.0	1.4	-2.3	-2.0	-1.6	0.0	1.4
Balanza en cuenta corriente % del PBI	-2.4	-0.2	2.4	5.1	8.6	7	7.0	9.8	3.2	1.1	1.9	2.9	3.2	1.1	0.1	0.2	2.9	3.2	1.1	0.1	0.2
Balanza de pagos % del PBI																					

GT: Gobierno de Transición Valentin Paniagua

Fuente: MEF, BCRP, INEI, 1999-2003-2005: IMIM

ciero internacional para, por ejemplo, participar en la compra de empresas grandes del Estado, por ello su participación casi siempre fue minoritaria y en asociación con capitalistas extranjeros e, incluso, con las organizaciones multilaterales. Es por ello, que la nueva estructura de poder económico en el Perú es mixta y está dominada por capitalistas extranjeros, con poca ingerencia política directa, pero con influencia a través de sus asociados con los capitalistas nacionales<sup>9</sup>.

Con todos estos ingredientes, durante esta etapa, se constituyó un modelo de gobernabilidad sustentado en dos premisas: las políticas macroeconómicas y las reformas permitían hacer negocios a los inversionistas y empresarios, y las políticas sociales permitieron aliviar a los pobres y desempleados. Lo perverso de esta combinación es que debido a los precios relativos generados por la políticas macroeconómica y las reformas la inversión nativa era baja, la demanda de trabajo fue limitada y los salarios fueron contenidos (Verdera 1996), con lo cual compensaciones a través de las políticas sociales se hacían necesarias. Fujimori había descubierto el secreto de la gobernabilidad: tener una alianza estratégica con los militares, los empresarios y los organismos multilaterales, que le daban credibilidad internacional y tener una combinación de políticas que favorecían a los miembros de la alianza y aliviaba a los no favorecidos o excluidos del dinamismo económico, que eran la mayoría. Basado en estos logros es que Fujimori fue a la reelección en 1995 y venció al ex Secretario General de Naciones Unidas Javier Pérez de Cuellar, en unas elecciones en las cuales gracias a la “influencia” del gobierno sobre los medios, su estilo “neo-populista” y un intento de fraude electoral, pudo obtener la victoria, que se completó al alcanzar mayoría absoluta en el nuevo Congreso unicameral. Ello le dio la posibilidad de gobernar el país casi de manera autocrática y con un creciente enfrentamiento con las organizaciones políticas y de la sociedad civil.

#### • 1998-2000

*Crisis económica externa, crisis política interna y la gran corrupción*

El principal efecto de la crisis asiática fue la retracción de la entrada de capitales y la disminución del ritmo de las privatizaciones, lo que redujo la inversión privada, pero sobre todo la pública (ver cuadro 1).

El gobierno fujimorista tenía, sin embargo, el fondo acumulado de los ingresos por privatizaciones que hacia 1997 había alcanzado casi 7 mil millones de dólares. Estos recursos<sup>10</sup> comenzaron a ser utilizados de manera poco transparente, primero en programas de lucha contra la pobreza, luego en compra de armas y en otros gastos poco claros.

La crisis asiática de 1997 no afectó inmediatamente al Perú, fue el año 1998 y 2000 que la economía entro en recesión. Durante es período la economía no creció, al contrario el PBI per cápita se redujo en 1%. Las bases de la gobernabilidad fujimorista comenzaban a tener amenazas en el horizonte económico y financiero. En 1997, la retracción fue debida a la reducción del consumo privado, al año siguiente descendió la inversión privada, por efecto de la disminución de la entrada de capitales como secuela de la crisis asiática, con un fuerte déficit de la balanza de cuenta corriente. El 2000, año electoral, la economía se recuperó por efecto del ciclo económico de origen político, es decir por aumento del consumo corriente del gobierno, con recursos ordinarios y con los recursos de las privatizaciones, y un incremento de las exportaciones. En esta etapa, la economía y el modelo de crecimiento generado comenzó a mostrar sus debilidades: por un lado, sus posibilidades de crecimiento reposan en buena parte en la inversión extranjera, pero por otro lado se comenzaba a mostrar que la política fiscal no tenía ya el peso de influir el ciclo económico con la baja presión tributaria existente, sólo con recursos exógenos o extraordinarios (como lo fueron los recursos de la privatización o ende-

---

9. El decreto ley de promoción de las privatizaciones señala que en cualquier licitación el consorcio que se presente debe obligatoriamente tener un capitalista peruano.

10. Teóricamente los recursos recaudados por la venta de empresas del estado o por concesiones de recursos naturales estatales, deben ser reinvertidos en otros tipos de capital: capital físico o capital humano. Utilizarlos en gastos corrientes, por más que sean para luchar contra la pobreza, constituye una insensatez económica.

damiento público) sería posible conmover el nivel de actividad económica. De una manera más general, los determinantes de la acumulación del capital habían cambiado.

El año 2000 el presidente Fujimori intentó una tercera reelección, basado en una ilegal “interpretación auténtica” de la Constitución de 1993, mostró sus deseos de perpetuarse en el poder, bajo la asesoría del hasta entonces misterioso asesor Vladimiro Montesinos. En el proceso electoral comenzó a demoler a sus adversarios, uno a uno, primero Alberto Andrade, luego Luís Castañeda y finalmente Alejandro Toledo, cuyo ascenso en las encuestas de intención de voto fue rápido, pero sobre todo pocas semanas previas a la elección, lo que no permitió su total demolición. Fue en aquellas elecciones en que comenzó a desnudarse de manera clara y contundente la baja catadura moral del gobierno fujimorista, pues, manipuló los resultados de unas elecciones en las que Toledo había ganado, hasta darle la victoria a Fujimori en uno de los conteos de voto más escandalosos que cuenta la historia política peruana y también la historia de las estadísticas. Así es como empezó su tercer período de gobierno en un contexto de protestas y efervescencia política que alcanzó su pináculo cuando en el mes de septiembre se reveló en un programa de televisión el grado de corrupción al que había llegado del gobierno de la mano de Montesinos, el gobierno compraba candidatos, directores de diarios, dueños de canales de televisión y, curiosamente, los gravaba en una suerte de recibos electrónicos (videos) quiénes, cuánto y cuando habían sido sobornados con el dinero de todos los peruanos. Este fue el comienzo del fin de dicho gobierno. Aprovechando de una invitación a una reunión en el sud-este asiático, el presidente Fujimori se quedó en Japón y renunció a la presidencia de la república por fax. En ese mismo momento el Perú constataba una sospecha que había sido siempre ocultada: Fujimori era también ciudadano japonés.

El gobierno de transición:  
octubre 2000 - julio 2001

Finalmente, la “dictablanda” o “democradura” cayó no tanto por el régimen político autoritario, sino por la corrupción a la que llegó el gobierno de Fujimori, calificado como el más corrupto de la historia del Perú (Bowen 2000; Rospigliosi 2000). Sin embargo, hay que señalar que después de la crisis asiática y los efectos devastadores del fenómeno del niño de 1998, el descontento social era creciente sobre todo porque había una clara desigualdad en la repartición de los beneficios del crecimiento y de la estabilidad económica, que no estaba llegando a más de la mitad de la población que seguía bajo la línea de la pobreza. Dada la pobreza y la desigualdad, el descubrimiento de que los recursos fiscales y de la privatización habían sido utilizados para corromper y para provecho de un puñado de funcionarios, hizo perder apoyo político al gobierno fujimorista y precipitó su caída, generando momentos de gran incertidumbre política y social.

Felizmente, el debilitado sistema político tuvo la capacidad de declarar la vacancia de la república y nombrar un “gobierno de transición”, encabezado por un hombre providencial: el Presidente Valentín Paniagua Corazao<sup>11</sup>. A fines del año 2000 se conformó el nuevo gobierno, con la participación de Javier Pérez de Cuellar como Presidente del Consejo de Ministros, además lo acompañaron como ministros y funcionarios importantes personalidades de trayectoria democrática, de calificaciones profesionales de primera y de calidad ética, que dieron inmediatamente al gobierno credibilidad nacional e internacional, con lo que tuvo la legitimidad suficiente para poder juzgar al gobierno fujimorista y llevar a los tribunales a Vladimiro Montesinos y otros funcionarios civiles y militares, como no recuerda la historia del Perú.

Como principal tarea, el gobierno de transición se comprometió a realizar elecciones generales al

11. En caso de vacancia de la presidencia de la república correspondía a los vicepresidentes hacerse cargo, sin embargo el primer vice-presidente renunció a tal eventualidad y el segundo vicepresidente hacía tiempo que se había alejado del gobierno. Correspondía entonces al presidente del Congreso, pero éste era del partido del presidente renunciante, en consecuencia el Congreso se vio forzado a buscar un hombre de consenso, dada la alta polarización que había generado la renuncia del presidente y el manto de corrupción que cubría al gobierno. Valentín Paniagua que apenas había obtenido 12mil votos preferenciales, gracias a los cuales alcanzó un sitio en el Congreso, se constituyó en el hombre de consenso, sobre todo porque además de sus dotes de hombre de principios éticos y de sólida formación jurídica, era un político cuajado pues había sido varias veces ministro y tenía en su palmares el haber sido el diputado más joven de la historia del Perú.



siguiente año, dando así la oportunidad a que se rehicieran las representaciones políticas y emergiera un nuevo gobierno democrático, después de ocho años de autocracia fujimorista.

Durante el gobierno de transición no se modificó la orientación económica básica, tampoco hubo algún cambio drástico en la política económica. La misión del gobierno era mas bien de orden político: el retorno a la norma democrática.

El año 2000 terminó con un resultado positivo, mientras que el 2001 tuvo un crecimiento casi cero, debido a la retracción de la inversión pública y a una balanza de cuenta corriente negativa y elevada. Se podría decir que también, desde un punto de vista económico, fue un momento de transición de una economía que durante el período fujimorista funcionó y creció basada sobre los factores de la liberación económica y financiera provocados por las reformas mismas, mientras que después de la crisis asiática y sobre todo a partir del 2000 los factores de crecimiento provinieron de la dinámica de países como la China, los Estados Unidos y los países de América del Sur, cuya demanda supo aprovechar el Perú en la medida que durante la década anterior se había incrementado notablemente su oferta exportadora, gracias a las nuevas inversiones sobre todo en minería. La cautela económica del gobierno de transición parecía sintonizar con estos cambios, pues su política económica siguió los fundamentos convencionales bajo la estrecha supervisión de los organismos de Washington.

#### Vuelta a la democracia y crecimiento sostenido: el gobierno de Alejandro Toledo 2001-2006

Una vez convocadas las elecciones por el gobierno de transición, el principal candidato fue Alejandro Toledo, quien había perdido en las fraudulentas elecciones del 2000, su principal opositora inicial fue Lourdes Flores, candidata de una alianza política de derecha que apoyaba el esquema económico del fujimorismo, aunque recusaba su

falta de transparencia y su carácter dictatorial. Sin embargo, el retorno del ex-presidente Alan García, luego de varios años sin poder volver al Perú, alteró el curso electoral, pues su propuesta sintonizaba con el descontento popular y prometía cambios en la política económica y social, frente a las propuestas de continuismo neoliberal tanto de Toledo como de Flores. Los resultados de la elecciones fueron de gran tensión, pues en la primera vuelta cuando parecía que Toledo y Flores eran los favoritos, García repuntó y desplazó a Lourdes Flores al tercer lugar y pasó a la segunda vuelta con Toledo, en la cual podría haber triunfado si su imagen como mal gobernante y el desastre de la hiperinflación de su primer gobierno, no lo hubieran estigmatizado. Lo cierto es que Toledo ganó de manera muy apretada, porque un buen número de peruanos votaron en contra de Alan García, mas bien que a favor de Toledo. Nuevamente, como en 1990 el electorado peruano tuvo que elegir entre un malo conocido y uno bueno por conocer, es decir el ya histórico voto negativo<sup>12</sup>.

Así en julio del 2001 juramentó el gobierno de Toledo y de su partido Perú Posible, que llegó al gobierno sin tener mayoría en el Congreso, por lo que tuvo que negociar una alianza con el Partido Frente Independiente Moralizador. Alejandro Toledo, economista, cholo, provinciano con una exitosa carrera académica con grados en importantes universidades americanas, constituía el símbolo del excluido que logra el sueño de la movilidad social de los pobres, provincianos y mestizos (cholos) del Perú, llegó a la presidencia en su tercer intento. Durante su campaña en contienda con Fujimori el llegó a señalar que si el presidente Fujimori se alejara del gobierno, el construiría el segundo piso sobre la base del modelo neoliberal vigente. Es decir, desde un inicio su opción era neoliberal, aunque con una mayor preocupación por los pobres.

Por estas razones, la composición de su gabinete en el que destacaba Pedro Pablo Kuczynsky y la elección de Richard Webb en la Presidencia del Banco Central, marcaron la pauta sobre la po-

---

12. Desde 1980 las elecciones se han definido por votaciones no afirmativas de una determinada opción política, sino por votaciones en contra, para que alguien no salga elegido, pese a que el contrincante o no era muy conocido (Fujimori, Toledo) o generaba temor (Armando Villanueva en 1980 y Ollanta Humala en 2006). Elegir por una opción con cierto margen de riesgo ha sido hasta ahora una elección racional frente a una opción que es una amenaza por su pasado o por sus propuestas. El miedo ha jugado un papel importante en la política peruana.

lítica económica y social. Tanto Kuczinsky como Webb fueron los únicos peruanos que participaron en la célebre reunión de 1989 en el Instituto de Estudios Internacionales en Washington, que dio lugar al Consenso del mismo nombre. Eran no sólo creyentes sino también teóricos y doctrinarios del neoliberalismo, a parte de ser tecnócratas de reconocimiento internacional.

Obviamente, habría continuismo en la orientación económica y monetaria.

Al asumir el gobierno, Alejandro Toledo, prometió reducir la pobreza, mejorar la educación, descentralizar el estado y mantener la disciplina fiscal. La condición *sine qua non* de gobernabilidad, en aquel momento era mantener los equilibrios macroeconómicos y recuperar el crecimiento económico para luego encarar el problema de la pobreza, la educación, la salud y la infraestructura. La cercanía del ministro Kuczinsky con los medios financieros y políticos de Washington y New York permitió tranquilizar los mercados, los capitales se volvieron a interesar en el Perú, las privatizaciones fueron relanzadas con nuevos bríos, se definió metas fiscales en concordancia con el FMI y se comenzó a impulsar varias políticas sociales. Por su lado, el Banco Central de Reserva adoptó el esquema de “meta inflacionista” para la política monetaria, lo que constituyó uno de los pilares de la estabilidad económica. El efecto de estas medidas permitieron alcanzar tasas de inflación de un dígito durante todo el período, todo un record en la historia económica del Perú.

El principal problema del gobierno toledista era la baja presión tributaria heredada de la administración anterior<sup>13</sup>, que alcanzaba apenas al 13% del PBI, con la cual no era posible mejorar el gasto social ni hacer grandes inversiones públicas. La solución a este problema fue la de atraer más capitales privados a través de las privatizaciones

y concesiones, e incrementar la deuda pública, para lo cual se estableció un programa de endeudamiento. Con estas medidas se comenzó a definir una política fiscal anti-cíclica que le dio más estabilidad al período (Jiménez 2005). Es verdad que los recursos fiscales se diluían entre los pagos de la deuda externa (1.5% del PBI en promedio al año, ver cuadro 2), en el pago a los jubilados, en gastos de la administración central, lo que dejaba poco margen tanto para el gasto social como para la descentralización.

Precisamente, el año 2002 se relanzó la descentralización, para lo cual se modificó la Constitución y se aprobó la ley de descentralización, según la cual al año siguiente debería llevarse a cabo elecciones para nombrar a los nuevos gobiernos regionales, para lo cual se adoptó temporalmente como regiones a los viejos departamentos<sup>14</sup>. Esta reforma prometida por todos los políticos y con una larga experiencia de fracasos anteriores (Contreras 2000), se inició bajo los designios de la improvisación y el tanteo, con dos problemas de base: por un lado la falta de recursos humanos, administrativos e institucionales para llevarla a cabo y, por otro, la escasez de recursos fiscales salvo en aquellas regiones con actividades extractivas que tienen el canon como recurso adicional. Sin embargo, durante este gobierno se incrementó la participación de los gobiernos locales en los ingresos estatales (ver cuadro 2) y los gobiernos regionales comenzaron a recibir transferencias (Gonzales 2004)

La profundización del modelo neoliberal vendría por la búsqueda de tratados de libre comercio, sobre todo con Estados Unidos, con el cual se firmó el ATPDEA, un tratado de liberalización de partidas arancelarias para el mercado americano, con los países productores de coca (Bolivia, Colombia y Perú) como un incentivo para la erradicación de los

13. La baja presión tributaria, que durante años no pudo superar 13% sobre el PBI, se ha debido a varios factores: 1. A los contratos de estabilidad tributaria que fijaron ciertas ventajas tributarias para atraer a inversionistas extranjeros en algunos sectores y, en varios casos, como parte de los incentivos en las privatizaciones. Incluso hay empresas que, como parte de sus contratos de concesión, no pagaron o no pagan impuestos por plazos determinados. 2. Debido a la disponibilidad de los ingresos de la privatización, el gobierno fujimorista prefirió utilizar parte de estos recursos para programas de lucha antipobreza, compra de armas y pago a pensionistas, lo que constituyó una forma fácil de no crear impuestos, lo que generaba popularidad entre los empresarios y entre los sectores pobres.

14. Debido a la promesa electoral de iniciar rápidamente el proceso de descentralización, el gobierno postergó para el futuro la conformación de regiones, definidas como la aglutinación de dos ó más departamentos, lo que permitiría tener “masas críticas” en términos de economías regionales con pesos importantes capaces de generar crecimiento regional basados en sus potencialidades materiales y en sus capacidades humanas.



Cuadro 2  
**PERÚ: ECONOMÍA FISCAL 1990-2005, PRINCIPALES INDICADORES**

ANOS	Ingresos corrientes del GG (mill.S/.)	Ingresos corrientes del GG (% PBI)	Ingresos tributarios del GC (% PBI)	Intereses totales del GC (% PBI)	Ingresos corrientes de Gobiernos Locales (Mill. S/.)	Ingresos corrientes de Gobiernos Locales (% PBI)	Ingresos corrientes de Gobiernos Locales / Gobierno Central %	Ingresos corrientes de Empresas Estatales No Financieras (Mill. S/.)	Resultado económico de Empresas Estatales No Financieras (% PBI)	Ingresos corrientes de Empresas Estatales/Ingresos corrientes GC
1990	730	13,4	10,9	7,7	49	0,9	6,7	856	-0,9	117,3
1991	4,137	15,5	11,2	4,0	495	1,9	12,0	4,083	-0,6	98,7
1992	7,525	16,7	12,3	4,4	825	1,8	11,0	6,105	-0,0	81,1
1993	11,465	16,6	12,4	4,2	1,324	1,9	11,5	8,917	0,4	77,8
1994	17,051	17,3	13,2	3,6	1,700	1,7	10,0	11,272	0,3	66,1
1995	21,518	17,8	13,6	3,3	2,157	1,8	10,0	12,486	-0,2	58,0
1996	25,430	18,6	14,0	2,5	2,534	1,8	10,0	12,304	0,1	48,4
1997	29,900	19,0	14,2	1,8	3,149	2,0	10,5	11,388	0,6	38,1
1998	31,423	18,9	13,9	1,9	3,485	2,1	11,1	9,524	-0,2	30,3
1999	30,790	17,7	12,7	2,1	3,329	1,9	10,8	10,700	-0,0	34,8
2000	33,150	17,8	12,2	2,2	3,624	1,9	10,9	12,914	-0,6	39,0
2001	32,442	17,1	12,4	2,1	3,692	2,0	11,4	11,610	0,2	35,8
2002	34,221	17,1	12,0	2,0	4,113	2,0	12,0	11,072	-0,2	32,4
2003	37,268	17,4	12,8	2,0	4,631	2,2	12,4	11,818	-0,1	31,7
2004	41,594	17,5	13,1	1,8	5,375	2,3	12,9	14,097	0,1	33,9
2005	47,815	18,3	13,6	1,8	6,457	2,5	13,5	16,116	0,2	33,7

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, Memoria Anual, varios años.  
 Elaboración propia

cultivos de coca y de la producción de sus derivados. Este tratado tenía como fecha de término en diciembre del 2006. Luego, el gobierno toledista, trató de negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, para lo cual un ministro y una comisión especial trabajaron y negociaron intensamente con funcionarios americanos los términos del tratado, que no sólo contenía aspectos comerciales, sino que además incluía temas de inversión, propiedad intelectual y patentes. Este tratado, que hasta el momento no ha sido suscrito, se constituyó en la manzana de la discordia entre los partidos políticos, los gremios y los sectores intelectuales y se creó cierta polarización en torno a su aprobación. Lo que estaba detrás de este tratado era, en evaluación de Toledo y su gabinete, la oportunidad de tener al servicio del Perú el mercado más grande del mundo, donde los productores peruanos podrían fácilmente hacer negocios, en otras palabras, la liberalización y globalización llevadas a la acción. Obviamente, varios otros no pensaban de la misma manera y veían más bien en el tratado un juego de suma negativa para el Perú, en la medida de su débil oferta exportadora no tradicional (Schuldt 2004) y debido a que se incluirían aspectos no comerciales en los cuales el Perú llevaría una clara desventaja.

Así, el neoliberalismo entró en una fase de mayor complejidad durante el gobierno toledista. Por un lado, se impulsó mayores niveles de apertura comercial y financiera, se comenzó a buscar tratados y acuerdos de libre comercio con distintos bloques de países, pero al mismo tiempo se pretendía impulsar la descentralización estatal, que es una fuente de turbulencia política y que genera un ambiente social agitado, dando señales contradictorias a los inversionistas, a quienes les gusta los países estables y sin mucho conflicto social. Por otro lado, la mayor apertura comercial combinada con el atraso cambiario originó la reconversión o cierre de muchos negocios industriales, pues se comenzaron a volver poco competitivos frente a productos importados, y como resultado se fue generando un problema de desempleo y menores ingresos en la mayor parte de regiones. Se estableció una relación directa entre mayor apertura con mayor desigualdad.

Los resultados macroeconómicos, durante este gobierno, han sido los más continuos, estables y prometedores, al punto que el Perú pasó a ser con-

siderado un país emergente, en busca de la calificación de inversión a nivel internacional. ¿cuál o cuáles han sido los factores que llevaron a este resultado? Se podría atribuir a tres factores básicamente: 1. El mantenimiento de la vigas maestras de la política económica: equilibrio fiscal, política monetaria por meta inflacionaria, y apertura externa. 2. El crecimiento mundial, sobre todo de las economías china, americana e india, que permitió incrementar la demanda por materias primas, sobre todo de minerales. 3. La estabilidad del crecimiento de la inversión privada. Ninguno de estos factores tienen que ver con una política macroeconómica pro-activa, al contrario la política económica se ciñó a las normas del FMI, en consecuencia, la estabilidad y el crecimiento fueron el resultado de factores más bien exógenos al gobierno. Quizás ésta sea una razón importante por la que el ciclo económico se separó del ciclo político, generando un proceso de crecimiento económico muy poco afectado por la permanente turbulencia social, aunque de baja intensidad, que hubo durante todo el gobierno toledista. Es bueno recordar, que en algún momento la popularidad del gobierno llegó a menos de 10% y la del congreso a un porcentaje similar, sin que ello haya llevado a deslegitimar al gobierno y, eventualmente, a su caída, como fue el caso de los países vecinos: Bolivia y Ecuador.

#### El retorno de Alan García y su necesidad de continuismo económico

Pocas veces en el Perú se ha visto que se dé un cambio de gobierno democrático bajo condiciones de expansión económica y, al mismo tiempo, bajo una tensión social de una población que espera más de la economía, de la democracia y de sus gobiernos. El retorno al gobierno de Alan García, 16 años después de su inolvidable gobierno, se dio en unas elecciones llenas de suspenso, por la volatilidad de las preferencias electorales en presencia de otro "out-sider" el Comandante (r) Ollanta Humala, que se dio maña para convertirse en el representante de los desfavorecidos por el neoliberalismo, de los nacionalistas y de los descontentos con el sistema democrático. En una dramática primera vuelta Alan García desplazó, por segunda vez en cinco años, a la candidata de la derecha conservadora Lourdes Flores al tercer

lugar y logró pasar a la segunda vuelta junto con Humala, quien tuvo la mayor votación. En la segunda vuelta, el electorado peruano votó, una vez más, en contra de la amenaza que representaba Humala y su movimiento nacionalista, siendo elegido Alan García con una plataforma electoral más cercana del neoliberalismo que del pensamiento aprista. La historia del voto “por el mal menor” se volvió a repetir.

La imagen de populista, de promotor de hiperinflaciones y actos imprevistos, pesaba mucho en la memoria colectiva. Por ello, Alan García “derechizó” su discurso y sus promesas, se acercó a los organismos internacionales y, ya en el gobierno, firmó una carta de intención con el FMI (cuando ya no es técnicamente necesario), prometió continuidad jurídica sobre todo para la inversión extranjera, escogió a un economista ortodoxo para el puesto de Ministro de Economía, le ofreció la presidencia del Banco Central a la conservadora Unidad Nacional y conformó su gabinete con una mayoría no aprista, con un importante contingente de neoliberales. Al parecer, quería dar una señal clara, sobre todo hacia fuera, de que en su gobierno habría sobre todo continuidad y, eventualmente, algunos cambios que no alterarían las expectativas económicas.

Durante estos primeros seis meses, la política económica en lo esencial ha continuado. Hay algunas iniciativas de políticas sectoriales como el “plan sierra” que podrían ir en la dirección que se necesita para crear más empleo, sobre todo en las zonas más deprimidas. La otra medida importante es la exoneración de impuestos a la importación a los bienes de capital, lo que constituye una clara política de apoyo a la inversión en capital físico para mejorar la productividad y competitividad de varios sectores. García ha apoyado decisivamente conseguir la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, le pidió al ubicuo Hernando de Soto que impulsara personalmente el tratado en Washington, dada la fama y el predicamento que tiene en los medios políticos y de desarrollo.

Es también destacable el énfasis de austeridad en la administración pública, que ha impuesto Alan García, para reunir fondos para los programas de

lucha contra la pobreza, que constituye el desafío para este gobierno.

En líneas generales, hay continuidad en la política macroeconómica, algunos cambios alentadores en las políticas sectoriales y pocas variaciones en las políticas sociales. Por el momento, la tendencia al crecimiento ha seguido el 2006 con una alta tasa de crecimiento gracias a una coyuntura internacional excepcionalmente favorable.

### **c. Crecimiento sin redistribución el resultado del neoliberalismo a la peruana**

Los buenos resultados económicos entre 2001 y 2005 tuvieron, sin embargo, su punto débil en la parte distributiva y de empleo, de manera mucho más clara a la que se dio en la década anterior<sup>15</sup>. Este es el principal problema del modelo neoliberal: la macroeconómica va bien, sin embargo la micro de la mayoría de peruanos no ha tenido las mismas tasas de crecimiento y estabilidad, o también conocido como el “crecimiento sin chorreo”. Se tiene la sensación, hasta cierto punto, de que la estabilidad macroeconómica se ha logrado a costa de la pobreza, o en el mejor de los casos que dicha estabilidad no es incluyente a todos y favorece sólo ciertos sectores productivos y sociales. Este es el problema fundamental, sobre el que volveremos en la siguiente sección.

Los datos, al respecto, son elocuentes: durante el período en cuestión el PBI ha crecido en 20%, no obstante, la pobreza se ha reducido sólo en 2.7%, del 54.3% a 51.6% del total de la población peruana. Esto insinúa, que para reducir la pobreza a la mitad se requeriría de 40 años de crecimiento a estas mismas tasas. Por su parte, la pobreza extrema ha bajado en 4.9%, de 24.1% al 19.2%, esto significa que se requeriría de 10 años para reducirla a la mitad. Obviamente, las metas del milenio no podrían alcanzarse con este modelo económico en los plazos acordados.

El otro problema es el débil efecto de este crecimiento productivo sobre el empleo. Mendoza-García (2005) afirman que el empleo ha crecido y dan como ejemplo la expansión del empleo en las empresas con más de 10 trabajadores<sup>16</sup>, (las que

15. Para un análisis del problema distributivo ver: Sheahan (1999)

16. Los datos sobre la fuerza laboral corresponden a Lima-Metropolitana.

han crecido en 3.5%) como indicador de dicha tendencia. Sin embargo, es necesario señalar que estas empresas emplean solamente al 30% de la fuerza laboral, mientras que el restante 70% trabaja en empresas y unidades productivas de menos de 10 trabajadores, en las cuales el crecimiento ha sido sólo de sólo 0.3%. Estos datos señalan que el mayor crecimiento del empleo se estaría dando en el sector moderno de la economía, mientras que en los sectores tradicional e informal el incremento del empleo es menor. Esto plantea que existe una débil articulación entre sectores y que hay segmentaciones en los mercados laborales, que reducen los multiplicadores del empleo. En este sentido, el crecimiento económico ha sido de poca calidad, pues no ha generado crecimiento del empleo de manera más o menos homogénea.

El tercer efecto del crecimiento es la escasa reducción de la desigualdad. Mendoza-García afirman que el índice Gini<sup>17</sup>, ha pasado de 0.536 el 2001 al 0.525 el 2004. Estamos frente al mismo problema anterior: se ha requerido de un gran esfuerzo económico para reducir la desigualdad en escalas muy pequeñas, pues para disminuir la desigualdad en 0.9% se ha necesitado de un crecimiento del 14.3% del PBI. Pero, aún más, el coeficiente Gini sólo recoge los ingresos por trabajo (sueldos y salarios) y deja de lado los ingresos por capital (ganancias, intereses y rentas, de las personas)<sup>18</sup>. Como no hay encuestas ni estudios que incluyan estos ingresos, se puede plantear la hipótesis siguiente: la desigualdad se habría mantenido, e incluso aumentado, si observamos que los niveles de ingreso y consumo de los sectores sociales altos han aumentado de manera muy visible<sup>19</sup> y al mismo tiempo observamos la creciente mendicidad callejera, la emigración y el aumento de la delincuencia común. Este crecimiento se caracteriza por su de baja capacidad redistributiva y requiere de tasas de crecimiento muy elevadas para conmovir la desigualdad.

Un problema central de la era neoliberal ha sido el crecimiento sectorial selectivo. Si bien, en las es-

tadísticas hay similitud de las tasas de crecimiento de los sectores primario y no primario, sin embargo cuando se desagrega el crecimiento a un nivel sectorial encontramos que, en el mismo período, el sector agrícola, incluyendo el sector empresarial y el campesino, ha crecido apenas en 2.2%, mientras que la minería lo hizo al 34.6% y la manufactura al 13.9%. Obviamente, no hubo crecimiento generalizado y esta es la razón por la cual, el empleo ha tenido un comportamiento segmentado, la pobreza apenas ha retrocedido y la desigualdad sigue persistente. Cabe preguntarse ¿porqué el crecimiento de la minería o de la manufactura no se disemina a toda la economía? La respuesta es que la economía peruana no está suficientemente articulada o eslabonada entre sectores y entre regiones, razón por la cual cuando crece un sector o una región, no necesariamente arrastra en su crecimiento a otros u otras (Gonzales 2006). Sobre este tema volveremos más adelante.

Por su parte, Iguíñiz (2005) sostiene que las principales deficiencias de la economía, son: la baja calidad de la inversión privada y de la inserción internacional, la débil conexión entre la evolución de la producción y la calidad de vida y las escasas oportunidades de empleo adecuado. Encuentra que los sectores más capitalizados de la economía (el sector moderno) tiene tres desconexiones básicas: con el mundo, con las partes bajas de la sociedad y con las regiones. Una alternativa económica a la actual, debería proponer los medios y los procesos capaces de reducir estas desconexiones.

No hay unanimidad conceptual sobre estos resultados, en realidad hay dos puntos de vista diferentes sobre los efectos redistributivos del modelo. Por un lado, hay autores como Mendoza-García (2005), Pasco-Font y Saavedra (2001) que afirman que es cuestión de persistir en el modelo y que progresivamente vendrán la inclusión y el chorreo, sin mayor intervención del estado, pero hay otros que piensan que con algunos cambios en ciertas políticas el modelo podría ser más in-

17. El Gini oscila entre 0 (total desigualdad) y 1 (igualdad perfecta)

18. Esta forma de medir ha sido impulsada tanto por el Banco Mundial y el BID, lo que no permite comparar las desigualdades con estudios de los años 60 o 70 en las que sí se incluían los ingresos patrimoniales. Se ha debatido muy poco sobre este tema y, en verdad, se ha soslayado la discusión sobre los conflictos distributivos.

19. El consumo de automóviles de lujo ha aumentado ostensiblemente, la construcción de balnearios de lujo como Asia, al sur de Lima, el incremento de los viajes de placer ha crecido, en parte incentivado por el atraso cambiario.

cluyente (Iguñiz 2005; Schuldt 2004; Gonzales 1998). Es obvio, que tras de estos diagnósticos hay dos posiciones políticas distintas y hasta contrapuestas, por un lado los liberales que piensan que en el largo plazo el mercado debe asignar recursos y factores para incluir a todos, los otros que pensamos que los únicos mercados que logran tal propósito son los mercados de competencia perfecta, que sólo existen en muy contados lugares y ocasiones limitadas, mientras que el mundo mercantil real está compuesto por mercados imperfectos e incompletos, cuya capacidad de asignación llevará siempre a la desigualdad económica y a la divergencia en el crecimiento, a menos que se dé una intervención reguladora y promotora del Estado para reducir las desigualdades de desigualdad que genera. Es más, en la medida que no hay una libre movilidad internacional de la fuerza de trabajo, los mercados no pueden asignar eficientemente y lo que sucederá es que habrá desempleo abierto, subempleo y emigración informal e ilegal.

En el fondo, la promoción de un liberalismo bajo condiciones de desigualdad sólo puede favorecer a quienes tienen más, pues además tienen los medios económicos para influenciar políticamente. Esta es una opción conservadora en el fondo. Por el otro lado, la promoción de un desarrollo humano o un socialismo moderno, que propone que la acción colectiva de cooperación y solidaridad y un Estado incluyente son las únicas maneras de contemporizar las fuerzas divergentes y desniveladas de mercados imperfectos y poco desarrollados.

Las fuerzas sociales y políticas son el resultado de estos procesos económicos. El achicamiento del estado y la primacía de los intereses privados e individuales están generando una reestructuración social y cultural distinta a la generada por el anterior ajuste estructural estatista de los años 70s. En Gonzales (1998) hicimos un primer balance de la estructura social que genera el nuevo modelo económico en relación al anterior. Cuatro hechos notables caracterizan esta nueva estructura social: 1. La propiedad del capital más moderno es extranjera, a la que se asocian los capitalistas nacionales, generando una suerte de subordinación entre capitalistas y un debilitamiento del “poder” político del capital, en la medida que los capitalistas extranjeros no pueden participar en po-

lítica. 2. La drástica reducción del poder adquisitivo y patrimonio de la clase media, que ha ocasionado una suerte de pauperización de dicha clase como resultado de la hiperinflación, de la desregulación del mercado de trabajo. De ahí, la persistencia del nivel de pobreza. 3. La concentración de la fuerza laboral en los sectores de servicios formales e informales, lo que hace menos proclive a generar organizaciones sindicales y gremiales. Esto hace que los interlocutores con el gobierno estén fragmentados y muestren debilidades de representación de sus intereses. 4. El establecimiento de una cultura privatista e individualista, como resultado de los cambios institucionales e ideológicos, que genera comportamientos menos solidarios.

## **2. RELACIONES ASIMÉTRICAS ENTRE ECONOMÍA Y POLÍTICA, Y LA DEBILIDAD DEL ESTADO**

En los 16 años de neoliberalismo en el Perú, se ha establecido nuevas formas de relación entre economía y política, que es necesario entender y analizar. La principal característica de esta etapa, al respecto, es que los acontecimientos económicos parecen haber determinado los procesos políticos.

Las relaciones entre economía y política, entendidas como ciertas correspondencias entre la evolución de la actividad económica y el comportamiento del proceso político, han sido inestables a lo largo de la historia reciente. Entre 1950 y el 2006 se han alternado regímenes civiles y militares, gobiernos democráticos y de facto, gobiernos conservadores y progresistas, gobiernos neoliberales y socialistas-populistas (Gonzales y Samamé 1994), con un patrón de inestabilidad política asociado a fluctuaciones económicas intensas. Sin embargo, en los últimos quince años se ha observado estabilidad económica, pero no estabilidad ni continuidad política, lo que constituye un cambio parcial en la causalidad histórica. Este cambio afecta las condiciones económicas y políticas en las que se construye la democracia, de ahí la importancia de analizarlo.

Intuitivamente, podemos afirmar que el crecimiento económico es una condición necesaria para el funcionamiento democrático, sin embargo la evidencia empírica no es concluyente al

respecto (PNUD 2002: 36). Empero, la desigualdad y la pobreza pueden fácilmente dar lugar al cuestionamiento de la democracia. En consecuencia, habrá tensión social si el crecimiento no lleva a menor desigualdad y pobreza y la democracia puede retroceder.

El desafío, para el Perú y para otros países latinoamericanos, es cómo corregir el divorcio entre crecimiento económico y mejoras distributivas, que constituye en nuestro criterio la condición para que la democracia funcione. Para que esto se logre es necesario contar con los recursos económicos y con las capacidades institucionales adecuadas. Es aquí donde la democracia se hace funcional al crecimiento económico y a la redistribución, pues sus reglas de igualación de oportunidades entre ciudadanos, deben servir también para dar estabilidad política y jurídica a los inversionistas y a los consumidores.

La sabiduría convencional asume que el desarrollo económico<sup>20</sup> es una condición para la democracia. Esta causalidad propone que es necesaria la existencia de condiciones materiales para el funcionamiento y progreso de la democracia, Alexis de Tocqueville y John Rawls (1971) fueron los primeros en darse cuenta de ello. Si ampliamos el concepto de desarrollo y lo entendemos como es el proceso de creación de oportunidades iguales para que todas las personas puedan tener capacidades y derechos en libertad (Sen 2000), es obvio que el crecimiento económico con redistribución es su condición material. Por ello es importante cómo se llega a estos resultados, lo que depende de las reglas distributivas y redistributivas, que constituyen una cuestión política y, por ende, son la base de la democracia, como sistema de igualación de derechos y oportunidades que hacen gobernables a las sociedades modernas. En otros términos, la economía debe tener capacidad de incluir a las personas a través de los distintos mercados, mientras que el Estado debe cumplir el rol de corrector de las fallas de mercado y de las desigualdades extremas generadas por la economía, a través de mecanismos fiscales y de la provisión de bienes y servicios públicos.

Pero a la inversa, la democracia en si misma puede ser una condición para el desarrollo, como

propone Sen (1999; 2000), es decir que la existencia de un sistema democrático, donde impera la regla de la mayoría pero con derechos para la minoría, ayuda a modelar la economía para que ésta genere dinámica y equidad. Igualmente, la democracia es mejor garante de los derechos de propiedad y de los contratos, lo que propicia estabilidad para la inversión. Bajo esta óptica y causalidad, la organización y estructura política de un país podría tener la capacidad de ir modelando la economía manteniendo, reglas de acceso a oportunidades para todos o de equidad distributiva.

Autores como Robert Barro (1996) han sostenido que el crecimiento económico capitalista, en sus primeras etapas requiere de autoritarismo, pues, la democracia no logra disciplinar la acumulación primitiva del capital. Tomó como ejemplo los países del sud-este asiático, que han llegado a la regla democrática tardíamente, después de haber pasado por procesos de crecimiento acelerado bajo regimenes autoritarios. El caso más reciente es China. Por su lado, Amartya Sen (2000), ha señalado que ninguna democracia ha sufrido nunca una gran hambruna, incluidas democracias que no han sido muy prósperas históricamente, como la India. En general, la democracia impide los peores resultados aunque no garantiza los mejores. En consecuencia, en estos temas nos movemos en terrenos complejos y de difícil generalización, prácticamente hay que hacer análisis caso por caso.

En el caso peruano existe evidencia histórica y empírica para ambas causalidades. Durante el Fujimorato se experimentó el primer modelo (liberalismo económico con autoritarismo político) generando crecimiento sin redistribución, y durante el Toledismo, si bien el gobierno volvió a la regla democrática, no logró demostrar de manera convincente que en democracia las desigualdades y la pobreza tienden a reducirse sostenidamente, pese a que hubo crecimiento económico bastante más sostenido y estable.

El caso peruano parece respaldar la hipótesis según la cual la economía subordina a la política, es decir, el sistema político peruano no logra operar por dos cambios que generarían mayores oportunidades para todos. 1. Influir en el sistema pro-

20. En este punto, entendemos por desarrollo económico al crecimiento productivo con mejoras distributivas que reducen las desigualdades y la pobreza.



ductivo para que éste genere proporcionalmente mayor empleo decente<sup>21</sup>, del que genera hoy. Esto significaría cambiar algunos incentivos para promover la inversión en ciertos sectores productivos intensivos en el uso de la fuerza laboral, sectores como la agroindustria, la agricultura, la pequeña empresa, algunos servicios. Esta sería una intervención estatal en la producción, sobre los determinantes directos de la distribución. 2. Cambiar las bases y mecanismos que permitan una vigorosa política redistributiva. Para

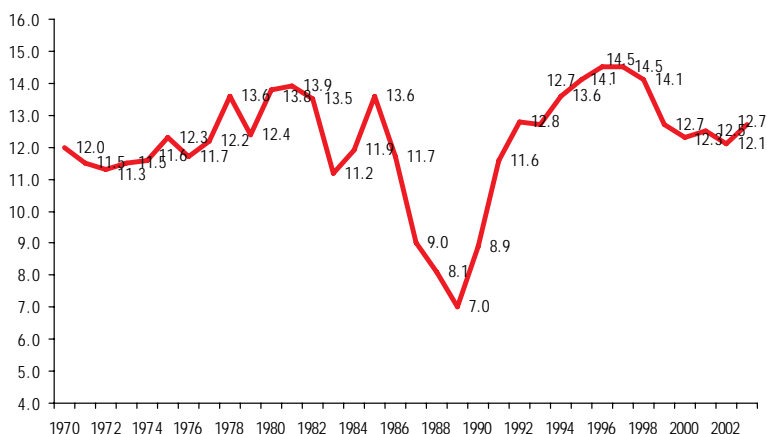
ello se requiere de dos ingredientes, por un lado incrementar la presión tributaria y por otro cambiar algunas reglas fiscales y de gasto público de cómo hacer más efectiva la redistribución.

El Estado peruano es, hasta cierto punto, chico pero también débil, por ello no es capaz de generar ni condiciones para que el problema de desigualdad y pobreza se resuelva no como parte de las políticas sociales estatales, tampoco es capaz de generar una política de desarrollo concertada con el sector privado.

Si bien la presión tributaria recién en 2006 ha alcanzado el 15% sobre el PBI, esto debido a la excepcional coyuntura de los precios de los metales a nivel mundial, en situaciones normales no ha logrado sobre pasar el 14% (ver cuadro 2 y figura 1). Esto define al Estado como pequeño, comparado con otros países del continente. Con este nivel de ingresos es relativamente difícil revertir la situación de desigualdad y de pobreza, pues el gasto social<sup>22</sup> apenas alcanzó en total 5.5 % del PBI el año 2004 (Cotlear 2006: 52-55). Se requeriría de por lo menos el doble (12%) para que las políticas redistributivas comiencen a revertir la pobreza. Pero para ello, habría que llegar a una presión tributaria cercana a 24% sobre el PBI, como la tiene Chile.

Pero además de pequeño, el Estado peruano es débil en la medida que no logra imponer el cumplimiento de la ley en muchos aspectos, la informalidad

Figura 1  
PERÚ, PRESIÓN TRIBUTARIA SOBRE EL PBI 1970-2003



Fuente: BCRP, SUNAT

es hasta cierto punto un resultado de esta debilidad. Tampoco logra disciplinar al sector empresarial y no ha logrado generar una organización capaz de cumplir a cabalidad sus competencias y funciones básicas como la educación pública, la salud pública y la infraestructura básica.

Por estas razones, la reforma del Estado es una condición *sine quanon* para encarar el problema descrito.

Sin embargo, es necesario analizar cuáles son los factores que explican la debilidad del Estado, su tamaño y su disminuida capacidad de constituirse en un conductor del desarrollo en democracia. Al explicar estos factores, también estaremos planteando la hipótesis según la cual la reforma del Estado peruano, no solamente es un problema de reforma administrativa, como a menudo se plantea, se trata en realidad de una reforma del sistema político que sustenta al Estado. Este tema es crucial, en la medida que involucra una ingeniería social y política que va más allá de reformas del funcionamiento del aparato gubernamental.

Los principales factores explicativos son: el debilitamiento de los partidos políticos, la ambivalencia de las reglas para los inversionistas, el debilitamiento de los liderazgos empresariales nacionales, el retroceso de los sindicatos, el predominio del pensamiento único neoliberal sobre el papel del Estado, crisis de la burocracia y de la carrera pública.

21. Empleo decente en el sentido que le da la Organización Internacional del Trabajo, es decir, trabajo formal, bien remunerado y con condiciones laborales humanas.

22. El gasto social comprende el gasto en educación, salud y asistencia social.



El debilitamiento de los partidos políticos y, en general del sistema político, ha sido analizado por Cotler (1993; 1995 [ed.]), Degregori (2000), Tanaka (1999), Wise (2003). El consenso es que la intensidad de la crisis de los años ochenta y el ajuste estructural neoliberal debilitaron a las representaciones políticas y, como consecuencia, las propias organizaciones políticas, a tal punto que ya en 1989 los partidos políticos tradicionales comenzaron a perder en las elecciones, lo que se confirmó en 1990, cuando un auténtico “outsider” como Alberto Fujimori derrotó a una alianza de partidos liderada por Mario Vargas Llosa. Desde otro ángulo, las duras políticas de estabilización y ajuste estructural no tuvieron respuesta institucional y política de los partidos como el APRA, Acción Popular o el Partido Popular Cristiano (PPC), es decir no tuvieron la fuerza para dar alternativas, o simplemente como en el caso del PPC estaban de acuerdo con ellas. Sin embargo, el “autogolpe” de 1992 y el establecimiento de un régimen político autoritario fue el principal enemigo de la reconstitución de los partidos, que fueron descalificados y denostados desde el poder. Por ello, tanto en las elecciones de 1995 y en las del 2000, los partidos políticos tuvieron muy bajas votaciones, y fueron los movimientos electorales como la Unión por el Perú, liderada por el ex - Secretario General de las Naciones Unidas Javier Pérez de Cuellar, en 1995 y el movimiento Perú Posible liderado por Alejandro Toledo el 2000-2001, que disputaron las elecciones a Alberto Fujimori. Como dice Degregori (2000), fue la década de la anti-política. Es obvio, que cuando los partidos políticos doctrinarios son reemplazados por movimientos electorales, la construcción del Estado se hace desde una perspectiva puramente electoral y coyuntural y no desde una perspectiva de sistema político constituido por partidos organizados, con vida social partidaria, con elecciones internas, con formación de líderes. El resultado es que el Estado se asienta sobre epifenómenos electorales y los vaivenes políticos se definen sobre todo en base a estados de ánimo, de liderazgos espontáneos, de “salvadores de la patria”, lo que no fortalece al Estado constitucio-

nal e institucional. Precisamente, Alberto Fujimori aprovechó de estas circunstancias e, incluso, las provocó para provecho propio.

Por alguna razón, los empresarios peruanos nunca han logrado instalar en el poder algún gobierno que los represente, salvo en el caso del Fujimorato el cual nunca los representó pero que, por razones de conveniencia política, abogó y promovió sus intereses a partir de las políticas neoliberales que implementó. Un rasgo particular del empresariado peruano ha sido su fragmentación y segmentación (Cotler 1998), Gonzales y Samamé (1994), Durand (2003; 2004). Sin embargo, quizás por estas mismas razones, los empresarios usan una serie de mecanismos para obtener ventajas del Estado, ya sea ventajas tributarias especiales, tratamientos legales especiales, exoneraciones y en muchos casos subsidios, pero todo a nivel particular de empresa, nunca a nivel de gremio.

Además de ello, una de las principales razones por las que los liderazgos empresariales nativos se debilitaron fue por la creciente presencia de capitalistas extranjeros que, en circunstancias de alto riesgo lograron concesiones legales y tributarias especiales, se convirtieron, en la práctica, los interlocutores empresariales válidos. En este orden de cosas, el gobierno fujimorista tuvo una doble regla, una para los extranjeros que incluía contratos de estabilidad jurídica y tributaria, y otra para los nacionales que no tenían ventajas parecidas<sup>23</sup>. Por esta razón, una de las causas por las cuales la presión tributaria no ha logrado superar ciertas vallas, es por la existencia de estos contratos de estabilidad tributaria, lo que debilita la economía fiscal y, por cierto, debilita al Estado. Los empresarios nacionales no parecen haber sido conscientes del efecto de esta ambivalencia sobre la debilidad del Estado, pues hasta cierto punto en este aspecto el Estado peruano se ha comportado como prebendario, por razones de conveniencia para la estabilidad económica y para el éxito del ajuste estructural neoliberal, y los empresarios nativos se han comportado mercantilistamente, siempre que ha podido (Durand 2003).

23. Hacia 1997, el gobierno fujimorista quiso incentivar a los capitalistas peruanos, permitiendo que estos pudieran comprar empresas estatales al crédito, dado su escaso acceso al crédito internacional. Sin embargo, la experiencia fue un fracaso, pues buena parte de las empresas adquiridas al crédito fueron devueltas al Estado posteriormente, por falta de capacidad de pago y con pérdidas para la caja fiscal.

El retroceso del sindicalismo data, en realidad, de los años 1985-90, cuando la alta inflación o hiperinflación, redujo la actividad sindical debido a la necesidad de los trabajadores de buscar fuentes de ingresos adicionales, dado que sus salarios eran fijos frente a una inflación que erodaba diariamente sus ingresos reales, por lo cual su participación en la vida sindical se fue reduciendo por la fuerza de las circunstancias. Tal fue su debilitamiento, que cuando se dio el *Fujischock* no tuvieron capacidad de respuesta, pues no tenían la fuerza suficiente para proponer alternativas o para oponerse con alguna huelga general nacional. Hoy la tasa de sindicalización es muy baja (Verdera 1996). Los sindicatos han sido tradicionalmente actores principales en la fijación de salarios y de condiciones de trabajo, lo que los hacía interlocutores válidos frente al Estado y a la patronal empresarial. En consecuencia, el Estado debía estar preparado para arbitrar los conflictos laborales (salariales y no salariales), para lo que debía estar organizado administrativa, legal y políticamente. Ante la flexibilización laboral promovida por los organismos de Washington, el papel del Estado, de árbitro en las negociaciones salariales, se debilitó y fue transferido hasta cierto punto al mercado, a la negociación empresa por empresa.

Desde inicios del ajuste estructural en 1990 el pensamiento neoliberal, por varios denominado “el pensamiento único”<sup>24</sup>, fue impulsado directa e indirectamente. Los propios organismos de Washington, con el FMI a la cabeza, se encargaron de difundir el pensamiento económico predominante en las Universidades anglosajonas, la privatización, la desregulación y la liberalización de mercados fueron medidas concretas que se sustentaron en la doctrina del libre mercado y de la reducción de las funciones del Estado, aunque en el fondo se sustentaban en las teorías del equilibrio general estático y dinámico, de las expectativas racionales y de las soluciones óptimas, cuyas premisas provienen más de la abstracción teórica que de la cuidadosa observación empírica. Pero también participaron los que hemos denominado como: “la corporación de economistas neoclásicos” (Gonzales 1999) constituida por los gradua-

dos (M.S., M.A. y PhD) de las universidades, sobre todo americanas, que se colocaron como funcionarios públicos (ministros, vice-ministros, consejeros), en los organismos internacionales (FMI, BM, BID), en los institutos de investigación y consultoras y en la prensa especializada. Todos ellos generaron una corriente de opinión y una ideología anti-estatista, es decir de reducción de las funciones del estado al mínimo, sin otra razón que los dictados de la teoría, la doctrina y de la ideología neoliberal (Conaghan 1998). Obviamente, se generó una corriente de opinión que de tanto repetirla, se comenzó a convertir en nuevo saber convencional. En el Perú, el predominio del pensamiento único fue grande, y todavía lo es, y permitió al gobierno fujimorista tener una doctrina muy ligada a su política, muy acorde con los organismos multilaterales y bastante funcional a su visión de gobernabilidad: el libre mercado para los empresarios y las políticas asistenciales para los pobres.

Ya desde el inicio del proceso de alta inflación, a fines de los años ochenta, la administración del Estado peruano comenzó a sufrir los estragos de la crisis fiscal. Por un lado, los cuadros más calificados con carrera pública comenzaron a salir del Estado debido a los sueldos extremadamente bajos y debido a las condiciones de trabajo. De otro lado, los trabajadores menos calificados del estado comenzaron a buscar distintas ocupaciones complementarias, y, finalmente, los mecanismos institucionales que permitían una carrera pública comenzaron a ser desmantelados. Con todos estos ingredientes la burocracia del estado se hizo mediocre, poco profesional, sin mística y, sobre todo, sin esperanza en una carrera pública. Es claro que con estas características, el aparato burocrático y operativo del estado se debilitó a tal punto, que los distintos gobiernos comenzaron a buscar soluciones “temporales”, por ejemplo, como la normatividad de la carrera pública tenía topes en los sueldos, se comenzó a contratar a profesionales competentes bien pagados (en algún momento del gobierno de Fujimori incluso ministros) a través del PNUD o el BID, quienes oficiaban de empleadores circunstanciales, con recursos

24. Frase acuñada por el periodista Ignacio Romanet, Director del periódico Monde Diplomatique, en 1995

que le proporcionaba el Estado. Además, la falta de capacidad de operación de los organismos del Estado se convirtió en obstáculo para su propia reforma o para recibir apoyo de la cooperación internacional.

La convergencia de todos estos factores dio lugar a que el Estado peruano se debilitara en extremo. Hoy está claro, para una gran mayoría, que es necesario repensar y rediseñar el Estado, y por la fuerza de las circunstancias su tamaño fiscal debe crecer, para afrontar los desafíos del crecimiento sin redistribución y pobreza. Sin embargo, no hay consenso sobre la estrategia para reformar el estado, salvo en lo referente a la descentralización de los niveles de gobierno.

La pregunta clave es ¿un estado débil y chico es capaz de autoreformarse? En una entrevista reciente Durand (2006) responde así, ante la pregunta si se puede reformar el Estado peruano: “Actualmente creo que es muy difícil que se haga una reforma del Estado, debido a que los grandes grupos de poder económico y las mafias burocráticas son las más interesadas en que no haya reforma alguna porque han logrado hacer de ese Estado un instrumento que les permite defender ciertos derechos o ampliarlos. Para emprender una reforma hay que enfrentarse a esos intereses, se requiere voluntad política y apoyo popular. Esa sería la verdadera reforma si lo que se quiere es tener un Estado eficiente basado en la meritocracia con capacidad técnica y homogénea. No se puede hacer una reforma en SUNAT y no en Aduanas. No puedes tener un Ministerio de Economía con una unidad de estudio muy avanzada mientras el resto de ministerios sigue viviendo en la era de la máquina de escribir<sup>25</sup>.”

Durand tiene razón hasta cierto punto, pues hay intereses internos y externos al estado que no les favorecería una reforma. Sin embargo, existen otros interesados en su reforma, como son los excluidos, los pobres y los sectores modernizantes, que creen que la reforma es un paso esencial para transformar al estado en un agente de cambio, de promoción de la equidad y de las oportunidades. Es evidente que la reforma del estado entendida básicamente como la modernización de su organización, de sus procedimientos de su tec-

nología, es un desafío a los poderes oscuros de la burocracia, para lo cual se requiere de un gobierno con liderazgo moral y con apoyo político mayoritario. Sin embargo, la mayor dificultad para la reforma del estado es “disciplinar” al empresario, cuyos intereses puedan ser afectados por la reforma. El gobierno que la inicie requiere, no sólo de un fuerte apoyo político, sino que requiere negociar con los sectores empresariales condiciones para que ellos se allanen a las nuevas reglas de buen gobierno. Esta será la verdadera modernización del estado. Para ello se requiere de un fuerte liderazgo político y social, que cualquier gobierno que tenga la intención de reformar el estado debe construirlo previamente.

En verdad, la reforma del Estado pasa por una reingeniería social y política, que incluye la recuperación o refundación de los partidos políticos, el fortalecimiento de las organizaciones empresariales y el retorno de liderazgos de empresarios nacionales, la reconstitución de sindicatos y organizaciones laborales, la reforma de la administración y de la carrera pública en paralelo con la descentralización. Si todo esto sucede, deberíamos esperar que el pensamiento único sea reemplazado por un pensamiento menos dogmático, de búsqueda de consensos y cooperación y, sobre todo, se podría establecer una agenda de reforma del Estado que sea el resultado de la combinatoria de estos factores. Así, la reforma debería partir de una suerte de “pacto-socio político” por la reestructuración y refundación del Estado, para que este sea más grande fiscalmente, más eficiente en la aplicación del gasto y focalizado en la gran tarea de igualar oportunidades de consumo y de inversión.

Es aceptable que la debilidad del sistema político y del Estado peruano, el que constituye el principal factor de divorcio entre la dinámica económica y la política. No se ha logrado generar un ajuste estructural del sistema político equivalente al llevado a cabo en la economía. Los cambios económicos no han generado los cambios políticos que esperaban los teóricos de Washington, quizás porque los mismos cambios económicos no han incluido en el sistema social a vastos sectores de la población.

25. Entrevista en: <http://usodelapalabra.blogspot.com/2006/03/francisco-durand.html>.

### **3. REFLEXIONES FINALES. ¿ES POSIBLE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO CON IGUALACIÓN DE OPORTUNIDADES EN DEMOCRACIA?**

El Perú goza de condiciones económicas excepcionales: el año 2006 el crecimiento del PBI ha sido del orden del 6%, la tasa de inflación apenas ha sido 1.14%, las exportaciones han sobre pasado los 22,000 millones de dólares (record histórico), los ingresos fiscales han crecido y la presión tributaria ha llegado al 15%. Todo esto dentro un año electoral en el que se ha elegido al nuevo gobierno nacional, por primera vez en la historia se ha renovado a los 25 gobiernos regionales y se ha elegido a 2,028 alcaldes provinciales y distritales, es decir la democracia electoral ha funcionado sin sobresaltos, como pocas veces se recuerda.

Es necesario resaltar que el largo proceso electoral, caracterizado por alguna turbulencia política y por momentos de incertidumbre, no afectó el nivel de actividad económica ni las inversiones programadas. La economía ha estado divorciada de la política este divorcio no es, sin embargo nuevo, pues durante los últimos 14 años este fenómeno ha constituido una de las características más importantes de la historia peruana reciente (Gonzales 1998b). Así, mientras por el lado político se dieron acontecimientos impactantes, tales como el autogolpe de 1992, la toma de la Embajada del Japón por el MRTA, la fuga de Fujimori al Japón, el gobierno de transición, la caída drástica de la popularidad del presidente Toledo, por el lado económico se daba un comportamiento muy estable. Pero cuando se dieron cambios económicos importantes, tales como la crisis asiática, la recesión de 1999-2000, estas si tuvieron efecto en la política, siendo éstas factores importantes de la caída de Fujimori. Al parecer, el “neoliberalismo a la peruana” ha generado este resultado.

Durante estos dieciséis años de neoliberalismo, el Perú ha cambiado ciertamente. La estabilidad económica y la sanidad fiscal son dos logros que ya hacen parte del sentido común. También se ha dado un proceso de privatización de la economía, a diferencia de los años 70 y 80 en que el Perú

tuvo un capitalismo de estado, hoy tiene un capitalismo privado. Sin embargo, el estado se ha encogido y, de su debilidad, se recupera muy lentamente, a una velocidad que no es acorde con las presiones y conflictos sociales de un crecimiento sin igualdad de oportunidades, con desigualdad de ingresos y pobreza, generados por el propio ajuste estructural. Paradójicamente, el Consenso de Washington exigía una reducción del Estado a funciones básicas como: educación, salud, asistencia social e infraestructura básica, que ahora por su tamaño fiscal y sus compromisos de endeudamiento, no los puede brindar, en consecuencia, es necesario hacer crecer los recursos del estado para, por lo menos, cumplir con sus funciones básicas, frente a una sociedad cuya mitad está por debajo de la línea de pobreza.

A parte del crecimiento sin redistribución, el otro resultado del neoliberalismo a la peruana, ha sido la incompatibilidad del Estado con los cambios económicos en el sector privado y con la transformación de la sociedad. Algunos, como los organismos multilaterales (Burqui y Perry 1998), han señalado que ello se debió a que no se llegó a hacer las denominadas reformas de segunda generación o reformas institucionales (Naim 1995), varias de las cuales apuntaban a la reforma del Estado. En el caso peruano, varias de las reformas institucionales habrían colisionado con el régimen político, por ejemplo la reforma del poder judicial hubiera sido un obstáculo para el gobierno fujimorista, igualmente la descentralización era contradictoria con un gobierno autoritario. Obviamente, estas reformas tenían un componente político sólo compatible con gobiernos democráticos.

Las reformas emprendidas bajo las recetas del Consenso de Washington minimizaron las características previas de la economía y de la política peruana<sup>26</sup>. La estructura productiva dominada por empresas estatales antes de las reformas, se convirtió en la base del nuevo modelo de crecimiento primario-exportador y de servicios (PESER). Como el Estado tenía muy pocas empresas industriales y muchas mineras y de servicios, la nueva estructura productiva tiene un sector industrial más débil, que contribuye relativamente menos a

26. Rodrik (2006), uno de los economistas críticos a propuestas muy ortodoxas, señala que las recetas del Consenso de Washington fueron aplicadas de manera muy mecánica y que es necesario afinar la teoría y también hacer un buen diagnóstico por cada país, para que las reformas puedan generar resultados efectivos en términos de desarrollo.

la articulación sectorial, razón por la cual existen bajos multiplicadores de la inversión y el empleo y, en el plano territorial, se da la divergencia regional. Por otro lado, la desigualdad distributiva era ya un problema estructural antes de las reformas, obviamente éstas no han logrado conmovir los determinantes de la desigualdad y, en consecuencia, de la pobreza. También el Estado Proviencia jugaba un rol redistribuidor bastante importante, antes de las reformas, papel que no ha logrado ser igualado por el “estado mínimo” que se planteó en la agenda neoliberal. El pasado pesa y si los cambios no aprovechan de estas estructuras y no corrigen sus fundamentos es que el diagnóstico previo no ha sido adecuadamente hecho. Es evidente que las reformas, tanto en su composición como en su secuencia, no fueron planteadas tomando en cuenta estas consideraciones (Gonzales 1998).

Sin embargo, hay factores y tendencias de largo plazo que serán favorables al desarrollo futuro del Perú: la presión demográfica está descendiendo, el Perú ha entrado en una fase económica expansiva de largo plazo (Gonzales 2006), la coyuntura internacional es también prometedora y, por fin, el Perú ha emprendido un proceso de descentralización.

Qué hacer? Tomando en cuenta este panorama. Tres son las cuestiones que debe resolver el Perú para remontar los resultados del “neoliberalismo a la peruana”, que amenazan con la viabilidad y sostenibilidad del crecimiento de largo plazo y con la consolidación de su democracia. Obviamente, las planteamos como hipótesis de trabajo: 1. Redefinir las relaciones existentes entre crecimiento económico y distribución, que es una condición *sine quanon* para reducir la base de los conflictos sociales. 2. Reconectar la política con la economía, como condición para la gobernabilidad democrática. 3. Reformar el Estado, para convertirlo en el agente de concertación que resuelva los dos problemas anteriores. Aquí hay que entender la reforma del estado en su doble dimensión, como un fin en sí misma y como un medio para resolver otros problemas.

El limitado impacto del crecimiento económico en vastos sectores sociales populares se debe a los siguientes factores que las reformas y políticas neoliberales no han logrado resolver parcial o totalmente: La desigual integración física y eco-

nómica del Perú (Gonzales 2006) que inhibe la articulación de mercados y, en consecuencia, limita los efectos multiplicadores del crecimiento, haciendo que la distribución del ingreso esté determinada por la integración de la población en los distintos mercados de bienes y factores. A la débil y desigual integración estatal, que no permite incluir a toda la población en los servicios públicos y a los que incluye lo hace de manera limitada. Esto hace del estado un débil redistribuidor.

El medio para lograr estas integraciones es establecer una matriz de políticas públicas, en la cual la política macroeconómica esté a cargo del gobierno central así como el diseño de la política de desarrollo, las políticas sectoriales productivas a cargo de los gobiernos regionales y la ejecución de las políticas sociales a cargo de los gobiernos locales. La idea es establecer una matriz de funciones en distintos niveles de gobierno, de las distintas políticas, para que, en su conjunto, permitan una mayor inversión, la promoción de tecnologías y sectores generadores de empleo, la ampliación de mercados y una mayor eficiencia en la asignación del gasto público corriente y de inversión (Gonzales 2004).

Para lograr los anteriores objetivos se requiere acuerdos de varios tipos, entre el Estado y el sector privado, entre el estado y la sociedad civil y entre el sector privado y la sociedad civil. Estos acuerdos deben tener como fin definir metas de interés común entre las partes, los principales acuerdos debería girar en torno a: la inversión que promueva la asociación privada-estatal, la tributación (se requiere una reforma fiscal), las políticas sociales y la responsabilidad social de las empresas, a cambios tecnológicos e incrementos de productividad, para en su conjunto generar una mayor competitividad. Es en función de estos temas concretos que las políticas públicas se deberían definir, pero al hacerlo mediante acuerdos de interés común, lo que se está haciendo es reconectando la economía con la política. Esta reconexión consiste en buscar resultados económicos mediante acuerdos políticos, dentro de los marcos de un estado democrático. Como dice Wade (1990) las políticas públicas deberían ayudar a reconstruir “la” Política.

Teniendo en cuenta este nuevo contexto, la reforma del estado resulta siendo una necesidad, que debería hacerse en función de los cambios que

vayan ocurriendo en las estructuras económicas, distributivas, institucionales y políticas. Para ello se requiere de un plan estratégico de desarrollo económico e institucional de largo plazo.

El crecimiento con redistribución e inclusión, que debería ser la base del desarrollo humano en el Perú, es posible. Pero tiene condicionantes: Es necesaria la concertación económica y política, en la cual los que más tienen deberían desprenderse de parte de sus ingresos (pagando más impuestos) en el corto plazo, para contribuir a reformar el Estado. Los que menos tienen deberían organizarse para mejorar sus condiciones de vida y para abogar por sus derechos, entre ellos un salud mínima, educación de calidad y servicios básicos.

La reforma del Estado debe ser entendida como la reforma de la política, en función de la cual se debe reformar la administración pública. La descentralización debería ser un medio para ayudar a desconcentrar regionalmente la estructura productiva y para reconstruir la participación política desde las provincias y regiones.

El Perú está en una situación histórica de privilegio para dar el salto hacia el desarrollo con democracia, pues los determinantes de corto y largo plazo son favorables. La agenda ha sido definida en el Acuerdo Nacional, sólo falta un liderazgo claro y con visión de largo.

Lima, febrero 2006



## BIBLIOGRAFIA

- BARRO, Robert  
1996 "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth*, 1 (1): 1-27.
- BOLÓN, Carlos  
1996 "The viability of Alberto Fujimori's Economic Strategy". In Gonzales de Olarte (ed.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future*, Miami: North-South Center Press, University of Miami.
- BOWEN, Sally  
2000 *El expediente Fujimori: el Perú y su presidente 1990-2000*. Lima: Perú Monitor S.A.
- BURQUI, Shahid Javed y Guillermo Perry  
1998 *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- CONAGHAN, Catherine M.  
1998 "Stars of the Crisis: The Ascent of Economists in Peruvian Public Life". In Miguel Centeno and Patricio Silva (eds.), *The Politics of Expertise in Latin America*. London and New York: Macmillan/ St. Martin's Press, pp. 142-164.
- CONTRERAS, Carlos  
2000 *Centralismo y descentralismo en la historia del Perú*. Occasional Paper No. 4, JCAS-IEP series, Osaka: The Japan Center for Area Studies, National Museum of Ethnology.
- COTLEAR, Daniel  
2006 *Un nuevo contrato social para el Perú: ¿cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial, Oficina de Lima.
- COTLER, Julio  
1990 "Partidos políticos e inestabilidad democrática en el Perú", ponencia para el seminario "Parties and Party System in Latin America" en The Hellen Kellog Institute, Notre Dame.  
1993 *Descomposición política y autoritarismo en el Perú*. Documento de trabajo 51, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.  
1998 *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*. Documento de trabajo No. 91, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- COTLER, Julio (ed.)  
1995 *Perú: 1964-1994: economía, Sociedad y Política*. Perú Problema 24, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- DANCOURT, Oscar  
1998 *Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú*. Documento de Trabajo, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DEGREGORI, Carlos Iván  
2000 *La década de la antipolítico: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Serie Ideología y Política 13, Lima Instituto de Estudios Peruanos.
- DORNBUSCH, Rudiger  
1998 "Peru on the brink", *Challenge*, The Magazine of Economics Affairs, November-December.
- DURAND, Francisco  
2003 *Riqueza económica y pobreza política: reflexiones sobre las élites del poder en un país inestable*. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.  
2004 *El poder incierto: trayectoria económica y política del empresariado peruano*. Lima: Editorial del Congreso del Perú.
- GONZALES de OLARTE, Efraín  
1991 *Una economía bajo violencia: Perú, 1980-1990*. Documento de trabajo 41, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.  
1993a "Economic Stabilization and Structural Adjustment under Fujimori", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35 (2): 51-80.

- 1993b “Peru’s Difficult Road to Economic Development». In J. S. Tulchin and G. Bland (eds.), *Peru in Crisis: Dictatorship or Democracy*. Current Studies on Latin America, Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center.
- 1995 “Transformación sin desarrollo: Perú 1964-1994”. En Julio Cotler (eds.), *Perú 1964 –1994*. Perú Problema 24, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp.41-68.
- 1998 *El neoliberalismo a la peruana: Economía Política del ajuste estructural 1990-1997*. Análisis Económico 18, Lima: Consorcio de Investigaciones Económicas e Instituto de Estudios Peruanos.
- 1999 *Exportando desarrollo: El modelo de Washington y el ajuste estructural peruano*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center. Ms. en preparación, versión final.
- 2000 *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Colección Mínima 39, Lima: Consorcio de Investigaciones Económicas e Instituto de Estudios Peruanos.
- 2004 *La difícil descentralización fiscal en el Perú: Teoría y práctica*. Análisis Económico 22, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2006 “Desarrollo integrador, descentralizado y exportador (DIDE): Una vía para el desarrollo humano”, Ponencia preparada para el “VIII Diálogo Democrático: Tendencias y desafíos de la democracia peruana en un nuevo período” organizado por el Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.
- GONZALES de OLARTE, Efraín (ed.)
- 1996 *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future*, Miami: North-South Center Press, University of Miami.
- GONZALES de OLARTE, Efraín y Lilian SAMAME
- 1994 *El Péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo*, Serie Análisis Económico, 2a. edición, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GONZALES de OLARTE, Efraín y Cecilia LEVANO CASTRO
- 1999 “Un nuevo modelo económico en el Perú: Precios relativos y brechas macroeconómicas e impactos sectoriales del ajuste estructural en el Peru, 1990-1998”, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, documento de trabajo en preparación.
- GONZALES de OLARTE, Efraín y Jorge TRELLES CASSINELLI
- 2004 *Divergencia y convergencia regional en el Perú: 1978-1992*. Documento de trabajo 231, Lima: Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- GRAHAM, Carol and Cheikh KANE
- 1998 “Opportunistic Government or Sustaining Reform?: Electoral Trends and Public-Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995”, *Latin America Research Review*, 33 (1): 67-104.
- ROMPONE, Romeo
- 1995 “El incierto futuro de los partidos políticos”. En Julio Cotler (ed.), *Perú 1964-1994: economía, sociedad y política*. Perú Problema 24, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp.181-200.
- 1998 *Fujimorismo, neopopulismo y comunicación política*. Documento de trabajo No. 93, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- IGUIÑIZ, Javier
- 2005 “Desarrollo y pobreza en el Perú: Productividad y cohesión social”. Documento preparado para Aula Magna 2005, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- JIMENEZ, Félix
- 2005 *Regla de oro: sostenibilidad y regla fiscal contracíclica*. Documento de trabajo 240, Lima: Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- LOPEZ, Sinesio
- 1993 “¿A dónde va la democradura?: los avatares de la transición”, *Cuestión de Estado*, Año 1, No. 3: 28-32.
- MENDOZA, Waldo y Juan Manuel GARCIA
- 2005 “Perú, 2001-2005: crecimiento económico y pobreza”. Documento preparado para Aula Magna 2005, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- NAIM Moises
- 1995 *Latin America’s Journey to The Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*. Occasional Papers No. 62, California: International Center for Economic Growth.



PASCO-FONT, Alberto y Jaime SAAVEDRA

2001 *Reformas estructurales y bienestar: una mirada al Perú de los noventa*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo GRADE.

PNUD

2002 *Informe sobre desarrollo humano 2002: profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid: Ediciones Mundi Prensa.

2005 *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima: PNUD.

RAWLS, John

1971 *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachussets: Harvard University Press.

RODRIK, Dani

2006 “Goodby Washington Consensus, Hello Washington Confusión?: A Review of the World Bank’s *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*”, *Journal of Economic Literatura*, XLIV, Number 4.

ROPIGLIOSI, Fernando

2000 *Montesinos y las fuerzas armadas: cómo controló durante una década las instituciones militare*. Ideología y Política 14, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

SCHUDLT, Jürgen

2004 *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

SEN, Amartya

1999 “Democracy as a Universal Value”, *Journal of Democracy* 10(3): 3-17.

2000 *Development as Freedom*. New York: Random House.

SENADO DE LA REPUBLICA

1992 *Violencia y pacificación en 1991*. Comisión Especial Investigaciones Legislativas, informe. Lima: Senado de la República.

SHEAHAN, John

1999 *Searching for a Better Society: The Peruvian Economy from 1950*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

STIGLITZ, Joseph

2002 *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton & Company.

TANAKA, Martín

1999 “La economía política del ajuste y la reforma estructural en el Perú: El estado de la cuestión y la agenda pendiente”. En Bardález Elsa, Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.), *Repensando la Política en el Perú*, Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 121-164.

TOCQUEVILLE, Alexis de

1980 *Democracy in America II*, New York: Alfred Knopf.

VERDERA, Francisco

1996 “Evaluación de la reforma laboral peruana, 1990-1995”, *Boletín de Opinión*, Consorcio de Investigación Económica, Lima, No.27.

WADE, Robert

1990 *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. New Jersey: Princeton University Press.

WISE, Carol

2003 *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

WILLIAMSON, John

1990 “What Washington Means by Policy Reform”. In John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, D.C.: The Institute for International Economics.

## DEL CONSENSO DE WASHINGTON A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE: CRISIS SOCIAL Y POLÍTICA EN BOLIVIA

José Blanes Jiménez \*

---

**Resumen:** Desde 1985 el gobierno de Bolivia aplicó la estabilización y el control monetario, la privatización de las principales empresas públicas y el cierre de la Corporación Minera de Bolivia. Las reformas descentralizadas siguieron a partir de 1993, junto a los cambios inclusivos en la participación política electoral, impulsaron la modernización del Estado y sobre todo la participación ciudadana en la política. Con ello se inició un periodo de estabilidad política, gracias a un sistema de partidos organizados en dos bloques hasta su crisis. Desde el año 2002 se consolida una etapa marcada por el surgimiento de un nuevo rol político de movimientos sociales y el triunfo electoral a Evo Morales, líder cocalero y jefe del MAS con el histórico porcentaje del 54% en las elecciones de 2005. La Asamblea Constituyente, la principal bandera político electoral del MAS, se convirtió en el principal nudo de aglutinación política de estos movimientos. La propuesta de autonomía departamental impulsada por las organizaciones cívicas regionalistas del Oriente del país se constituyó en el otro polo para enfrentar a la propuesta de Asamblea Constituyente del MAS, con lo que el país se polariza geográficamente en una coyuntura de profunda crisis de los partidos políticos.

**Palabras claves:** Sistema político, Movimientos sociales, Medidas de ajuste Asamblea Constituyente, Descentralización, Autonomía.

---

### I. EL CONTEXTO DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE

A continuación se analiza el momento social y político que antecedió a las medidas de ajuste, calificado de crisis económica, social y política que justificaron la implementación de las medidas de ajuste después de la renuncia del Presidente Hernán Siles Suazo y la convocatoria anticipada a elecciones que llevaron al gobierno a Dr. Paz Estenssoro.

La implementación de las medidas de ajuste fue posible gracias a la desactivación de los movimientos sociales que caracterizaron los años anteriores a las políticas de ajuste estructural. La implementación de las medidas adquirió un primer significado de ordenamiento de la economía en un contexto de globalización para viabilizar un camino de crecimiento sostenible en el país tras la crisis de los años

anteriores. Las medidas facilitaron la recomposición del sistema político, el que permitió el reordenamiento privatizador de la economía estatal. Un requisito para implementar las medidas fue el control de los movimientos sociales y su desconexión del sistema político, con lo que se fue profundizando el distanciamiento entre la sociedad y el sistema político, entre los movimientos sociales y el Estado, característica de este periodo que duró 20 años (BLANES 1993; FLACSO 1986; MARSHALL-BLANES 1991; PACHECO 1993)

#### A. El retorno a la democracia y la crisis

Varios factores merecen ser destacados para caracterizar el momento de aplicación de las medidas de ajuste estructural: 1) lo reciente y precario de la instalación de la democracia en Bolivia y la

---

\* José Blanes J., Master en Ciencias Sociales por la Universidad Católica del Perú, es Director del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM. Sus áreas de investigación y docencia son políticas sociales, desarrollo regional, local y urbano y movimientos indígenas. Entre sus publicaciones destacan “El reto de la Planificación descentralizada”, CEBEM y Sociedad Boliviana de Planificación. La Paz, 1991; “Crisis y Ajuste en el Mercado de Trabajo”, CEBEM, La Paz, 1993; “Las regiones Hoy. Desequilibrios Institucionales y Financieros” CEBEM, La Paz, 1993; “Mallkus y Alcaldes”, PIEB-CEBEM, La Paz, 2002. “Descentralización en América Latina, Logros y Desafíos. El Papel de la Cooperación Europea” CEBEM, 2005 y “Bolivia, Áreas metropolitanas en clave de desarrollo y autonomía”, ILDIS, La Paz, 2006. Es coordinador de la Red de Investigación y acción en Desarrollo Local, RIADEL, de la Red de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente REDESMA y de la Red de Postgrados en Políticas y Estudios Territoriales” RIPPET.

debilidad del Estado; 2) la crisis económica provocada principalmente por la caída de los precios del estaño; 3) la crisis de los partidos políticos que intentaban constituir un sistema después de los siete años de dictadura militar.

La huelga de hambre de las mujeres mineras a finales de 1978 contra el régimen del General Hugo Banzer Suárez, que ya duraba 7 años desde la Asamblea Popular de 1971, fue un símbolo del poder de los movimientos sociales en Bolivia. Este hecho quedó por mucho tiempo en el imaginario de sociedad civil en defensa de la democracia, las mujeres, es decir, “la sociedad le arrancó la democracia a los militares”. Además es importante resaltar que estas mujeres pertenecían a la minería, espacio de fuerzas sociales y políticas organizadas a partir de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia la importante (FSTMB), por años la columna vertebral de la Central Obrera Boliviana (COB).

Entre las consecuencias de estos factores, destaca en lo social el quiebre de la COB, el eje que por muchos años fue estructurador de los movimientos sociales, particularmente la FSTMB. La dependencia de la economía boliviana respecto de la minería le confirió a este sector y por consiguiente a la FSTMB y a la COB un papel central en la sociedad, hasta el punto de que la sociedad civil se reducía al sindicalismo minero, eje vertebral del resto de los movimientos sociales. Junto con la dependencia económica de la minería en lo social ocurría lo propio, la subordinación de los movimientos sociales al sindicalismo minero.

Como consecuencia de la centralidad del movimiento minero hegemónico dentro de la COB conviene destacar la invisibilidad del resto de la sociedad, en particular del movimiento indígena originario, el que va a permanecer en la sombra hasta los años 90 en que se realiza la marcha por la vida y la FSTMB desapareció de la escena social gracias a las medidas de ajuste estructural, concretamente del cierre de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). Igualmente la baja visibilidad de los movimientos urbanos y otros movimientos que recién son visibles y activos desde mediados de los años 90. Pero la otra cara de la medalla será, en años posteriores, una emergen-

cia descontrolada, segmentada de todos estos actores o movimientos sociales. (LAVAUD 1989)

La precariedad de la democracia y sus instituciones facilitó la acción descontrolada de los movimientos sociales, los que en el contexto de la crisis de los precios de los minerales, especialmente del estaño, impulsaron un movimiento reivindicativo sin precedentes, años 1984 y 1985. Esta situación impulsó la mayor hiperinflación que se conoció en Bolivia e hizo inviable el control de la economía y puso en contra del Gobierno no sólo al movimiento obrero, que adquirió su máximo nivel de politización, sino al sistema político, al Parlamento, a los empresarios y a las capas medias; desencadenó la renuncia de Presidente Siles y el llamado a elecciones anticipadas para 1985. A la crisis económica proveniente, en primer lugar de la caída de los precios internacionales del estaño, se le agregan las presiones sindicales que se expresó en las más altas tasas de inflación de la historia del país, en el cuestionamiento de la economía de Estado y el debilitamiento de la COB, que tampoco pudo controlar el movimiento social a pesar de identificarse como el articulador más importante de los sectores sociales, en la ruptura de la comunicación con el partido en el Gobierno, en la ruptura del empresariado con el Estado y en el aislamiento del Gobierno en el congreso. (BLANES 1993)

La enorme debilidad del Estado para manejar la situación de caos generalizada llevó al Gobierno a un acuerdo político con los principales partidos que con el beneplácito de los sectores empresariales proponen un acuerdo sobre la base del adelantamiento de elecciones presidenciales. La ingobernabilidad económica, social y política del país alcanzó límites inmanejables poniéndose de manifiesto la ausencia de instituciones de gobierno elementales, como era la independencia del Banco Central y de la Corte Nacional Electoral. El modelo de economía basado en empresa pública estatal estaba en crisis.<sup>1</sup>

## **B. Las reformas del Estado**

El Presidente Víctor Paz Estenssoro, jefe del MNR ganador de las elecciones no alcanzó el porcentaje del 50% más uno y fue elegido en el

---

1. Basta mencionar que la subvención del Estado al déficit de COMIBOL era superior a toda la inversión pública.

Congreso con el apoyo de Acción Democrática Nacionalista (ADN), partido que fundó el general Banzer Suárez. Con esta alianza histórica con ello se da inicio a un modelo de pactos políticos que hicieron posible la gobernabilidad del país por más de 20 años y sobre todo hicieron posible la implementación de las políticas de ajuste estructural.

Las medidas de ajuste pudieron ser implementadas gracias a dos políticas: a nivel social con la desarticulación de las principales instituciones laborales y otros sectores sociales; a nivel político con la constitución de un sistema de acuerdos de gobernabilidad entre los partidos políticos, que contaron el beneplácito de los empresarios. Las medidas tuvieron tres etapas: las más urgentes, de estabilización económica; las reformas estatales institucionales entre las que destacan, reforma de la Constitución Política del Estado, la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización y la Ley Electoral; finalmente la privatización o capitalización de la economía estatal.

A continuación se destacan algunos aspectos de las mismas por sus impactos posteriores en el momento actual: aquellas que impulsan la emergencia social y de desborde el Estado y del sistema político y aquellas otras que sustentaron la propuesta de un sistema de Estado fuerte y de reclamo contra la privatización.

#### 1. Las primeras medidas de ajuste económico

Fueron medidas destinadas a frenar la hiperinflación, a manejar el déficit fiscal y controlar la economía hasta ese momento en manos de las principales empresas estatales productivas.

##### *El Decreto Supremo 21060*

Es la primera de las medidas de ajuste orientada a revertir la situación generada por los dos años de crisis económica y de movilización social, que facilitará a su vez la implementación de medidas

contra las tendencias impulsadas, tanto desde las décadas anteriores, como desde la tendencia estatista de la economía defendida por la COB.

- Cierre de COMIBOL y su entrega los empresarios privados y cooperativistas
- Independencia del Banco Central de Bolivia y las regulación monetaria y de control de cambios
- Desregulación de precios de los productos protegidos de la canasta familiar
- Liberalización del mercado de trabajo

De todas las medidas la liberalización del mercado de trabajo, que afectaba principalmente al sector estatal fue la que más oposición enfrentó. Esta medida estuvo acompañada por el cierre de la COMIBOL, dejando fuera a aproximadamente unos 45.000 trabajadores mineros en todo el país. Muchos de ellos se dirigieron al sector minero como cooperativistas, otros se dirigieron a las ciudades o a las zonas de producción de hoja de coca.<sup>2</sup> Esta medida facilitará posteriormente el proceso de fortalecimiento de la minería privada que surge con fuerza años posteriores.

El principal beneficio del Decreto a favor de la economía y en gran medida de los sectores sociales fue la estabilización de la monetaria, de los precios, reducción drástica de la hiperinflación, reducción de las subvenciones a los productos de la canasta básica y de los combustibles, entre otros. Estas medidas fueron aceptadas por el empresariado y los partidos políticos, incluida la oposición política. El país salió de la temida hiperinflación que empobreció a una buena parte de la población, particularmente a los asalariados y empleados públicos.<sup>3</sup>

En estas medidas, que no pudieron ser resistidas en un primer momento se apoyaron los movimientos outsiders, asistémicos y populistas que dieron lugar a partidos políticos de corto alcance, pero que sirvieron para el modelo de alternancia en el gobierno de los principales partidos, al tiempo que facilitaron la volatilidad del voto.

2. Es importante destacar que para implementar dicha medida se envió momentáneamente al confinamiento a varios de los más importantes dirigentes mineros, para frenar su capacidad de enfrentamiento social a las medidas, sobre todo habida cuenta de su capacidad demostrada años anteriores.

3. Los datos con que se cuenta indican del vaciamiento del empleo en el sector público, sobre todo de los puestos de empleados profesionales que se trasladaron al sector privado. Ver BLANES (1993).

## 2. Las reformas sociales e institucionales del Estado

8 años después el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada implementó una serie de reformas que regulan la relación entre la población y el Estado, así como en relación con la representatividad y el sistema político. Se pretendía una modernización necesaria no solo de la economía sino de la estructura de la sociedad de del Estado, una modificación de la relación entre ambos niveles y e incorporación de ambos niveles al mundo moderno; Bolivia era todavía un país sin instancias institucionales estatales a nivel local. Pero al mismo tiempo, se requería de un Gobierno central con amplia capacidad para ordenar la economía de forma desconcentrada, descentralizando al máximo el gasto, incentivando el ingreso fiscal y generando capacidad de inversión.

### a. *Municipalización y descentralización administrativa*

La adecuación de Bolivia al mundo globalizado implicaba una serie de acciones complementarias a las relacionadas con la estabilización monetaria y a las de la privatización. Esta adecuación del país en términos institucionales y administrativos no se podía llevar a cabo con el nivel de centralización existente, sobre todo porque el modelo concentraba el problema del déficit en el gobierno central (BLANES 2004, 2006; FUNDACIÓN MILENIO 1998, 2000).

La primera de las llamadas reformas sociales fue la reforma de la Constitución Política del Estado, una respuesta e Gonzalo Sánchez de Lozada contra el proyecto de ley de descentralización, aprobado en

senadores en el gobierno (1992) de Jaime Paz Zamora (1987-1993)<sup>4</sup>. Esta reforma de la Constitución política del Estado (CPE) de 1994 define que el Prefecto, jefe del Ejecutivo Departamental, será nombrado por el Presidente de la República.<sup>5</sup> Este fue un golpe al movimiento descentralista de los comités cívicos, el siguiente golpe fue la Ley de Participación Popular con la que se eliminaron las corporaciones regionales de desarrollo y se afectaron seriamente a los movimientos cívicos que dependían en buena parte de ellas (BLANES 2006).

El Estado central inició, al igual que lo hizo en la revolución del 52, una nueva territorialización, no sólo del aparato administrativo, sino también de institucionalidad de la sociedad civil. Se constituyeron los comités de vigilancia, paralelos en varios aspectos a los concejos municipales, encargados por ley de la fiscalización municipal. Se organizó la administración local con la creación de 311<sup>6</sup> municipios y los nueve departamentos ya existentes.<sup>7</sup> El proceso de implementación de la Ley de Participación Popular (LPP) llegó hasta los más recónditos rincones del país; los recursos del Estado llegaron a los pueblos más alejados; las instituciones de la sociedad civil fueron afectadas todas ellas sin excepción en su existencia diaria al ser incorporadas por la planificación participativa al quehacer municipal y miles de seminarios y actividades se desarrollan en todo el país a lo largo de los siguientes cuatro años. El principal aspecto, pertinente a nuestro tema, fue un proceso ascenso de la participación social y política sin precedentes en Bolivia. A raíz de la participación social y política generalizada se desarrollaron nuevas posibilidades y formas de liderazgo con alto potencial político.<sup>8</sup>

4. En este Proyecto de Ley de Descentralización, calificado como la propuesta de los comités cívicos, se estipulaba la elección de prefectos y de Asambleas departamentales.

5. ARTÍCULO 108.- El territorio de la República se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincias y Cantones. ARTÍCULO 109. - I. En cada Departamento, el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un Prefecto, designado por el Presidente de la República. II. El Prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento, designa y tiene bajo su dependencia a los Subprefectos en las provincias y a los Corregidores en los cantones, así como a las Autoridades Administrativas Departamentales cuyo nombramiento no esté reservado a otra instancia

6. Actualmente son un total de 327.

7. Hasta ese momento el país sólo contaba con instancias administrativas en una parte del territorio. Unos 25 municipios de centros urbanos importantes era todo lo que existía en el país. A partir de entonces el país comienza un proceso de institucionalidad estatal en todo el país, lo que hace de esos años una etapa historia de gran importancia, así reconocido dentro y fuera del país.

8. A partir de ese momento cualquier líder local es un buen candidato a concejal, alcalde o funcionario municipal a través de un partido político, de una organización ciudadana o de una organización de un pueblo originario. Las reformas al sistema electoral van a alimentar esta tendencia.



Las tendencias anteriores se reforzaron con la redistribución de recursos fiscales por parte del gobierno central hacia los municipios, generándose así múltiples posibilidades de clientelismo no existentes hasta ahora a favor de los partidos y otros mecanismos políticos en los gobiernos municipales.

Con la descentralización municipalista se creó:

- La LPP (Ley 1551) establece un marco legal e institucional para la implementación de un modelo de descentralización en el que resaltan aspectos que favorecen la inversión de infraestructura social a nivel local.
- Las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)<sup>9</sup> participan en las decisiones de gasto público local, así como en la fiscalización y control de las acciones. Para ello se establece el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas del área rural y de las juntas vecinales en el área urbana; finalmente se asignan responsabilidades y derechos sobre las acciones locales a las mismas.<sup>10</sup>
- Recursos para los municipios. Se distribuye, a título de coparticipación, el veinte por ciento de los recursos originados por la recaudación de tributos nacionales de Renta Interna y Renta Aduanera para su posterior distribución entre los 327 municipios, en función al tamaño poblacional de cada jurisdicción territorial municipal (recursos de coparticipación).<sup>11</sup> Adicionalmente, las atribuciones de recaudación y gasto de los impuestos sobre propiedad rural, inmuebles urbanos y vehículos automotores pasan a ser exclusivamente de dominio municipal (recursos propios).
- Nuevos recursos para los municipios y una estructura institucional para su administración, ejecución y control: Recursos **del tesoro**, administrados por el Gobierno Central y transferidos a instituciones de su dependencia y al Fondo de

Compensación<sup>12</sup>, creado por Ley 1551. **Recursos específicos** de las entidades públicas, administrados y percibidos de acuerdo a disposiciones legales vigentes y que les permite financiar su presupuesto de inversión.<sup>13</sup> **Recursos externos**, contratados por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de instituciones de financiamiento externo y de la cooperación internacional: crédito y donación. **Otros recursos** provenientes de la comunidad internacional, ONG o instituciones privadas, las mismas que apoyan al municipio en sus distintas inversiones en la modalidad de cofinanciamiento.

- Los fondos de desarrollo e inversión, que canalizan gran parte de los recursos originados en créditos y se constituyen en instrumentos de primera línea para alcanzar los objetivos de la política del Gobierno Nacional a nivel global y con más especificidad en el sector social.

#### *b. Descentralización administrativa*

Tras un año de implementación de los municipios, se aprobó la Ley de Descentralización Administrativa por la que se nombra al Prefecto como representante del Presidente de la República; le acompaña un Consejo Departamental compuesto por un representante por provincia y nominado por las alcaldías del departamento. Su estructura viene a ser una suerte de expansión del Ejecutivo nacional, caracterizándose también por ser una instancia política de gobierno, a pesar de que su definición debía ser técnica como corresponde a un mecanismo de descentralización administrativa.

#### *c. Representación territorial*

La reforma entre 1994 y 1996 intentó contrarrestar el creciente divorcio entre electores y elegidos

9. Comunidades indígenas originarias del occidente del país, los sindicatos campesinos, las organizaciones territoriales indígenas y las juntas de vecinos, entre las más importantes. El sindicalismo campesino rechazó en 1994 este denominativo genérico por intuir que con ello se desconocía la estructura de la organización.

10. Ley 1551, Capítulo II que establece su participación El Plan de Desarrollo Municipal (PDM)

11. Actualmente, añadidos los municipios de frontera que se han creado con estatuto especial, suman 327 los municipios del país. El territorio del municipio se define como el de la sección de provincia, la que es a su vez parte del departamento.

12. Es un fondo mediante el cual el gobierno central compensa a las regiones (departamentos) cuyo nivel de regalías por habitante este debajo del promedio nacional. la compensación esta a cargo del tesoro general de la nación, y es hasta un monto que permita alcanzar el promedio nacional a la región.

13. Impuestos a la propiedad de bienes, a la transferencia de inmuebles y vehículos, a las tasas por la prestación de servicios públicos y patentes a los municipios. además, también dispone la transferencia del 20% de la renta nacional coparticipable, sobre la base de criterios de reparto per capita.



y hacer posible una cierta autonomía de los diputados frente a las organizaciones partidarias con la representación territorial se introdujo la diputación uninominal. A partir de 1997 se aplicó el sistema electoral de doble circunscripción y representación proporcional personalizada. El Congreso está dividido: el Senado, compuesto por cinco representantes por cada uno de los nueve departamentos y la cámara de diputados. Esta última se divide en dos mitades, la primera corresponde a los representantes elegidos de forma plurinominal, es decir ligados a las listas de presidente y vicepresidente y la segunda, de los uninominales, los que son elegidos en cada una de las 73 circunscripciones electorales en que se dividió el país. Con esta medida se pretendió incrementar la inclusión y adaptación política a las nuevas tendencias de las demandas sociales. Estas tendencias a las que respondían, en gran medida a la lógica y los impactos participativos de la LPP. (MAYORGA 2004)<sup>14</sup>

### 3. Las segundas medidas de ajuste económico

Las medidas económicas de los años 90, pusieron en marcha un vasto grupo de leyes orientadas a redefinir el peso del Estado en la economía. Estas medidas alimentarán las principales propuestas anti neoliberales de los últimos años, por su carácter de desmanteladoras del Estado, sobre todo en los sectores estratégicos: recursos naturales, servicios, energía, transporte, entre los principales.

#### a. La privatización y la capitalización

Fue la segunda fase importante dentro del paquete medidas económicas de privatización que se había iniciado en el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993). Poco antes (1985) se había cerrado la CMIBOL se transfirió a muchos de sus ex trabajadores y a cooperativistas los campos de minerales que hasta entonces eran propiedad de la empresa estatal.<sup>15</sup>

Más de una decena de empresas estatales productoras de bienes y servicios básicos se transfirieron al sector privado bajo la forma privatizadora de capitalización. Se trató de contratos por los cuales se les dio a las empresas el 51% del paquete accionario, comprometiéndose éstas a desarrollar inversiones por montos establecidos en cada sector. Un monto aproximado de US\$ 2.000 millones fue el valor transado en la capitalización. (FUNDACIÓN MILENIO 1998, 2000) De todas las reformas ésta, de la capitalización, fue la más criticada y combatida junto con la desregulación del mercado de trabajo perteneciente al paquete del decreto supremo 2106. A esta última se le atribuye, sobre todo en el campo político, la profundización de la precariedad del empleo dominante en la estructura económica de Bolivia durante los últimos 20 años.

#### b. La reforma de pensiones

Reforma del sector de pensiones y creación de un fondo de compensación para la población mayor de 65 años con el que se distribuye los dividendos de las acciones, el 49% pertenecientes el Estado Boliviano y que por consiguiente son de todos los bolivianos, entregadas en fideicomiso a las AFP.

Esta reforma impactó en dos niveles diferenciados: en el sistema de las cajas de salud, por las que muchos sectores habían desarrollado sistemas propios corporativos, que desarrollaron privilegios sectoriales, diferenciaron internamente a los asalariados y reforzaron el sistema prebendal en la gestión pública. Maestros, mineros, petroleros, Corporaciones de Desarrollo, etc., desarrollaron las cajas privadas de salud que hasta el momento persisten y son defendidas con fuerza por los sectores. De todos modos se consolidó la administración de pensiones y sus correspondientes sistemas de capitalización a través de los sistemas individuales y administrados por las AFP.

14. La reforma constitucional de febrero de 2004 incorporó la cláusula de que “agrupaciones ciudadanas” y “pueblos indígenas” puedan postularse directamente en elecciones presidenciales y municipales.

15. En ese momento no repercutió mucho este hecho, debido al bajo precio de los minerales. En la actualidad con la subida de los mismos, este sector ha crecido hasta la cifra aproximada de 66.000 cooperativistas, frente a los 25.000 y a los actuales 17.000 trabajadores asalariados de COMIBOL. En los últimos años se han instalado varias empresas modernas con capital internacional en parajes de explotación de Oro, Plaza.

## II. LOS IMPACTOS POLÍTICOS

Las medidas de ajuste guardan una estrecha relación con la situación actual de movilización social:

- Las medidas relacionadas con la participación popular, la reforma del sistema electoral y la descentralización administrativa están más relacionadas con las condiciones de participación y emergencia de los movimientos sociales y de los procesos de erosión de sistema político.
- La creación de un campo de relaciones de conflicto y de contestación de parte de los movimientos sociales frente al Estado y al sistema político tradicional que administró estas medidas durante los últimos años. Este aspecto es particularmente importante por la forma como las principales medidas de ajuste económico alimentaron los imaginarios de los movimientos sociales en sus propuestas nacionalistas, antiimperialistas e incluso el movimiento indígena.

Este capítulo divide los impactos de las medidas de ajuste en dos grandes temas: por un lado la generación de un sistema político para los 20 años siguientes y su crisis final, y por otro lado, un movimiento social emergente altamente politizado y en proceso de fragmentación creciente. Ambos, los partidos y los movimientos sociales van a disputarse la escena política los años siguientes, especialmente a partir de 2000.

Las medidas de ajuste económico y las políticas de reforma social y del Estado posteriores pusieron sobre la mesa los temas centrales que dieron contenido tanto a la crisis política actual como a la emergencia social que dará cuenta de un final de “empate catastrófico”,<sup>16</sup> donde se disputan el escenario no tanto los partidos políticos cuanto los movimientos sociales, situación en que lo que ocurra tanto dentro del Ejecutivo como de la Asamblea Constituyente sea un reflejo de un forcejeo político que ocurre en las calles. Como resultado de ello, la polarización política se tradujo en una polarización social y geográfica del país y en una situación de conflictos sociales generalizados y sin solución.

Si el desenlace final de la crisis de la primera década de los 80s fue la reconstrucción del sistema político y el alejamiento de los movimientos sociales (gobierno de Víctor Paz Estenssoro, MNR), a partir del 2000 el proceso fue el inverso: la crisis del sistema político y el intento reconstrucción de la acción política a partir de los movimientos sociales (gobierno del MAS). El dilema al que se asiste hoy es sobre las posibilidades de gobernabilidad sin partidos políticos, habida cuenta del gran debate actual sobre las intenciones de reconstrucción del país sobre bases autoritarias partiendo del sistema democrático.

Pero no se comprendería el comportamiento del sistema político y la respuesta de los movimientos sociales si no se toma en cuenta que el desempeño de los gobiernos fue decreciendo paulatinamente, sumándose a ello la crisis económica de finales de los años 90. Las gestiones gubernamentales del General Banzer y de Gonzalo Sánchez de Lozada pueden ser calificadas de desastrosas y que favorecieron las situaciones de conflicto y de confrontación de los movimientos sociales contra el Estado, pero sobre todo contra el sistema político que estaba en el gobierno.

### A. El sistema de partidos políticos y las Medidas de Ajuste Estructural

A partir de las elecciones de 1985 el sistema multipartidista de Bolivia descansó entorno a un eje compuesto tres partidos principales –MNR, MIR y ADN– cada uno de los cuales sirvió para la formación de acuerdos durante los cuatro gobiernos siguientes de coalición.

#### 1. La conformación del sistema de partidos

Con la transición a la democracia y tras media década de crisis de transición se consolidó un sistema que apoyándose en consensos o pactos entre partidos que hicieron posible la democracia representativa y la economía de mercado, sin que ninguno de los tres partidos tuviera un

16. Término por el que una situación no se resuelve mediante la derrota de una de las partes. Ambas partes se enfrentan y se requiere de una suspensión del conflicto, lo que generalmente ocurre por la intervención de algún factor externo que lo facilita. Ultimamente han intervenido en estas soluciones, llamados a elecciones, la Iglesia Católica o la “intervención” de organismos internacionales.

dominio hegemónico.<sup>17</sup> Desde entonces se impuso la negociación y la competencia en lugar de la confrontación en el sistema de partidos; el pragmatismo en política fue el signo a partir de entonces: propuestas de gobierno frente a la confrontación, sustitución de los modelos utópicos tanto en lo social como en lo político de antaño; “el gran viraje político a mediados de los ochenta se produjo gracias a la implantación de una lógica democrática de acuerdos y consensos entre partidos que reemplazó la lógica tradicional de guerra implacable entre los adversarios políticos, desbrozando así el terreno para una “democracia pactada” (MAYORGA 1991). Sin este cambio no se hubieran podido implementar las medidas de ajuste.

Algunos de los rasgos particulares del sistema de partidos: (MAYORGA 2004)

- Se redujo el número de partidos y se formó un “sistema multipartidista moderado en torno a cinco partidos con representación parlamentaria importante”.<sup>18</sup>  
“El aspecto esencial de este proceso no sólo fue el descenso del número de partidos, sino la emergencia de una estructura de tríada partidista (MNR, MIR, DN), es decir, de tres partidos relevantes en los cuales estuvieron concentrados el potencial de gobierno y la capacidad de coalición.”<sup>19</sup>
- Un sistema de partidos cada vez más orientado hacia el centro, menos fragmentado y polarizado que permitió la formación de mayorías relativas, sin una hegemonía clara de uno o dos partidos, aunque al final del periodo (2002) requirió del concurso de hasta cinco partidos formando las llamadas megacoaliciones.
- La nueva política económica, que logró la in-

Cuadro 1  
PARTIDOS ELECTORALES Y  
PARTIDOS PARLAMENTARIOS

Partidos electorales	Año	Partidos parlamentarios
8	1979	7
13	1980	11
18	1985	10
10	1989	5
14	1993	8
10	1997	7
11	2002	6
8	2005	4

Fuente: En base a Mayorga (2004) y la CNE

clusión de todos los partidos en el gobierno a lo largo del periodo. Al final de mismo se incluyen los partidos antisistémicos y también a la izquierda tradicional (UCS, CONDEPA, NFR, MBL). Ello reafirmó frente a los sectores sociales la imagen de pragmatismo y de escasa diferencia entre partidos, descalificándolos a todos en su conjunto con el denominativo de partidos tradicionales.

Con la reducción de las diferencias o contradicciones tradicionales entre la izquierda marxista-populista y las corrientes de derecha antidemocráticas, el espectro político quedó definido por los partidos del “centro democrático” y un ambiguo proceso de resurgimiento y simultáneamente de rápida absorción de actores y movimientos neopopulistas que se favorecieron de la gran volatilidad electoral, en ausencia de distancias ideológicas relevantes. Este aspecto fue muy importante para la elaboración de alternativas políticas, no incluyentes de los sectores sociales, como los

17. “A partir de 1985, y coincidiendo con las reformas estructurales de la economía, el sistema de partidos empezó a perfilarse como un sistema multipartidista moderado, caracterizado por tres elementos claves: una distancia ideológica relativamente leve entre los partidos grandes, una tendencia a la formación de coaliciones entre partidos de distintas posiciones, y una competencia partidaria predominantemente centrípeta.” (MAYORGA 2006)

18. En las elecciones de 1985 a 1997, estos tres partidos lograron conquistar conjuntamente el 65 por ciento y el 57 por ciento de los votos y el 86 por ciento y el 54 por ciento de los escaños, formando con la ayuda de partidos menores dos bloques (ADN/MIR y MNR) que se alternaban en el gobierno en coaliciones de diversa índole”. “Nuevas agrupaciones políticas como Conciencia de Patria (Condepa), Unión Cívica Solidaridad (UCS) y otros partidos menores sólo complementaron el “eje político” de tres partidos decisivos para la formación de gobiernos. En efecto, los resultados de las elecciones de 1993 y 1997 ampliaron el espectro de partidos con importancia parlamentaria de tres a cinco partidos, con la inclusión de Condepa y UCS” (MAYORGA 2004).

19. Un factor decisivo para la formación de las coaliciones de gobierno ha sido la aplicación del art. 90 de la Constitución, por la que el Presidente deberá ser elegido en el Congreso cuando no ha obtenido el 50 mas uno de los votos.

partidos políticos MAS y el MIP que plantean constituirse en hegemónicos<sup>20</sup> (MAYORGA 2004).

Las elecciones de junio de 2002 representaron un hito importante en el sistema de partidos políticos, acosados por la idea del derrumbe del mismo, sobre todo por la dualidad que se planteó entre los partidos del sistema y los nuevos de corte indigenista como el MAS, el MIP y en otros aspectos la NFR<sup>21</sup>. Aunque estos últimos admitieron en principio el orden democrático se ingresó a un a desgaste sin precedentes del sistema en su conjunto llevando a la desaparición de algunos de los más importantes.

A partir de esas elecciones el eje estructurante del sistema compuesto por los tres partidos tradicionales importantes se deshizo. Habiendo obtenido en las elecciones de 1997 el 22,26 por ciento de los votos y 45 escaños, ADN y el MIR no sólo que sufren derrotas significativas sino que desaparecieron en años posteriores.

Esta derrota, muy relacionada con la mala gestión del Gobierno, sobre todo la correspondiente al General Banzer, también afectó a los demás partidos sostén del sistema durante los últimos años. Sin

embargo, éstos, aunque debilitados lograron formar un nuevo gobierno después de las elecciones de 2002, el MNR ganó las elecciones con un 22,46% de los votos, lo que le dio una bancada de 47 escaños, el MIR, con el 16,32 un total de 31 escaños. Ambos partidos alcanzaron 79 escaños de un total de 157, lo que mostró una difícil coalición, alcanzando a 83 escaños con el apoyo de UCS, es decir el 52,85 % de los mismos para poder elegir a Gonzalo Sánchez de Lozada en el Parlamento para su segundo mandato. Si bien no se desbarató el sistema de partidos llegó a su más bajo nivel, aunque no surgió todavía un nuevo eje político alternativo. El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada fue calificado de pésimo, no solo por su lentitud en la gestión sino por el prebendalismo e ineficiencia incluso en las medidas sociales que le engrandecieron en la gestión anterior como el tema municipal, entre otros. El sistema de partidos llegó a nivel más bajo si se le compara con gestiones anteriores en que logró 75% de los congresales en 1985, 60% en 1989. A ello contribuyó la caída y muerte de partidos como CONDEPA que contribuyó en 1997 al triunfo del General Banzer.

Cuadro 2

1985	1989	1993	1997	2002	2005
FPU 2,53	MFD 0,38	MBL 3,09	MBL 3,09	MIR-NM 16,32	UN 7.79
PDC 1,60	MKN 0,77	PDB 0,48	PDB 0,48	ADN 3,40	FREPAB 0.30
FNP 0,64	AP 1,05	IU 3,71	IU 3,71	MNR 22,46	MIP 2.15
MNR 30,36	CONDEPA 14,29	Eje Pachakuti 0,84	Eje Pachakuti 0,84	MAS 20,94	NFR 0.68
POR 0,91	VR-9 1,28	VSB 1,39	VSB 1,39	UCS-FSB 5,51	MAS 53.74
ADN 32,83	ARBOL 1,87	ADN-NFR- PDC 2,26	ADN-NFR-PDC 2,26	NFR 20,91	MNR 6.46
MNRI-1 0,78	Independientes 0,49	UCS 16,11	UCS 16,11	MCC 0,63	USTB 0.25
PS - 1 2,58	ASD 1,84	MIR-NM 16,77	MIR- NM 16,77	CONDEPA 0,37	PODEMOS 28.59
MNRV 4,80	MNR - MRTKL 35,55	CONDEPA/ MP 17,16	CONDEPA/ 17,16	PS 0,65	
AUR 0,63	EJE 1,10	MNR 18,20	MNR 18,20	MIP 6,09	
IU 0,72	FSB 1,27	MNR-MBL 22,46		LJ 2,72	
MRTKL 2,11	IU 0,98				
ACP 0,86	MBL 5,36				
MRTK 1,08	UCS 13,77				
MIR 10,18					
FSB 1,33					
ARENA 0,58					
MNRI 5,48					

Fuente: En base a la CNE

20. El periodo anterior a las medidas de ajuste estructural, se había consolidado la derrota social y política de los partidos de la izquierda tradicional y del movimiento sindical, con ello se fueron consolidando los sectores centristas y que propugnaban cambios graduales.

21. NFR, continuaba con un discurso anti neoliberal y propugnaba la economía de Estado.

Esta situación de desprestigio y mal gobierno, que ya venía desde 2000 con el General Banzer, facilitó el ambiente para el mayor ataque y asedio de parte de los movimientos sociales en todo el país. Destacan los meses de abril y septiembre del 2.000, enero del 2002, febrero y octubre del 2003 (LASERNA y ORTEGO 2006).<sup>22</sup>

## 2. La recomposición del sistema e inclusión de los sectores sociales al sistema político

La recomposición del sistema político con fuerzas políticas nuevas originadas en movimientos sociales y especialmente de campesinos, permitió al MAS una representación histórica, con 35 escaños, el MIP con otros 6, lo que hace un total de 41 escaños. Es decir, el 26 por ciento. Por su lado, la Nueva Fuerza Republicana (NFR), en tercer lugar con el 20,91 por ciento de los votos (ver cuadro 2).

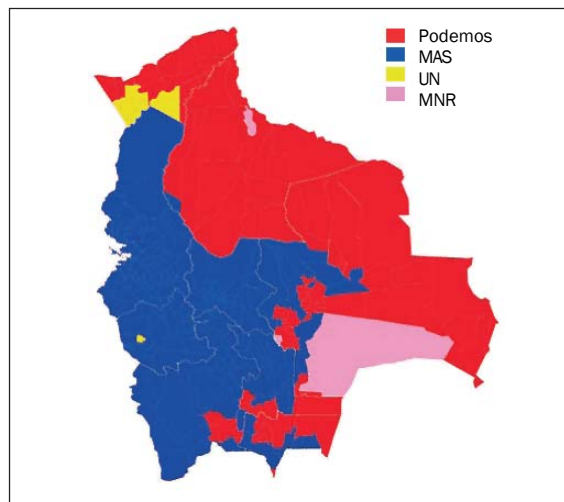
Por la precariedad de la coalición de gobierno, siguiendo el modelo de pactos políticos, ésta necesitaba cuatro partidos para lograr la mayoría que le facilitaría la gobernabilidad, lo que era ya de una fuerte transformación del sistema.<sup>23</sup> Como resultado cambió la naturaleza de la polarización, trasladándose ésta del interior del bloque de partidos tradicionales, a hacer frente a las nuevas emergencias desde los movimientos sociales, campesinos y cocaleros. Así, la principal polarización, que había comenzado con los enfrentamientos de los años anteriores entre partidos políticos y cocaleros, se institucionalizó en un enfrentamiento entre los movimientos sociales encabezados ahora por el movimiento cocalero y todo el sistema político, en el gobierno.

Otro aspecto fuertemente apropiado por el bloque opositor se refiere a las dimensiones étnico culturales, las cuales adquieren gran importancia por darle significación masiva a la propuesta indígena de la Asamblea Constituyente: "... la polarización no fue sólo el resultado coyuntural de la insatisfac-

ción de una parte considerable de la población, especialmente rural, con el rendimiento de los partidos y de la política económica, sino que fue también un efecto del resurgimiento de tensiones étnico-culturales que estuvieron latentes desde la transición a la democracia y que asumieron ahora una forma política con los movimientos sociales de los cocaleros del Chapare y de los campesinos aymaras del norte de La Paz" (MAYORGA 2004).

También contribuyó a la recomposición del sistema de partidos la reforma del sistema electoral con la aprobación de doble circunscripción y representación proporcional personalizada que se aplica desde 1997. Esta reforma demostró gran capacidad de inclusión y adaptación política a las nuevas tendencias y demandas sociales, reforzando las tendencias impulsadas la Ley de Participación Popular. Por primera vez en la historia los movimientos indígenas del Occidente alcanzan una presencia político electoral importante. El 20,94 por ciento obtenido por el MAS en 2002 fue una pista muy importante para la construcción de un símbolo de su posibilidad. A ello se unen, como

MAPA  
ELECCIONES GENERALES 2005  
Ganador por municipio



Fuente: Romero 2005

22. Destacaron los movimientos de las guerras contra la erradicación, del agua en abril del 2002, de los mercados de la coca en septiembre de 2002, los enfrentamientos entre policías y ejército y la guerra del gas en octubre de 2003. En estos conflictos se fue resolviendo un nuevo liderazgo que emergió con fuerza creciente y convenció a los bolivianos de que había que dar marcha atrás a los gobiernos entreguistas.

23. En Agosto de 2003 el NFR pasa a componer el bloque en el Gobierno, que le permitirá a éste una mayoría de dos tercios en el Congreso.



Cuadro 3  
**RESULTADOS ELECTORALES POR LA AC Y EL REFERÉNDUM  
 POR LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES**

	<i>Asambleístas</i>	<i>Referéndum Si</i>		<i>Referéndum No</i>	
Nacional	137	43,8	1.284.190	5,2	1.470.439
OCCIDENTE		649.632	1.363.710		
Chuquisaca	14 78%	37,8	98.135	62,2	59.557
La Paz	32 64%	26,6	265.664	73,4	709.848
Cochabamba	23 66%	37,0	194.461	63,2	331.6
Oruro	13 65%	24,5	39.486	75,5	121.564
Potosí	18 62%	26,9	51.886	73,1	141.141
TIERRAS BAJAS Y CHACO		634.558	106.729		
Tarija	10 50%	60,8	82.272	39,2	53.498
Santa Cruz	20 45%	71,1	466.826	28,9	18.622
Beni	3 15%	73,8	74.059	26,2	26.247
Pando	4 10%	57,7	11.401	42,3	8.362

Fuente: En base a la CNE

temas complementarios desde entonces, lo étnico cultural y la lucha por la reconstrucción el Estado. En los dos años siguientes el MAS, a través de sus movimientos sociales logró articular ambas cosas: la guerra del agua, la guerra del gas, la lucha anti neoliberal, la re estatización, temas que articulan a indígenas y clases urbanas.

Los partidos kataristas que nunca habían superado antes el 2 por ciento de la votación, con la territorialización del voto y la representación por semejanza, a partir de la reforma electoral de 1994-1996, y de la aplicación de la ley de participación popular, se crearon nuevos espacios de competencia política en el ámbito local-municipal lo que fue un salto cualitativo. Grandes sectores campesinos e indígenas participaron con opciones propias como el MAS y el MIP.

Se produjo un alto nivel de politización del principio de identidad étnico-cultural, por el cual un sector social o étnico-cultural tiende a elegir representantes que reflejan sus propias características sociales y culturales: El 2002 los aymaras eligieron a representantes aymaras y los cocaleños del Chapare a sus dirigentes sindicales. Este

fenómeno se extendió rápidamente por todo el país y los movimientos indígenas transformaron su movilización social en poder político ingresando incluso al sistema político-institucional, con lo que elecciones robustecieron también la lucha de pueblos indígenas por una representación política propia.

Aunque los partidos políticos no le cerraron el acceso de nuevas fuerzas sociales emergentes, no tuvieron fue capacidad para absorber su representatividad, siendo en gran medida aprovechada por los nacientes partidos antistémicos.

Así, tras la Ley de Participación Popular y la Ley Electoral se profundizó la tendencia a la territorialización de voto con efectos inmediatos sobre todo en materia de alcaldes y concejales. En las elecciones generales de 2002 el diputado uninominal, muy relacionado con las políticas municipales, reforzó aquellos partidos con bases locales, así como las dinámicas corporativas y las organizaciones étnicas. De ello quienes sacaron más ventajas fueron el MAS y el MIP que incorporaron en sus listas a candidatos indígenas con fuerte presencia en sus distritos rurales.<sup>24</sup>

24. En las elecciones de 1997, se aplicó por primera vez, el nuevo sistema electoral de representación proporcional personalizada para la elección de diputados, que combina distritos plurinominales y distritos uninominales. Sus efectos principales no radicaban tanto en la disminución de la desconfianza hacia los partidos o en la reducción del número de partidos políticos y de la volatilidad electoral. La reforma constitucional de febrero de 2004 incorporó la cláusula de que “agrupaciones ciudadanas” y “pueblos indígenas” puedan postularse directamente en elecciones presidenciales y municipales.



Corrientes fundamentalistas en el MAS y el MIP apoyaron en la idea de ruptura con el sistema democrático, más allá de una de democracia multicultural de reconocimiento de las diversas identidades étnico-culturales dentro del contexto constitucional y normativo del sistema democrático-representativo. Con ello se profundizaron las fracturas que estos partidos quisieron introducir oponiendo la participación política con la representatividad democrática. “Es en este contexto que el MAS y el MIP surgieron como movimientos identitarios, definiendo su acción política y movilización según la lógica de la demarcación étnica de límites”. Estos movimientos comenzaron a explotar políticamente códigos discursivos insertos en el principio de la defensa de identidades colectivas indígenas para refundar el sistema político. Como vimos, entre estos códigos están principalmente la democracia del ayllu, la hoja de coca como símbolo cultural, la idea de la apropiación y el control integral de “territorios originarios”, y sobre todo la recuperación de un pasado indígena considerado como época de oro. (MAYORGA 2004)

Esta nueva geografía política, que aparece ya en las elecciones de 2005, dividió electoralmente el país entre Oriente y Occidente, tendencia que se manifestó con mayor claridad en las elecciones de la Constituyente y el Referéndum por las autonomías, en julio de 2006, (ROMERO 2005) oculta otra conclusión que es la pérdida de importancia relativa de los partidos políticos en el sistema de representación. A partir de entonces ya no se produce en una contienda entre partidos políticos sino entre movimientos sociales organizados en torno a partidos a asociaciones ciudadanas, lo que será a partir de ahora entre movimientos sociales.

Esta situación coincidió con el tema ya mencionado y de extraordinaria importancia, la desestructuración del sistema político, culminación del fracaso y mal desempeño del periodo del General Banzer acosado a su vez por la crisis económica y los movimientos sociales. Este panorama lo heredó Gonzalo Sánchez de Lozada el 2002 y fue el que precipitó su caída, pero sobre todo selló el final de un sistema de partidos definitivamente caduco.

### III. DE OCTUBRE DE 2003 A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

2005 Diciembre, se estrena un Congreso con 90% de nuevos representantes.

Sólo 17 de los 157 parlamentarios de la última legislatura mantienen sus curules. 140 son nuevos. El cambio coincide con la nueva etapa que se busca en el país.

El MAS asegura que más del 80 por ciento de su bancada es nueva y proviene de todos los rincones del país. Del mismo modo, el ex candidato presidencial de Podemos, Jorge Quiroga Ramírez, señaló que “El 75 por ciento de los 56 parlamentarios de Podemos son gente que nunca ha estado en legislaturas”

En este nuevo panorama, sólo cuatro fuerzas políticas tienen representación parlamentaria: el MAS, Podemos, UN y MNR. De las cuatro sólo una representa al antiguo régimen partidario, el MNR y en parte el MAS aunque todavía es más un movimiento que un partido sobre todo en su última configuración.

Evo Morales y Álvaro García Linera son los primeros, Presidente y Vicepresidente, respectivamente, en recibir sus credenciales como ganadores en democracia.

El triunfo electoral del MAS en las elecciones presidenciales del 2002 trazó el camino de su rápido ascenso político y acumulación de poder, que le llevó la victoria en diciembre del 2005. Esta última fecha es un punto de inflexión que permite entender al alcance, tanto de la acumulación de poder político de los movimientos sociales, como de las proyecciones en la misma que se abren a partir de diciembre de 2005. Es el proyecto político del MAS y su oposición al mismo en el campo político, social y económico que se abre desde el triunfo electoral del MAS.

Los “movimientos sociales en el gobierno” y “el gobierno de los pueblos indígenas” son consignas e imágenes que se va construyendo a partir del 2005; los movimientos sociales están en el centro de la escena mientras se va construyendo o consolidando un nuevo tipo de instrumento político en torno la persona de Evo Morales Ayma.

## 1. El MAS en el Gobierno y el retorno de los movimientos sociales

El tiempo transcurrido en los últimos tres años consolidó el imaginario colectivo de la crisis irreversible del sistema político tradicional y de la alternativa del proyecto de los movimientos sociales que dio impulso al valor político de sus movilizaciones.<sup>25</sup> Este imaginario se fortaleció y facilitó la de acumulación de poder político en torno al proyecto del MAS. En la misma medida frente a este imaginario emergieron otros actores, tanto políticos como sociales, en un primer momento como respuesta a las iniciativas política del MAS. Pero ya se había incubado desde enero de 2004<sup>26</sup> Con el MAS retornan con fuerza los movimientos cívicos que diseñan el panorama de enfrentamiento político entre movimientos sociales.

Este periodo entre 2003 y la Asamblea Constituyente es denso en acontecimientos de profundo significado y consecuencias políticas. En este caso se hará una síntesis que resalte lo más importante.

- Derrocamiento de Gonzalo Sánchez de Lozada, bajo el simbolismo de la persona que ha entregado el país. (Octubre de 2003)
- El MAS tras la sorpresa de las elecciones del 2002 alcanza un gran éxito en las elecciones municipales de diciembre de 2004, ganando en municipios pequeños. Los más grandes que se resisten a dar confianza a Evo.
- Logra imponer con éxito una posición en el Referéndum del Gas del 18 de julio del 2004, la posición de Evo de NO a las preguntas 4 y 5 tiene éxito en un 40%.
- El MAS apoya en momentos a Carlos Mesa,

insertándose en el sistema político sistémico, pero al mismo tiempo lo enfrenta en las calles a lo largo de 2004 y 2005.

- El MAS participa en la elaboración de la nueva Ley de Hidrocarburos y trabaja con éxito político en un congreso en que aún está en minoría. Fue alta la visibilidad del MAS en las discusiones de sus propuestas.
- El MAS se pronuncia el 2005 con claridad a favor de la Renuncia de Carlos Mesa y se diferencia del resto del Congreso, con lo que fue ganando presencia propia.<sup>27</sup>
- Después de la renuncia de Carlos Mesa tomó posición independiente frente a Rodríguez Velzé (2005) y se prepara para las elecciones nacionales.
- Durante la campaña electoral, logró identificar a PODEMOS como al enemigo principal, lo que le dió un perfil claro a su propuesta de retornar a un Estado fuerte en la economía.

Tras los resultados electorales de 2005, muy por encima de sus expectativas aunque con restricciones importantes, el MAS se planteó la posibilidad de un proyecto de mayor concentración de poder político. El MAS dominó la Cámara de Diputados pero era minoría en el Senado y sólo ganó tres de los nueve prefectos. Esta victoria que no definió las posibilidades de cambiar el país mediante la democracia:

- El objetivo central, a partir de entonces, fue ir al poder total en la Asamblea Constituyente como último recurso democrático.
- Transó con la oposición para lograr la aprobación de la Ley Especial de Convocatoria a

25. Las declaraciones y amenazas del entonces embajador de los EE.UU. en El Chapare, en presencia del presidente Jorge Quiroga Ramírez, contra el candidato cocalero Evo Morales, lograron el objetivo de ganarle en el departamento de Cochabamba al candidato del NFR que se perfilaba segundo en las encuestas, pero tuvo también el efecto de llevar a Evo Morales a casi el 21% en 2002. ¿Pensaba la Embajada de los EE.UU. que era más fácil apoyar a Gonzalo Sánchez de Lozada teniendo como segundo a Evo Morales que a Manfred Reyes Villa. Efectivamente se le presionó a esta a incorporarse al gobierno del Goni el mes de agosto del 2003, cuando éste estaba ya gastando sus últimas fuerzas. Este apoyo sólo le duró dos meses. Esta coalición desesperada final selló el desprestigio del sistema que se inauguró en 1985.

26. En Enero de 2004 el presidente Carlos D. Mesa tiene que enfrentar las dos principales agendas de los movimientos sociales: la de la Asamblea Constituyente impulsada por el MAS y la de las Autonomías regionales impulsadas por los cívicos cruceños.

27. No le fue difícil al MAS convencer a los movimientos de la identidad entre Carlos D. Mesa y el viejo sistema político e ir construyendo con ello las bases de su alianza electoral. Aunque tuvo que luchar contra su personalidad que gozó de gran apoyo de la población, lo alcanzó a través de las constantes movilizaciones que lograron paralizar el país en varias oportunidades y sobre todo dividirlo entre dos consignas que hicieron historia hasta hoy: las dos agendas, la de la Asamblea Constituyente, del MAS y la de las Autonomías de los movimientos cívicos.

la Asamblea Constituyente<sup>28</sup> y de convocatoria al Referéndum Autonómico, como condición para la aprobación de la Ley y finalmente aceptó que los resultados del Referéndum sean vinculantes para la Asamblea Constituyente y que la nueva constitución sea aprobada con 2/3 de los votos de los asambleístas.

- Ganó la mayoría de los escaños en la AC pero no consiguió los dos tercios, viéndose prisionero de las condiciones de 14 pequeñas fuerzas entre él y PODEMOS para aprobar su proyecto de CPE en la Constituyente, lo que obligaba a negociar en la formación de consensos con los partidos chicos, sus potenciales aliados y otros no aliados.
- A partir de esa constatación el MAS intentó imponer el carácter originario y fundacional de la Asamblea, lo que le permitiría a ésta disolver los poderes del Estado. Ello que despertó la oposición del movimiento cívico y de todos los partidos y fuerzas políticas.
- Después corrigió ese planteamiento y decidió manejar la situación tratando de imponer la aprobación de la Constitución Política del Estado por simple mayoría. Finalmente ha aceptado que la todo el articulado de la C.P.E. se apruebe por 2/3.

En todo este periodo que sigue a las elecciones de julio de 2006, el MAS se constituyó en la principal fuerza política y logró que se constituyan con mayor firmeza los movimientos cívicos en el frente opositor. Las elecciones del 2 de julio de 2006, tras una campaña gubernamental a favor del NO a las autonomías le dieron la victoria a los cívicos en el Referéndum autonómico en 4 de los departamentos, pero en 5 apoyaron la propuesta de Evo Morales, lo que se constituyó en una suerte de plebiscito a su favor.

A partir de ese momento la oposición política y cívica concentró los esfuerzos de la casi mitad de la población en contra del gobierno, con lo que

se crea un argumento anti MAS con claridad, la lucha contra el centralismo. Por su lado el MAS se propuso atacar lo que hasta ese momento ya estaba más definido, el movimiento regionalista al que intenta identificar con PODEMOS. Sin embargo, los resultados del Referéndum indican que podía perder espacio en otros departamentos como Cochabamba y posiblemente en La Paz donde existen prefectos de oposición. El Gobierno de Evo logró unir en su contra tres frentes de la oposición, los seis prefectos, los movimientos cívicos de 4 departamentos y la población civil que luchó a favor de los 2/3 en la Asamblea Constituyente.

## 2. Elementos del nuevo escenario

En el actual enfrentamiento entre movimientos sociales se perfilan dos escenarios, uno real y el otro virtual:

El primero, el más importante, es el de la confrontación de los movimientos cívicos y de los prefectos de oposición contra el Gobierno del MAS, que ven en el centralismo de Evo una real amenaza y levantan la bandera de la lucha por la democracia frente al autoritarismo y la defensa de las autonomías. Por su lado el MAS levanta en el enfrentamiento el débil imaginario de que la posición es la oligarquía y los terratenientes, concentrando su lucha contra los prefectos y los comités cívicos.<sup>29</sup>

El segundo, el escenario virtual, donde se formaliza el resultado de las confrontaciones, una veces es la A.C. otras veces es el Parlamento. El débil desempeño de estos dos espacios lleva al gobierno a apoyarse en los movimientos sociales para presionar al Parlamento, en particular al Senado y a prescindir de la Asamblea como espacio de refundación del país proponiendo un gobierno mediante decretos.

Frente a estas disposiciones la Oposición civil y política identificó la necesidad de frenar el in-

28. Para ello necesitaba 2/3 del Congreso, por lo que requería de una negociación con PODEMOS segunda gran fuerza en el Congreso y mayoría en el Senado.

29. Ello explica la fuerza del gobierno de enfrentar a los prefectos de Cochabamba y de La Paz cuando el primero propone repetir el referéndum sobre la autonomía en el departamento donde tienen asiento sus dos principales fuerzas, los cocaleros y el movimiento de regantes. Cochabamba es departamento de frontera por la que puede desequilibrarse el poder que mantiene en occidente. En esta confrontación en que se llegó a un empate peligroso tuvo que intervenir la comunidad internacional expresando su preocupación por el futuro de la democracia en Bolivia. Este hecho obligó al Gobierno y a los prefectos de Cochabamba y La Paz a abandonar sus propuestas de referéndum, departamental en Cochabamba y nacional en La Paz.

tento de Evo de imponer al país su proyecto de Constitución y se concentran, con el mismo método del MAS, en las calles, en los cabildos, en el bloqueo a la Asamblea y llegado el caso en el bloqueo del Parlamento. La oposición ve en peligro los logros alcanzados por el Referéndum autonómico y tras una CPE de la hechura del MAS, ve en peligro el poder acumulado.

La extrema politización e instrumentalización de la Asamblea Constituyente y tanto por parte del gobierno como del MAS, ha reducido el carácter autónomo de la misma, perdiendo legitimidad ante la militancia y ante la población en general. La principal piedra de toque en el tema de la Asamblea es la posibilidad real de que la nueva CPE anule los resultados del Referéndum. Estos expresan el poder, no tanto de los partidos sino de los movimientos cívicos, los que profundizan el enfrentamiento frente al Gobierno obstaculizando su desempeño, su independencia. Cada vez más los partidos políticos han quedado subordinados a los movimientos en el enfrentamiento.

La Asamblea Constituyente, inicialmente concebida como una reivindicación de los pueblos originarios de Oriente para lograr una mejor incorporación al Estado nacional, ha ido cambiando de significado en los sucesivos procesos electorales y bajo la apropiación de los partidos populistas hasta convertirse en la principal consigna política del MAS, es vaciada del contenido original y colonizada por el proyecto de la vieja izquierda marxista, lo que le impedirá incorporar la mayor parte los principales de los movimientos sociales.

La Asamblea Constituyente ha provocado una división dentro del MAS, donde para un sector importante constituido, por la vieja escuela marxista ya no es concebida como el escenario adecuado para acumular poder necesario para un proyecto revolucionario aprovechando el estrecho espacio de la democracia, mientras que para sectores sindicales y otros sigue vigente como el único espacio válido para la refundación del país. De fallar este proyecto del MAS sobre la Asamblea, posiblemente sea pronto un campo de confrontación abandonado y el Gobierno se concentre a gobernar impulsando con mayor fuerza aún la confrontación social como medio de imposición.

### 3. De la década de los 80 al 2005

Queda muy incierto el futuro de los movimientos sociales reducidos a un papel instrumental del proyecto revolucionario del MAS, colonizados tanto por los partidos, tanto del gobierno como de la oposición.

Dos situaciones con grandes diferencias y similitudes entre estos 25 años entre los que se aplicaron las medidas de ajuste.

1. Durante los años que precedieron a las medias de ajuste, la presencia de los movimientos sociales impidieron la constitución de un sistema político capaz de reconducir el proceso de la democracia que se reiniciaba después de siete años de gobierno militar. Su fracaso se debió a su radicalismo, a su carácter anárquico y a su carencia de un eje político sindical articulador. Influyó en ello, no sólo la crisis económica, sino sobre todo el centralismo de la Central Obrera Boliviana y el vacío posterior en la institucionalidad sindical, al quedar el conjunto de los movimientos sociales sin un eje articulador, desapareció la columna vertebral de los mismos que era la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia. Todo ello llevó a que el momento de mayor movilización hasta entonces de la historia del movimiento obrero, se convirtió uno de sus tiempos de mayor debilidad. Ello facilitó la puesta fuera de escena de los movimientos sociales con una simple acción del gobierno de Víctor Paz Estenssoro. Ello facilitó el cierre de la COMIBOL y el futuro desmantelamiento de la economía de Estado.

Las medidas de ajuste en Bolivia no implicaron necesariamente un incremento de la pobreza de la población cuanto un quiebre entre las expectativas y sus posibilidades, pero es ese tiempo ocurrieron varias cosas importantes que cambiaron profundamente los parámetros de su accionar histórico del movimiento sindical, caracterizado por la centralidad minera. Durante ese periodo el escenario se ha complejizado y diversificado los sectores con pretensiones hegemónicas. La población transitó de una mayoría rural a una mayoría urbana; la Ley de Participación Popular y la emergencia de nuevos movimientos; la diversificación de las fuentes de liderazgos y de los campos de incidencia política pusieron al movimiento social en una etapa de extraordinaria movilización; de volatilidad de los

liderazgos, en los que se fueron imponiendo por razones de política gubernamental el liderazgo de los coccaleros, de los movimientos urbanos tanto de Cochabamba como de El Alto. También es importante la gran dependencia del Estado y de los partidos políticos, los movimientos sociales en su conjunto quedaron reducidos a la reacción y negociación sectorial con el Estado político.

2. En 2005 los movimientos sociales retoman el escenario contra los partidos tradicionales aparentemente divididos y fragmentados, tanto fuera como dentro del MAS, partido que se constituye en el único instrumento político del movimiento social, sea este urbano, rural indígena y capas medias urbanas. Esta pretensión de hegemonismo por parte del MAS sobre los movimientos sociales puede convertirse en el mediano plazo un serio problema para el manejo del impacto político de la acción social.

En los años 80 y la década de los años 90, el principal justificante de la emergencia social fue la crisis económica. Dos decenios después Bolivia atraviesa el mejor momento de la macroeconomía, por la elevación de los precios de las materias primas en la minería, las reservas, el precio del gas y la bonanza de los precios agrícolas de exportación. Todo ello puso la macroeconomía de Bolivia en uno de sus mejores momentos. Después de una década Bolivia abandona el temor del déficit presupuestario que en 2002 osciló en torno al 9,0% del PIB, para llegar a un superávit de más del 1,5% en 2006. Las divisas del país registran las cifras más altas gracias a las exportaciones de hidrocarburos y minerales.

Esta situación representó un gran alivio para el gobierno del MAS y justifica sobre manera las propuestas de éste reconstruir el aparato económico del país dentro del Estado, por lo que el imaginario de las nacionalizaciones cuenta con sustento real.

Las acciones del Estado se orientan a fortalecer el papel del Estado en la economía lo que lleva a una serie de confrontaciones que ya no pasan necesariamente por la política, sino por la economía externa confrontando a las grandes empresas internacionales de hidrocarburos y de la minería, pero también a un amplio sector de la minería pequeña, mediana y cooperativa que ha emergido con fuerza los últimos años.

Los impactos de estas políticas son limitados, dado que los escasos márgenes que le permite el contexto internacional, aquellos tardarán bastante tiempo en dejarse sentir por los sectores sociales más pobres del campo y de las ciudades. Mientras tanto la pobreza sigue acumulada en las principales ciudades de Bolivia donde vive ya más de dos tercios de la población. Las capas medias son los principales aportantes a las migraciones internacionales, arrojando cifras cercanas a los 15.000 migrantes semanales a España. Ello da una imagen adversa que cuestiona la eficiencia del gobierno del MAS.

El desafío del gobierno de Evo Morales por mantener el capital político logrado en las elecciones, le está llevando a poner el énfasis en las acciones políticas generando expectativas sociales en la población, así como respuestas a las demandas de empleo de sus militantes del MAS en el aparato del Estado, en desmedro de un gobierno eficiente. En estas circunstancias la mayor dificultad y debilidad, será la política aunque parezca contradictoria con la actitud del gobierno de Evo Morales de enfatizar este aspecto en su gestión. Debilidad política que repercute en su gestión y resultados económicos en una coyuntura internacional favorable en lo económico.

El proceso de construcción del instrumento político de los movimientos sociales, el MAS, es una difícil tarea y está chocando con el principal obstáculo que es la extraordinaria diversidad y fragmentación del campo social. La diversidad de los sectores y movimientos sociales necesariamente choca con la necesidad de centralización del poder, que a momentos ha sido objetado por la sociedad y los propios movimientos sociales. Antes de las medidas era el carácter central de la COB y de la FSTMB una limitante de los movimientos sociales, aunque no tan diversificados y fragmentados; hoy el MAS pretende ejercer ese papel, pero no como sindicato, sino como partido, en un contacto de la mayor diversificación, diferenciación y fragmentación. Todo ello en momentos en que ha culminado un periodo de alta valoración política de los movimientos sociales. Esta es una tarea difícil para el MAS y pero aún para el propio movimiento social

Esta situación y la necesidad de enfrentar a la oposición ha llevado al gobierno del MAS a poner el énfasis en el campo político y en el inevitable



centralismo. El Gobierno está fuertemente desafiado por la oposición que ha construido su principal frontera y cavado trincheras en la defensa de descentralización autonómica, que limite al máximo el poder centralista, convirtiéndose este en el principal escollo para el gobierno, que para alcanzar sus objetivos se ve impulsado a acumular la mayor cantidad de poder centralizado posible.

Este será el escenario de los éxitos o fracasos

tanto en la reconstrucción del Estado como del desarrollo de la acción de los movimientos sociales después de las medidas de ajuste estructural, el escenario de la deconstrucción al menos ideológica y parcialmente en el campo económico. La interrogante es como podrá hacerlo sin un eje que no sea un estado personalizado y autoritario. Este es el nuevo desafío y significación de la lucha por la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

ANOIOCC (Asamblea Nacional de Organizaciones indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia) 2006 “Propuesta para la Nueva Constitución Política del Estado”. Sucre, Bolivia.

BLANES, J., José

1993 *Crisis y ajuste en el mercado de trabajo*. La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM).

1999 “Participación social y liderazgo político: las juntas de vecinos en La Paz, de la Revolución del 52 a la participación popular”. *Historias*, Revista de la coordinación de Historia, No. 3, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz.

2000 *Mallkus y alcaldes: la Ley de Participación Popular en comunidades rurales del Altiplano Paceño*. La Paz: CEBEM-PIEB.

2004 “... fue una propuesta orientada desde arriba y que tuvo que ver con el carácter no dialogante del mismo presidente”. En ILDIS, *Voces críticas de la descentralización: una década de participación popular*. La Paz: ILDIS, Plural.

2006 “Descentralización y La Asamblea Constituyente.” Ponencia presentada en FLACSO, Seminario sobre el Estado Actual de la Descentralización en las zona Andina. Quito.

BLANES/GALINDO

1993 *Las regiones hoy: desequilibrios institucionales y financieros*. La Paz: CEBEM.

CALDERÓN, Fernando y LASERNA, Roberto

1983 *El Poder de las regiones*. Cochabamba: CERES-CLACSO.

CNE (Corte Nacional Electoral)

2006 *La Representación Política en Bolivia: agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas*. La Paz: PNUD. Fundación Milenio

1998 *Las Reformas estructurales en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio.

2000 *Las Reformas estructurales en Bolivia*. Tomo II, La Paz: Fundación Milenio.

FUNDACIÓN MILENIO

1998 *Las Reformas estructurales en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio.

2000 *Las Reformas estructurales en Bolivia*. Tomo II, La Paz: Fundación Milenio.

FUNDEMOS

2005 *Asamblea Constituyente: opiniones y análisis*. La Paz: FUNDEMOS.

GALINDO SOZA, Mario

2006 *Autonomías departamentales en la Bolivia de la Asamblea Constituyente: descentralización política, administrativa y fiscal financiera*. 2 tomos, La Paz: CEBEM.



GARCES, Fernando

2006 “La oligarquía de la media luna crea autonomía ‘de hecho’” (www.bolpress.com, 13 de noviembre de 2006).

GARCIA Linera, Alvaro (ed.)

2004 *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: DIAKONIA – OXFAM.

LASERNA, Roberto y ORTEGO, Jesús

2006 “Conflictividad socio laboral en Bolivia: estudios y reflexiones”. Organización de los Estados Americanos. Subsecretaría de Asuntos Políticos. Departamento de Prevención de Crisis y Misiones Especiales. Programa Sistemas de Prevención y Resolución de Conflictos. La Paz: PSPRC-Bolivia, enero de 2006 ([http://www.geocities.com/laserna\\_r/ConflictosSociolaborales.pdf](http://www.geocities.com/laserna_r/ConflictosSociolaborales.pdf)).

LAZARTE Rojas, Jorge

2005 “El recorrido de la Asamblea Constituyente”. En FUNDEMOS, *Asamblea Constituyente: opiniones y análisis*. La Paz: FUNDEMOS.

MARSHALL, Adriana y BLANES, José

1991 *Crisis fiscal, Estado y mercado de trabajo: reflexiones sobre América Latina y Bolivia*. Cuadernos del CEBEM No 2., La Paz: CEBEM.

MARSHALL, Adriana (ed.)

1990 *El empleo público frente a la crisis*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales.

MAS

2002 “Territorio, soberanía y vida”. En *Opiniones y análisis: elecciones generales 2002: propuestas electorales*. La Paz: Fundemos.

MAYORGA, René Antonio

1995 *Antipolítica y neopopulismo*. La Paz: CEBEM.

2000 *Los diputados uninominales: problemas y redefinición de su rol parlamentario*. Serie Cuadernos de Investigación, N° 5, La Paz: Viceministerio de Participación Popular.

2001 *Desmontaje de la democracia: crítica de las propuestas de reforma del Diálogo Nacional 2000*. La Paz: CEBEM.

2004 “La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias”, Cuadernos del CENDES, año 21, N° 57, tercera época septiembre-diciembre 2004.

Movimiento Indígena Pachakuti (MIP)

2002 “Poder, tierra y territorio”. En *Opiniones y análisis, Elecciones generales 2002: propuestas electorales*. La Paz: Fundemos.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador

2005 *El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial de 2005*. La Paz: CNE.

URENDA, Juan Carlos

2003 *Autonomías departamentales*. Santa Cruz de la Sierra: El País.

VERDESOTO, Luis

2005 “El proceso constituyente en Bolivia: a horcajadas entre la nación y sus partes”, *Debate* 13, ILDIS - PLURAL, La Paz, Bolivia.

**SIGLAS**

ADN	Acción Democrática Nacionalista
CEBEM	Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios
CNE	Corte Nacional Electoral
COB	Central Obrera Boliviana
COMIBOL	Coporacion Minera de Bolivia
CONDEPA	Conciencia de Patria
CPE	Constitución política del Estado
FSTMB	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales
LPP	Ley de Participación Popular
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MNRI	Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda
NFR	Nueva Fuerza Republicana
ONG	Organización No Gubernamental
OTB	Organización Territorial de Base
PDD	Plan de Desarrollo Departamental
PDDI	Plan de Desarrollo Distrital Indígena
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PIEB	Programa de Investigación Estratégica de Bolivia
REDESMA	Red de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente,
RIADEL	Red de Investigación y acción en Desarrollo Local
RIPPET	Red Iberoamericana de Postgrados en Políticas y Estudios Territoriales
SINP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UCS	Unidad Cívica Solidaridad

# PARTIDOS POLÍTICOS EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ: UN ESTUDIO COMPARADO

Yusuke Murakami\*

**Resumen:** Bolivia, Ecuador y Perú (parte de los llamados “países andinos”, junto con Colombia y Venezuela) comparten semejanzas en diversos aspectos, entre ellos, geográficos, históricos, culturales y étnicos. Respecto de sus partidos políticos, se señala también ciertos caracteres en común. La sociedad política está fragmentada en múltiples partidos, sus organizaciones son débiles, y determinado personaje impone una dinámica personal dentro de su partido. Asimismo, la preferencia de los ciudadanos por algún partido es volátil, lo que causa una migración masiva de votos de un partido a otro en cada proceso electoral. Uno de los más importantes estudios sobre los partidos políticos en América Latina, desde la “transición a la democracia”, iniciada a fines de la década de los setenta, categoriza a los tres países en el sistema de partidos políticos “incipiente” o “rudimental” —en contraste con el “institucionalizado”—. Dicha clasificación se hace sobre la base de cuatro criterios: estabilidad y regularidad en la competencia entre los partidos, arraigo de estos en la sociedad, existencia de elecciones abiertas, y dinámica propia de las organizaciones partidarias.

Efectivamente, los partidos políticos de los tres países andinos mencionados comparten los caracteres generales antes descritos. En ese sentido, en los últimos años, Bolivia y Ecuador han experimentado el deterioro de sus partidos, así como una creciente inestabilidad política; al igual que el Perú de fines de la década de los ochenta y comienzos de los noventa. Sin embargo, se debe indicar también que fue en este último país en donde los partidos políticos principales perdieron la confianza y el apoyo de los electores más tempranamente, lo cual precipitó la crisis de gobernabilidad y emergencia de los políticos “independientes”. Mientras tanto, en Bolivia y Ecuador continuaba la política de partidos relativamente estable.

El artículo enfoca esta diferencia, atribuyéndola a la existencia o no de políticas de alianzas. Enfatiza su importancia desde una perspectiva analítica de instituciones, definidas como los patrones de comportamiento, las reglas, las normas, el entendimiento y/o el consentimiento, explícitos o implícitos, que son aceptados, reconocidos o compartidos como legítimos por los miembros de una sociedad, con el objetivo de conseguir ciertas metas o valores. Al mismo tiempo, hace hincapié en el mencionado aspecto con el objetivo de pensar la manera de cómo superar o aliviar la dinámica centrífuga, causada por el sistema de partidos múltiples.

**Palabras claves:** democracia, autoritarismo, partidos políticos, instituciones, neoliberalismo, Bolivia, Ecuador, Perú.

## INTRODUCCIÓN

Bolivia, Ecuador y Perú —considerados “países andinos” junto a Colombia y Venezuela— comparten similitudes en diversos aspectos, entre ellas, geográficas, históricas, culturales y étnicas. La mayor parte de su territorio consiste en extensiones de sierra y selva amazónica; Ecuador y Perú tienen, además, una zona costera. Demográficamente hablando, la mayor parte de sus poblaciones es indígena y mestiza. En cuanto a lo económico, dependen principalmente de la extracción de recursos naturales y de la exportación de materias primas. Por otro lado, son sociedades caracterizadas por una enorme brecha de desigualdad.

En ese sentido, lo político no constituye una excepción. Los tres países andinos presentan algunas similitudes en su historia política. Una revisión de algunos aspectos políticos, desde la segunda mitad del siglo XX, nos ilustra la semejanza entre dichos países. En ellos —a diferencia de otros países latinoamericanos, donde los militares se mantuvieron en el poder político hasta la década de los sesenta y se impusieron sobre las fuerzas reformistas o de izquierda— ascendieron al poder los militares reformistas, o civiles apoyados por los primeros. Estos gobiernos reformistas pusieron fin a la dominación oligarca iniciada desde finales del siglo XIX.

En el Perú, desde 1968 hasta 1980, las Fuer-

\* Profesor asociado del Center for Integrated Area Studies (CIAS), Kyoto University.

zas Armadas tomaron el mando político del país. Siendo marcadamente reformistas hasta 1975, lapso en el que promovieron una serie de políticas como: la reforma agraria, la dirección económica a través del Estado, la estatización de las principales industrias, así como la atención y protección de los sectores desfavorecidos social y económicamente. En Ecuador, los militares se encontraron en el poder tanto entre 1963 y 1966, como entre 1972 y 1979, períodos en los que ejecutaron políticas reformistas, aunque más moderadas que las del Perú.<sup>1</sup> Finalmente, en Bolivia, la dominación oligarca se remeció cuando este país fue derrotado por Paraguay en la Guerra de Chaco (1932-1935), que estalló por un conflicto territorial. Desde entonces, las fuerzas reformistas, que incluían una parte de los militares, emergieron políticamente y, en 1952, llegaron al poder luego de una lucha en las calles de La Paz, sede del gobierno central. En los años siguientes, múltiples políticas reformistas se llevaron a cabo. Estas fueron conocidas como la “Revolución Boliviana”. Sin embargo, la discrepancia entre las fuerzas reformistas se agudizó gradualmente y, como resultado de esta situación caótica, los militares tomaron el poder a través de un golpe de Estado en 1964. Gran parte de los gobiernos instalados durante la dominación militar de dieciocho años siguió la línea reformista, aunque algunos de ellos reprimieron a las fuerzas populares. Especialmente, entre 1969 y 1972, la facción reformista de los militares fue dominante y puso en práctica dichas políticas.

Posteriormente, luego de la “transición a la democracia”, entre fines de la década de los setenta y comienzos de la siguiente, los tres países han mostrado, en términos generales, tendencias inestables similares, aunque sus procesos no sean necesariamente simultáneos (véase al respecto el cuadro 1). De este modo, la sociedad política está fragmentada y no permite la consolidación de un sistema de representación política basado en los partidos políticos. El Perú fue el primero en caer en una situación crítica hacia fines de la década

de los ochenta. Durante ese periodo, su política aparentó ser la de los partidos políticos. Cuatro fuerzas principales —Acción Popular (AP), Partido Popular Cristiano (PPC), Partido Aprista Peruano (PAP) e Izquierda Unida (IU)— sostuvieron el orden democrático constitucional y recibieron el apoyo de la mayoría de los peruanos. Sin embargo, no lograron superar una serie de problemas socioeconómicos, entre ellos, inestabilidad, una fuerte caída económica, desigualdad, pobreza y subversión terrorista. Como consecuencia de ello, y con el paso del tiempo, perdieron la confianza y el apoyo popular. Fue así que en 1990 Alberto Fujimori, un “independiente” sin lazos con los partidos políticos existentes, resultó elegido Presidente de la República. Fujimori logró estabilizar la economía peruana, introduciendo y poniendo en práctica una línea neoliberal, y controlar el terrorismo, mientras su gobierno se revistió de un carácter autoritario luego del autogolpe de 1992 (y más aún en su segundo mandato, entre 1995 y 2000). En el año 2000, a menos de cuatro meses de su forzada toma de posesión por tercera vez consecutiva, el gobierno de Fujimori cayó estrepitosamente debido a un escándalo político. De este modo, en la etapa posterior a la relativa estabilidad autoritaria de la década de los noventa, la sociedad política peruana quedó aún más fragmentada y con un futuro incierto, sin partidos políticos sólidos con arraigo a nivel nacional.<sup>2</sup>

Por otra parte, Bolivia y Ecuador experimentaron una crisis política durante la segunda mitad de la década de los noventa y el comienzo de la siguiente. Después de la “transición a la democracia” (en 1982, en el caso de Bolivia, y en 1979, en el de Ecuador), en ambos países se ejecutaron políticas neoliberales con el objetivo de enfrentar serios problemas económicos, mientras la sucesión presidencial institucional se realizó sin mayores dificultades políticas en cuatro veces consecutivas. En Bolivia, se ejecutaron estas sucesiones en 1989, 1993, 1997 y 2002; y en Ecuador en 1984, 1988, 1992 y 1996.<sup>3</sup> Sin embargo, tan-

1. Debemos anotar que el gobierno militar de 1963-1966 optó por una política de represión contra las fuerzas de izquierda.
2. Debemos recordar que en el Perú nunca ha existido un partido con arraigo social a nivel nacional. El PAP es el partido más organizado en toda la historia peruana, pero sus bases de apoyo relativamente sólidas se encuentran solo en la costa norte del país (Murakami, 2007: 130-155).
3. De este cálculo excluimos la sucesión presidencial de 1985. En aquel entonces, Bolivia sufrió una inestabilidad socioeconómica extrema y el presidente Hernán Siles se vio obligado a acortar un año su mandato de 1982 a 1986. Las elecciones realizadas en 1985 fueron justas, y la sucesión presidencial se produjo de acuerdo con su resultado y las normas constitucionales. Por

Cuadro 1  
PRESIDENTES DE LA REPÚBLICA

	Periodo	Presidente (Agrupación)	Observaciones
Bolivia	1982-1985	Hernán Siles Zuazo (UDP)	elegido en el Congreso /redujo su mandato en un año por la situación social
	1985-1989	Víctor Paz Estenssoro (MNR)	elecciones
	1989-1993	Jaime Paz Zamora (MIR)	elecciones
	1993-1997	Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR)	elecciones
	1997-2001	Hugo Bánzer Suárez (ADN)	elecciones/renunció por enfermedad
	2001-2002	Jorge Quiroga Ramírez (ADN)	sucesión constitucional (vicepresidente)
	2002-2003	Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR)	elecciones/renunció por presión social
	2003-2005	Carlos D. Mesa Gisberto (Independiente)	sucesión constitucional (vicepresidente) /renunció por presión social
2005-2006	Eduardo Rodríguez Veltzé (Independiente)	sucesión constitucional (presidente de la Corte Suprema)	
2006-	J. Evo Morales Ayma (MAS)	elecciones	
Ecuador	1979-1981	Jaime Roldós Aguilera (CFP)	elecciones/fallecido en el cargo
	1981-1984	Oswaldo Hurtado Larrea (DP)	sucesión constitucional (vicepresidente)
	1984-1988	León Febres Cordero (PSC)	elecciones
	1988-1992	Rodrigo Borja Ceballos (ID)	elecciones
	1992-1996	Sixto A. Durán Ballén (PUR)	elecciones
	1996-1997	Abdalá J. Bucaram Ortiz (PRE)	elecciones/derrocado, golpe de Estado
	1997	Fabián E. Alarcón Rivera (FRA)	interino por 4 días (presidente del Congreso)
	1997	Rosalía Arteaga Serrano (MIRA)	sucesión constitucional (vicepresidenta)/por 2 días/renunció por presión social
	1997-1998	Fabián E. Alarcón Rivera (FRA)	interino
	1998-2000	Jamil Mahuad Witt (DP)	elecciones/derrocado, golpe de Estado
	2000	Lucio Gutiérrez Borbúa	militar/por 1 día/ presidente de la Junta Gubernamental de Salvación Nacional
	2000	Carlos Mendoza Poveda	militar/por 2 días/ presidente del Consejo de Estado
	2000-2003	Gustavo Noboa Bejarano (DP)	sucesión constitucional (vicepresidente)
	2003-2005	Lucio Gutiérrez Borbúa (PSP)	elecciones/renunció por presión social
2005-2007	Alfredo Palacio González (Independiente)	sucesión constitucional (vicepresidente)	
2007-	Rafael V. Correa Delgado (PAIS)	elecciones	
Perú	1980-1985	Fernando Belaúnde Terry (AP)	elecciones
	1985-1990	Alan García Pérez (PAP)	elecciones
	1990-1992	Alberto K. Fujimori Fujimori (C90)	elecciones
	1992	Alberto K. Fujimori Fujimori	autogolpe, presidente del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional
	1992-1995	Alberto K. Fujimori Fujimori	reconocido por el Congreso
	1995-2000	Alberto K. Fujimori Fujimori (C90-NM)	elecciones
	2000	Alberto K. Fujimori Fujimori (P2000)	elecciones/destituido por el Congreso
	2000-2001	Valentín Paniagua Corazao (AP)	nombrado por el Congreso, presidente del Gobierno de Transición
	2001-2006	Alejandro Toledo Manrique (PP)	elecciones
	2006-	Alan García Pérez (PAP)	elecciones

to las políticas neoliberales, como otras, no lograron superar graves problemas socioeconómicos y políticos, particularmente los estructurales, y la política de ambos países empezó a desestabilizarse. En Bolivia, se intensificó el conflicto entre la zona oeste altoandina, donde viven indígenas y mesti-

zos, y la zona este de la selva, ocupada por población blanca y beneficiada por la economía neoliberal. Gonzalo Sánchez de Lozada, presidente elegido en 2002, se vio forzado a renunciar al cargo un año después de asumirlo, debido al intenso conflicto sociopolítico. Fue reemplazado por

otro lado, en el mandato 1997-2002, en el caso de Bolivia, y en 1979-1984, en el de Ecuador, el presidente democráticamente elegido no pudo terminar su periodo debido a enfermedad, en el primer caso, y muerte por accidente, en el segundo. Sin embargo, en ambos casos, la sucesión se llevó a cabo dentro de lo previsto por las normas constitucionales. La reforma constitucional de 1994 modificó el mandato presidencial de Bolivia de cuatro a cinco años.

su vicepresidente, quien a su vez no pudo soportar dicha situación y fue obligado a dejar el cargo en 2005. Aunque el presidente de la Corte Suprema lo sucedió, según lo estipulado en la Constitución Política, tuvo que adelantarse un año las elecciones generales. En los comicios de 2005 resultó elegido Evo Morales, dirigente del movimiento indígena, radical opositor a la línea neoliberal y aliado del presidente de Venezuela, Hugo Chávez. Bajo su presidencia, el conflicto este-oeste se ha agudizado.

Del mismo modo, en Ecuador, el intenso conflicto sociopolítico causó la caída de tres presidentes antes de culminar sus respectivos mandatos. En 1997, el presidente Abdalá Bucaram fue cuestionado como consecuencia de comportamientos impropios y destituido del cargo por el Congreso. Lo sucedió su vicepresidenta, empero, la presión social hizo que luego de dos días cediese la Presidencia al presidente del Congreso. En el año 2000, Jamil Mahuad, elegido en 1998, fue derrocado —por temas de corrupción y otros problemas socioeconómicos— de la Presidencia por un golpe de Estado. Aunque el poder estuvo en manos ilegales por unas horas, finalmente, fue devuelto al vicepresidente, sucesor constitucional y legítimo del Presidente de la República. En 2005, Lucio Gutiérrez, ex militar y uno de los protagonistas del golpe de Estado contra Mahuad, se convirtió en el tercer presidente consecutivo que no logró finalizar su mandato. Se vio precisado a dejar el poder frente a la movilización social contra un gobierno que no logró mantener su alianza con las fuerzas indígenas y que se volvió cada vez más autoritario. En las recientes elecciones de 2006, Rafael Correa, académico sumamente crítico al neoliberalismo, fue elegido Presidente de la República, aunque sin contar con mayoría en el Congreso.

De este modo, los tres países andinos han pasado por una crisis política, aunque en distintos momentos, que ha sumido su futuro político en la incertidumbre. Son parte de la región “más problemática en América Latina” (Crandall *et al.*, 2005: vii), cuyo “Estado y sociedad en conflicto” (Drake and Hershberg [eds.], 2006) o representación democrática está en crisis (Mainwaring *et al.* [eds.], 2006).

De la misma manera, respecto de los partidos políticos de la actualidad —después de la “transición a la democracia”—, se considera que los tres

países andinos tienen en común caracteres básicos. Mainwaring y Scully (1995), uno de los más importantes estudios y el más esquemático sobre los partidos políticos en América Latina desde la “transición a la democracia”, categoriza a Bolivia, Ecuador y Perú —junto con Brasil— en el sistema de partidos políticos “incipiente”, “rudimental” o “embrionario”; en contraste con el “institucionalizado” de Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Venezuela y Uruguay. Este estudio utiliza cuatro criterios para clasificar los sistemas de partidos políticos: estabilidad y regularidad en la competencia entre los partidos, arraigo de estos en la sociedad, existencia de elecciones abiertas y dinámica propia de las organizaciones partidarias.

Aunque somos de la opinión de que los partidos políticos de los tres países andinos comparten algunas características principales, consideramos importante señalar que hay un aspecto que diferencia a Bolivia, Ecuador y Perú después de la transición a la democracia que merece ser destacado: la existencia o ausencia de la política de alianzas o coaliciones entre los partidos políticos. Esto no solamente explica la diferencia del momento en que comenzó la crisis política en los tres países, sino también implica una dirección a seguir para superar la actual situación crítica, así como otro ángulo para hacer estudios comparados de partidos políticos latinoamericanos.

En particular, el mencionado aspecto reviste importancia desde la perspectiva analítica de las instituciones, o la institucionalidad política. A esta la definimos como los entendimientos, las reglas, las normas y los patrones de comportamiento, explícitos o implícitos, en torno al proceso de cumplir determinados objetivos o lograr ciertos valores en la vida política, que sean aceptados, reconocidos o compartidos, incluso en forma tácita, por los miembros de una sociedad. Mediante un proceso de acumulación de experiencias, ensayos y errores, en el tiempo, se van forjando instituciones políticas. Estas son cualitativamente diferentes de las organizaciones que se forman artificialmente con el objetivo de cumplir eficazmente ciertas metas o funciones previamente definidas. Cuando se habla de la institucionalidad política, uno tiende a suponer que se trata de algo escrito o formal. En realidad, como nuestro análisis lo describirá, las instituciones políticas no se limitan a lo que está escrito en documentos, ma-



nuales o leyes, sino que también incluyen normas, reglas, y patrones de conducta no escritos; algunos incluso entendidos tácitamente. Las instituciones hacen previsibles los comportamientos de los miembros de una sociedad y cumplen la función de dar estabilidad, consolidación y continuidad a la política.<sup>4</sup> Podemos decir que en el comportamiento de los partidos políticos y las relaciones entre ellos hubo diferencia en el nivel de la institucionalización de la política entre Perú, Bolivia y Ecuador.

En este estudio, analizaremos los partidos políticos de Bolivia, Ecuador y Perú, dando importancia al referido aspecto de diferencia. En la sección 1, veremos los caracteres principales y comunes de los partidos políticos en los tres países andinos. En la siguiente sección, analizaremos algunas diferencias existentes, tanto en un índice llamado volatilidad electoral, como en las relaciones entre los partidos. Enfatizaremos la dinámica de la política de alianza o su inexistencia para analizar los partidos políticos de los tres países, especialmente en relación con la ejecución de la política económica neoliberal. En las conclusiones, señalaremos las implicancias de nuestro estudio, tanto para el futuro desarrollo de los partidos políticos en dichos países, como para el estudio de los partidos políticos latinoamericanos.

## **1. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ**

En términos generales, los partidos políticos de los tres países andinos presentan ciertas características principales comunes. Las organizaciones partidarias son sumamente débiles, sin arraigo social sólido o amplio. Están sometidas a una volatilidad electoral alta. Los personajes de la vida partidaria dominan todos o, al menos, los principales procesos internos de sus partidos, ya sea en la toma de decisiones o en la selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos públicos. La dinámica política tiene un aspecto patrimonial, pues

se busca el poder político (cargos del Estado y bienes públicos) para satisfacer intereses propios, particularmente demandas y exigencias de la clientela de cada uno de ellos, estructurados como están sobre la base del clientelismo (Mainwaring y Scully, 1995: 16-20).<sup>5</sup>

Algunos datos reflejan la debilidad estructural y el poco arraigo social o geográfico. Por ejemplo, en los tres países, el Presidente de la República ha sido elegido pocas veces en primera vuelta. En estos países, se requiere, constitucionalmente, más de la mitad de los votos válidos para ser proclamado Presidente; en caso de que ningún candidato obtenga dichos votos, se procede a una segunda elección entre aquellos que hayan obtenido la primera y segunda votación más alta (sistema denominado *ballotage* o segunda vuelta electoral). En el caso boliviano, la segunda votación se realiza en el Congreso, mientras que en los otros dos países los ciudadanos acuden a las urnas nuevamente.

El cuadro 2 indica los porcentajes de la primera mayoría en primera vuelta, los nombres del presidente elegido por voluntad popular y su agrupación, así como el orden del puesto conseguido por este en la primera vuelta. En caso de que el orden del puesto en la primera vuelta no sea 1, la cifra de la primera mayoría corresponde al candidato de la otra agrupación. Vale decir, en la segunda vuelta perdió el candidato con la primera mayoría en la primera vuelta.

Luego de la transición a la democracia, Bolivia ha experimentado seis procesos electorales presidenciales (1985, 1989, 1993, 1997, 2002 y 2005), de los cuales solamente en el último, el Presidente de la República fue elegido sin necesidad de una segunda vuelta. En el Perú, de siete procesos electorales presidenciales (1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001 y 2006), solo en 1995 el presidente ganó las elecciones en la primera votación. En 1980 y 1985, el candidato con la primera mayoría no logró superar el 50% de los votos. Sin embargo, respecto de las elecciones de 1980, la Constitución Política entonces vigente había hecho una excepción a la regla y permitía, sola-

4. Sobre nuestra definición y detalles de las instituciones, véase otro trabajo del autor (Murakami, 2007: 42-47).

5. Mainwaring y Scully (1995) señala estos caracteres para los casos de Bolivia, Ecuador y Brasil. Sin embargo, creemos que los partidos políticos peruanos también los ostentan. Sobre los partidos políticos peruanos véase también Murakami (2007: 130-155).

Cuadro 2  
PRESIDENTES ELEGIDOS POR VOLUNTAD POPULAR

	Año electoral	1a. mayoría	Presidente elegido (agrupación)	Orden en 1a. vuelta
Bolivia	1985	20.2%	Victor Paz Estenssoro (MNR)	2
	1989	23.0%	Jaime Paz Zamora (MIR)	3
	1993	33.8%	Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR)	1
	1997	22.3%	Hugo Bánzer Suárez (ADN)	1
	2002	22.5%	Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR)	1
	2005	<b>53.7%</b>	Evo Morales Ayma (MAS)	1
	Promedio	29.3%		
Ecuador	1978	27.7%	Jaime Roldós Aguilera (CFP)	1
	1984	28.7%	León Febres Cordero (PSC)	2
	1988	24.7%	Rodrigo Borja Ceballos (ID)	1
	1992	31.9%	Sixto Durán Ballén (PUR)	1
	1996	27.2%	Abdalá Bucaram Ortiz (PRE)	2
	1998	34.9%	Jamil Mahuad Witt (DP)	1
	2002	20.6%	Lucio Gutiérrez Borbúa (PSP)	1
	2006	26.8%	Rafael Correa Delgado (MPAIS)	2
	Promedio	27.8%		
Perú	1980	45.3%	Fernando Belaúnde Terry (AP)	1
	1985*	45.7%	Alan García Pérez (PAP)	1
	1990*	27.6%	Alberto Fujimori Fujimori (C90)	2
	1995	<b>64.4%</b>	Alberto Fujimori Fujimori (C90-NM)	1
	2000	49.8%	Alberto Fujimori Fujimori (P2000)	1
	2001	36.5%	Alejandro Toledo Manrique (PP)	1
	2006	30.6%	Alan García Pérez (PAP)	2
	Promedio	42.8%		

\* Véase la nota 6 del texto

mente para esta vez, que el presidente se eligiera con mayoría simple. Con relación a los comicios de 1985, el candidato con la segunda mayoría renunció a la carrera electoral, y no se realizó la segunda vuelta.<sup>6</sup> En otros procesos electorales, excepto el de 1995, la contienda terminó en la segunda vuelta. En el caso ecuatoriano, todos los procesos electorales han tenido que pasar a la segunda vuelta. En promedio, en los tres países, el candidato más votado en la primera vuelta solamente tiene la fuerza política para obtener menos de la mitad de los votos válidos.

En las elecciones congresales, la tendencia es similar. El cuadro 3 indica la bancada con mayor votación, el porcentaje de sus escaños en el Congreso, su posición política (oficialismo u oposición), el número de partidos políticos que consiguieron escaños, así como el número de partidos

que obtuvieron más de 20% y entre 10% y 20% de los votos. El caso más notorio es ecuatoriano, que nunca ha experimentado una bancada de mayoría absoluta. Bolivia recién ha tenido experimentado dicha mayoría en los comicios recientes. En el Perú, los mandatarios elegidos en la década de los ochenta, y en 1995, gozaron de mayoría absoluta en el Congreso, empero, en este siglo, el oficialismo no ha ocupado más de la mitad de los escaños. En promedio, en los tres países, la primera bancada ha ocupado solamente entre el 30 y 45% del total de escaños.

Los partidos políticos de Bolivia, Ecuador y Perú no solamente se han mostrado incapaces de reunir la mayoría del apoyo popular en las elecciones presidenciales y congresales, tampoco han logrado mantener un determinado nivel de apoyo por más de diez años. La volatilidad electoral re-

6. Se debe tomar en cuenta que entre 1985 y 1991, en el cálculo oficial, a diferencia de la tradición electoral del país, los votos blancos y viciados fueron incluidos en los votos válidos, debido a la sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales emitida en el primer año. Si calculamos sobre la base de la tradición (el criterio vigente ahora también), excluyendo los votos blancos y viciados de los votos válidamente emitidos, el porcentaje del PAP en 1985 se eleva al 53.1%.

Cuadro 3  
PARTIDOS PARLAMENTARIOS

	Año electoral	1a. bancada*	% escaños	Tendencia	# de partidos	Más de 20%	Entre 10% y 20%
Bolivia	1980	UDP	38.7%	oficialismo	10	2	1
	1985	MNR	33.1%	oficialismo	10	2	1
	1989	MNR	30.8%	oposición	5	3	0
	1993	MNR	40.0%	oficialismo	8	2	2
	1997	ADN	25.4%	oficialismo	7	2	3
	2002	MNR	28.0%	oficialismo	8	1	3
	2005	MAS	<b>55.4%</b>	oficialismo	4	2	0
	Promedio		35.9%		7	2	2
Ecuador	1979	CFP	44.9%	oficialismo	10	2	1
	1984	ID	33.8%	oposición	13	1	1
	1986*	ID	23.9%	oposición	13	1	1
	1988	ID	43.7%	oficialismo	11	1	3
	1990*	PSC	22.2%	oposición	11	1	4
	1992	PSC	27.3%	oposición	13	1	2
	1994*	PSC	33.8%	oposición	14	1	3
	1996	PSC	32.9%	oposición	13	2	1
	1998	DP	26.4%	oficialismo	20	2	2
	2003	PSC	24.0%	oposición	24	1	3
	2006	PRIAN	28.0%	oposición	10	2	2
Promedio		31.0%		14	1	2	
Perú	1980	AP	<b>54.4%</b>	oficialismo	5	2	0
	1985	PAP	<b>59.4%</b>	oficialismo	7	2	0
	1990	FREDEMO	34.4%	oposición	10	1	3
	1995	C90-NM	<b>55.8%</b>	oficialismo	13	1	1
	2000	P2000	42.1%	oficialismo	10	2	0
	2001	PP	37.5%	oficialismo	11	2	1
	2006	UPP	37.5%	oposición	7	2	2
	Promedio		45.9%		9	2	1

\* Resultado electoral

fleja este aspecto. Este es un índice calculado sobre la base de los cambios de los porcentajes de los votos (o escaños) conseguidos por los partidos políticos de un proceso electoral a otro. Comparando los porcentajes (aumento o disminución) entre los dos procesos electorales de cada partido, se suman sus valores absolutos y luego la suma se divide entre dos. La volatilidad se eleva, si los partidos experimentan altibajos en los votos conseguidos. En otras palabras, el índice resulta bajo cuando los partidos mantienen el mismo nivel de apoyo en cada proceso electoral. La elevada volatilidad se traduce en debilidad y poco

arraigo social de los partidos, pues no tendrían establecidos vínculos fuertes y duraderos con los electores o estarían en proceso de perderlos.

En ese sentido, los países en cuestión registran un alto nivel de volatilidad electoral. El cuadro 4 señala los resultados de dos estudios sobre la volatilidad: uno de diversos países latinoamericanos hasta los primeros años de la década de los noventa y otro de los cinco países andinos hasta comienzos de la siguiente. Ambos estudios demuestran que los tres países estudiados tienen alta volatilidad electoral. La de Bolivia y Ecuador es de más de 30 y la del Perú, más de 40 o 50.<sup>7</sup>

7. Debido a su origen —para comparar a los países europeos—, el índice se calcula en muchos casos usando los resultados electorales del Congreso, particularmente los de la Cámara Baja. Mainwaring y Scully (1995) usa no solamente los resultados de la Cámara Baja, sino también los de las elecciones presidenciales, y calcula la volatilidad electoral que podemos denominar “integral”. Según su cálculo, Brasil registra la volatilidad más alta (70.0), frente a Bolivia (36.1), Ecuador (37.9) y Perú (54.2). La cifra de Brasil es alta debido a la alta volatilidad en las elecciones presidenciales (99.0), en contraste con la de la Cámara Baja, comparable al nivel de los tres países andinos (40.9). El problema del cálculo de Brasil es que para la volatilidad de las elecciones presidenciales, el estudio compara las elecciones de 1960 y las de 1989. En ningún otro caso, existe un intervalo de tiempo tan largo. Por esta razón, este estudio cita solamente la volatilidad de la Cámara Baja.

Cuadro 4  
VOLATILIDAD ELECTORAL

País	Período	Volatilidad*	País	Período	Volatilidad**
Colombia	1970-1990	8.5	Colombia	1978-2002	31.6
Uruguay	1971-1989	9.1	Venezuela	1978-2000	34.2
Argentina	1983-1993	12.7	Bolivia	1980-2005	41.0
Chile	1973-1993	15.8	Ecuador	1978-2002	47.1
Venezuela	1973-1993	17.7	Perú	1980-2001	49.1
Costa Rica	1970-1990	18.2			
México	1982-1991	22.4			
Paraguay	1983-1993	25.8			
Ecuador	1978-1992	32.5			
Bolivia	1979-1993	33.0			
Brasil	1982-1990	40.9			
Perú	1978-1990	54.4			

\* Elecciones parlamentarias

\*\* Elecciones presidenciales

Fuentes: Mainwaring y Scully eds. (1995: 5); Roncagliolo y Meléndez eds. (2006: 263-275)

Estas cifras son altas, no solamente en comparación con los países desarrollados (por ejemplo, el promedio de la volatilidad electoral en los trece países de Europa occidental entre 1885 y 1985 es de 8.6), sino también con otros países latinoamericanos (Mainwaring y Scully, 1995: 6-9; Mainwaring *et al.* [eds.], 2006: 19).

De este modo, los partidos políticos de los tres países estudiados han tenido la fuerza para convocar, en el mejor de los casos, entre 30 y 40 por ciento del electorado tanto para elecciones presidenciales como congresales, excepto en ciertas ocasiones, cuando unos pocos gozaron del apoyo de los votos flotantes. Además de esto, tampoco han podido contar con el mismo nivel de apoyo más allá del corto plazo. Los partidos no cuentan con bases organizativas amplias ni arraigadas en la sociedad como para mantener un nivel de apoyo popular estable; y en caso de que las tengan, están restringidas a ciertos sectores de la sociedad o a determinadas regiones del país. Consecuentemente, después de la “transición a la democracia”, en los países de nuestro estudio, no ha aparecido ningún partido de arraigo nacional.

Por otro lado, debemos señalar que al interior de estos partidos políticos no se cuenta con un espacio democrático amplio. El fundador carismático o

los fundadores de importancia tienen un peso indiscutible en su agrupación. Él o un puñado de dirigentes tienden a dominar el proceso interno, tanto de la toma de decisiones, como de la selección de los candidatos para cargos públicos o dirigencias partidarias. En ese sentido, las decisiones importantes o finales suelen ser tomadas “desde arriba”. Como consecuencia de ello, la participación efectiva de las bases partidistas, o de sus militantes, en el proceso de la toma de decisiones, está sumamente limitada o simplemente no existe. En muchos casos, la existencia, y subsistencia, del partido depende de un personaje, usualmente su fundador. En caso de que el fundador fallezca, debe ser reemplazado por otro dirigente igualmente carismático o de gran envergadura; de no ser así, el partido pasa por una crisis de sobrevivencia, entrando muchas veces en un proceso de agonía y desaparición. La presencia y necesidad de un personaje debilita la estructura partidista e impide la institucionalización de procesos internos en el partido.<sup>8</sup>

En el caso boliviano, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), la Acción Democrática Nacionalista (ADN), y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) fueron los principales partidos entre la década de los ochenta y la siguiente. El dirigente de peso del primer partido fue

8. Sobre el carácter autoritario de los partidos políticos peruanos véase Murakami (2007: 130-155). Con relación a Bolivia y Ecuador véase Alcántara y Freidenberg eds. (2003); Freidenberg (2005); y Freidenberg y Alcántara (2001).

Hugo Bánzer; el del segundo, Víctor Paz Estensoro (fundador), luego de su retiro y fallecimiento, Gonzalo Sánchez de Lozada; y el del tercero, Jaime Paz Zamora.<sup>9</sup> En la actualidad, en el oficialista Movimiento al Socialismo (MAS), el liderazgo fuerte de Evo Morales es incuestionable. En la política ecuatoriana, cuatro partidos, Democracia Popular (DP), Izquierda Democrática (ID), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y Partido Social Cristiano (PSC), prevalecieron hasta los años noventa. En DP e ID, Osvaldo Hurtado y Rodrigo Borja, respectivamente, siempre tuvieron peso en asuntos partidistas. El PRE ha sido dominado por su fundador Abdalá Bucaram. Respecto del PSC, León Febres tiene fuerte influencia en la vida del partido junto con algunos dirigentes. Por otro lado, en el Perú de la década de los ochenta, Acción Popular (AP), el Partido Popular Cristiano (PPC), el Partido Aprista Peruano (PAP) e Izquierda Unida (IU) fueron protagonistas políticos. AP fue controlado por su fundador Fernando Belaúnde. Otro caso de control del fundador es el del PPC, cuyo fundador, Luis Bedoya, ejerce fuerte influencia en el proceso interno (incluso en la actualidad). En el PAP, Alan García ha seguido el ejemplo del fundador Víctor Raúl Haya de la Torre, y por más de veinte años su presencia ha sido indispensable para el partido. IU fue liderado por Alfonso Barrantes. Alberto Fujimori fue el jefe indiscutible del oficialismo en la década de los noventa.

## 2. DIFERENCIAS ENTRE BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

Aunque en términos generales, los partidos políticos de Bolivia, Ecuador y Perú tienen características comunes y después de la “transición a la democracia” no han logrado consolidar una política democrática basada en un sistema de partidos, debemos prestar atención también a algunas diferencias entre los primeros dos países y el último. Una primera diferencia se observa en la tendencia de la volatilidad electoral.

La volatilidad electoral es alta en los tres países. Sin embargo, la volatilidad peruana es más alta que la de los otros dos países. El promedio de la volatilidad electoral del Perú, Ecuador y Bolivia es de 68.0, 55.3, 52.2, respectivamente, entre la “transición a la democracia” y la actualidad (véase el cuadro 5).<sup>10</sup> Esto indica que los partidos políticos del Perú tuvieron mayor debilidad y menor arraigo social que los otros dos países.

Respecto de la diferencia entre Bolivia, Ecuador y Perú, podemos mencionar otro punto: la existencia de altibajos en el patrón de volatilidad electoral. Los gráficos 1 y 2 señalan la volatilidad de las elecciones presidenciales y la de las elecciones parlamentarias, respectivamente. Aunque no hemos logrado conseguir algunos datos de las elecciones parlamentarias del Ecuador, podemos

Cuadro 5  
VOLATILIDAD ELECTORAL (cálculo propio)

BOLIVIA	1985-1989	1989-1993	1993-1997	1997-2002	2002-2005			Promedio
	30.8	59.8	46.3	54.4	69.7			52.2
ECUADOR	1978-1984	1984-1988	1988-1992	1992-1996	1996-1998	1998-2002	2002-2006	Promedio
	39.6	40.6	51.4	46	84.2	86	39.5	55.3
PERU	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2001	2001-2006		Promedio
	63.3	68.1	65.4	97.1	62.1	51.7		68.0

Fuentes: Véase la nota 10 del texto

9. En 1999 se dio comienzo a la “democratización interna” de estos tres partidos políticos, y se realizaron elecciones internas para elegir dirigentes partidistas. Aunque en el MNR se ejecutó una renovación de los liderazgos regionales y locales, Sánchez de Lozada fue reelegido como jefe nacional del partido entre los delegados territoriales, funcionales y sectoriales en la Convención Nacional, lo que fue cuestionado por los nuevos dirigentes. En los otros dos partidos, los procesos fueron irregulares e injustos. En relación con la “democratización interna” véase Mayorga (2002: 201-204).

10. Esta volatilidad electoral está calculada según los resultados de las elecciones presidenciales de Payne *et al.* (2003: Apéndice 3); y fuentes de Internet. Véase las siguientes líneas, así como la siguiente nota.

Gráfico 1  
VOLATILIDAD ELECTORAL-PRESIDENTE  
(Índice de porcentaje)

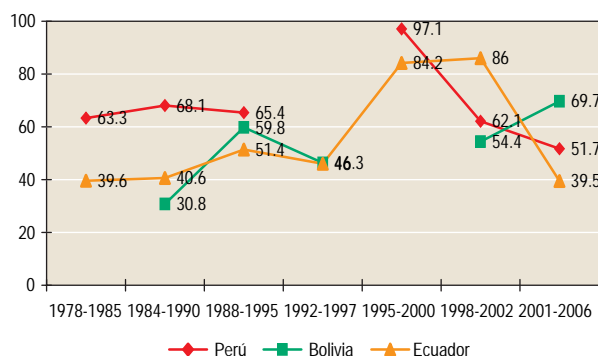
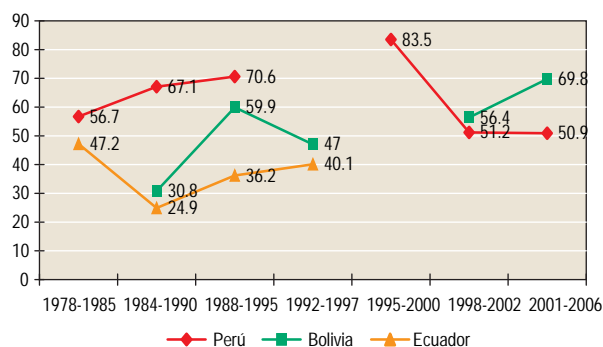


Gráfico 2  
VOLATILIDAD ELECTORAL-CONGRESO  
(Índice de porcentaje)



Nota: Faltan los datos de Ecuador en 1998 y 2002.

decir que la tendencia de ambos gráficos es igual.<sup>11</sup>

Entre los tres países, el Perú registra el nivel más alto de volatilidad electoral hasta alrededor del año 2000. Entre la década de los ochenta y la primera mitad de la siguiente, el apoyo a los partidos políticos peruanos fue altamente volátil, y en la segunda mitad de ella, esta tendencia se intensificó. Por otro lado, en el Ecuador, la volatilidad fue relativamente estable hasta mediados de la década de los noventa. En la segunda mitad de dicha década, esta se alzó hasta un nivel comparable al del Perú, que se mantuvo durante los primeros años de este siglo, hasta descender, últimamente, al nivel más bajo entre los tres países. El caso boliviano mostró una tendencia gradualmente creciente desde la “transición a la democracia” hasta alrededor del año 2000, continuando con la misma en los últimos años, al parecer, con mayor fuerza. La relativa estabilidad de la volatilidad de Bolivia y Ecuador hasta la primera mitad de los años noventa coincide con la descripción de la situación general en la introducción de este texto. Para entonces, en estos países, la sucesión presidencial fue llevada a cabo sin dificultad política fuerte, excepto la boliviana de 1985. Desde la segunda mitad de la década del noventa, la política empezó a agitarse mucho más. En contraste,

el Perú pasó de una situación política cada vez más inestable en la década de los ochenta a una estabilidad autoritaria de corta duración en la década siguiente bajo el liderazgo de Fujimori.

Un aspecto importante que debemos destacar en relación con esta etapa de relativa estabilidad es que en la política de Bolivia y Ecuador se observó el desarrollo de una política de alianzas o coaliciones entre los partidos. Esta consistió no solamente en el reparto de cargos públicos, sino también en un entendimiento o consenso respecto de la adopción de ciertas políticas, como las medidas económicas del neoliberalismo.

El caso boliviano es el más notable y conocido. Al aplicar en 1985 la llamada Nueva Política Económica —las políticas de ajuste económico y reforma estructural— para controlar y revertir la extrema inestabilidad económica (cuyo simbólico indicador es la inflación anual de 1985: 20,560%), Paz Estenssoro (MNR) se alió con la ADN sobre la base del “Pacto por la democracia” para tener mayoría en el Congreso y de este modo facilitar la ejecución de las medidas neoliberales. En 1989, Paz Zamora (MIR) llevó a cabo una alianza con el ADN-PDC<sup>12</sup> mediante el “Acuerdo Patriótico”, con el fin de ser elegido Presidente de la República en la votación en el Congreso. En 1993, Sánchez de Lozada (MNR) —que ya en el proce-

11. Las cifras sobre la base de las elecciones presidenciales tienden a sobreestimar la volatilidad en comparación con las de las elecciones parlamentarias. En nuestro cálculo, esta tendencia es intensificada por la manera de calcular: considerar mecánicamente que una agrupación es distinta a la otra, en caso de que tengan diferentes nombres, aunque sus líderes o dirigentes sean los mismos. Por ejemplo, en las elecciones peruanas, Cambio 90 (1990), Cambio 90-Nueva Mayoría (1995) y Alianza Electoral Perú 2000 (2000) fueron dirigidos por Fujimori. Para calcular la volatilidad entre 1990 y 1995, las dos agrupaciones son consideradas las mismas; pero para hacerlo entre 1995 y 2000, distintas.

12. Entre 1993 y 1996, el PDC (Partido Democrático Cristiano) se unió con ADN para formar una agrupación partidista.



so electoral hizo coalición con el MRTKL (Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación)—firmó el “Pacto por la gobernabilidad” con el MBL (Movimiento Bolivia Libre) y la UCS (Unión Cívica Solidaria) con el objetivo de ganar la Presidencia. Durante su mandato, promovió tanto las políticas neoliberales como la descentralización y el multiculturalismo. En 1997, con la firma del “Compromiso por Bolivia” con el MIR, la UCS, el PDC y la CONDEPA (Conciencia de Patria), Hugo Bánzer se convirtió en ganador de la contienda presidencial. En resumen, mientras el “Acuerdo Patriótico” de Paz Zamora y el “Compromiso por la Democracia” fueron las coaliciones para el reparto de cargos, los otros acuerdos se inclinaron básicamente por las políticas concretas (Gamarra, 1996; Mayorga, 2005: 154-155; Tanaka, 2003: 50-53).

En Ecuador, las coaliciones entre partidos se conformaron principalmente para crear una mayoría en favor del gobierno en el Legislativo. Aparte de la coalición conocida, para triunfar en las elecciones y gobernar establemente, en el caso ecuatoriano, hubo coaliciones legislativas ocultas, no conocidas públicamente. Debido a su carácter secreto, un estudioso denomina el caso ecuatoriano como “coaliciones legislativas de fantasma”. Pero al igual que en el caso boliviano, estas facilitaron diversas políticas y medidas concretas, entre ellas, las de la reforma económica neoliberal.<sup>13</sup>

Las “coaliciones de fantasma” se basaron en el intercambio entre el presidente con el oficialismo minorista y unos partidos o legisladores de la oposición en el Congreso: el primero les ofrecía cargos públicos o facilidades en la asignación del presupuesto y los segundos recompensaban el acto presidencial con el apoyo a las iniciativas legislativas del Ejecutivo en el momento de la votación. Las transacciones se dieron en secreto, porque los partidos o legisladores de la oposición no deseaban ser llamados “gobiernistas”, calificación dañina particularmente para sus campañas en las subsiguientes elecciones. Esto se dio en el contexto en el que los presidentes ecuatorianos se vieron obligados a tomar medidas de austeridad fiscal y a promover la liberalización económica,

lo cual provocó críticas y movilizaciones contra el gobierno de parte de gente que se sintió traicionada por la ejecución de dichas políticas en abierta contradicción con los compromisos electorales.

En el gobierno de Hurtado (1981-1984), su propio partido (DP) hizo una “coalición de fantasma” con el Partido Demócrata (PD) y el llamado Grupo Roldosista por casi dos años. Gracias a esta coalición, Hurtado logró que el Congreso aprobara propuestas de importancia para el Ejecutivo. El gobierno de Febres Cordero (1984-1988) fue un ejemplo de alianza multipartidista pública —de derecha— que incluyó además del propio PSC, al Partido Conservador, al Liberal, y a otros cuatro partidos más. El gobierno de Durán Ballén (1992-1996) fue otro ejemplo de “coalición legislativa de fantasma”. El oficialista Partido de la Unidad Republicana (PUR) se alió secretamente con el PSC, al cual Durán Ballén había pertenecido hasta antes de las elecciones de 1992.

En contraste, en el Perú nunca se observó un desarrollo de la política de coaliciones comparable a los casos boliviano o ecuatoriano.<sup>14</sup> Los partidos políticos peruanos son caudillescos, es decir, liderados por los caudillos sobre la base de verticales relaciones clientelistas; en ese sentido, tienden a competir como rivales por el poder, en vez de buscar un consenso. En caso de que se conforme una coalición, esta suele ser nada más que un acuerdo de reparto de cargos públicos, incapaz de trascender hacia algún compromiso para la ejecución de determinadas políticas efectivas y factibles. Entre los partidos políticos principales —AP, PPC, PAP e IU— que dirigieron la política peruana de los años ochenta, mientras existió un mínimo consenso en torno al marco general y constitucional de la democracia, solamente “hubo reuniones, conversaciones y una retórica de acuerdos que no se cumplía en los hechos” (Tanaka 1998: 68, 84).

Además de los matices caudillescos y personalistas de los partidos peruanos, la consecución de una mayoría parlamentaria no obligó a los presidentes a buscar una coalición con la oposición. El gobierno de Belaúnde (1980-1985), de AP, for-

13. La descripción sobre las “coaliciones legislativas de fantasma” de esta parte se basa en Mejía (2006).

14. El autor hizo un análisis más detallado sobre los partidos políticos y la política del Perú desde la década de los ochenta en otro trabajo (Murakami 2007).

mó una alianza con el PPC para asegurar la mayoría en el Senado (que sí consiguió a través de las urnas en la Cámara de Diputados). Sin embargo, la presencia del aliado menor en la toma de decisiones fue marginal. Las políticas principales fueron decididas por el presidente y su entorno cercano. Además de ello, el gobierno acciopopulista no tomó medidas políticas claras con relación a los graves problemas del país, como la inestabilidad económica y el terrorismo. Respecto del tema económico, aunque el gobierno de Belaúnde aplicó políticas económicas liberales, estas quedaron a medio camino.

Por otro lado, Alan García del PAP (1985-1990), sucesor de Belaúnde, fue elegido presidente con mayoría en el Congreso, y no necesitó contar con un aliado político. Al igual que su antecesor, García y sus cercanos colaboradores tomaron las decisiones principales, como la de aplicar medidas económicas “heterodoxas” contrarias al neoliberalismo. Estas finalmente empeoraron aún más la situación socioeconómica.

En 1990, Fujimori resultó elegido presidente con minoría en el Congreso. Este hecho produjo una situación conflictiva entre el mandatario y la oposición que se agudizó con el paso de tiempo, ya que la oposición se mostró poco dispuesta a colaborar y el presidente impuso su estilo autoritario de gobernar. Como culminación del enfrentamiento político, en 1992, el mandatario forzó un “autogolpe”, que contó con gran respaldo popular. Tanto en las elecciones congresales de 1992, como en las generales de 1995, logró ocupar más de la mitad de los escaños. En el transcurso de la década del noventa, bajo el gobierno cada vez más autoritario de Fujimori, se ejecutaron una serie de medidas de ajuste económico y reforma estructural basadas en el neoliberalismo, además de otras políticas, entre ellas, las contrasubversivas.

Respecto de la estabilidad económica, la existencia o ausencia de una política de coaliciones causó diversas consecuencias en Bolivia, Ecuador y Perú. El cuadro 6 indica variaciones en el índice de precios al consumidor de los tres países en la década de los ochenta y la primera mitad de la década siguiente. Bolivia experimentó un alza de precios sumamente fuerte en la primera mitad de

la década de los ochenta que gracias a la ejecución de medidas económicas basadas en coaliciones entre los partidos políticos, en la segunda mitad de la misma, logró bajar el nivel de inflación. En Ecuador, las medidas de disciplina fiscal y otros aspectos aplicados por los sucesivos gobiernos en una coalición pública u oculta con otros partidos opositores controlaron el aumento de precios en toda la década.

En contraste, el Perú registró una inflación alta a lo largo de los años ochenta, con cifras aun peores en su segunda mitad. Debido al empeoramiento continuo durante esta década respecto de la estabilidad económica (junto con otros problemas como el terrorismo), el pueblo peruano perdió la confianza y retiró su apoyo a los partidos que fueron protagonistas de la política de partidos después de la “transición a la democracia”, allanando, de este modo, el terreno para el surgimiento de políticos independientes, que no tenían vínculos con los cuatro partidos antes mencionados. Entre ellos, figuraba Fujimori, quien se convirtió en el triunfador de las elecciones de 1990 e impulsó en los siguientes diez años —con un estilo autoritario para gobernar— las políticas económicas neoliberales y otras medidas como las antisubversivas. Gracias a ellas, el Perú recuperó la estabilidad económica y social en la primera mitad de la década de los noventa.

En otras palabras, mientras Bolivia y Ecuador lograron controlar la situación económicamente inestable sobre la base de una política de coaliciones entre partidos en la década de los ochenta; Perú no logró hacerlo con la política de partidos, sino a través del surgimiento de un gobierno autoritario en la primera mitad de los años noventa. El logro de una estabilidad económica relativa en Bolivia y Ecuador constituyó un factor importante que sus electores evaluaron positivamente y contribuyó a mantener la volatilidad electoral de ambos países en menor grado que la del Perú.

La política de coaliciones favoreció también el impulso gradual de la reforma estructural de la economía. El cuadro 7 señala el índice de la reforma estructural de los tres países, así como el promedio regional del mismo.<sup>15</sup> Aunque en Ecuador la reforma estructural no se profundizó como

15. Otro índice de la reforma estructural indica la misma tendencia (BID 1997: 104).

Cuadro 6  
VARIACIONES EN EL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

	1970-80	1980-85	1985-90	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bolivia	18.8	610.9	46.5	17.1	21.4	12.2	8.4	7.9	10
Ecuador	12.6	27.5	45.8	48.5	46.4	57	45	27.3	22.9
Perú	30.3	102.1	823.8	7481.7	409.5	73.5	48.6	23.7	11.1

Fuente: CEPAL (1995: 100-101; 1996: 104-105; 1997: 100-101; 1998: 96-97; 1999: 92-93; 2000: 94-95; 2001: 94-95)

en los otros dos países, este y Bolivia registraron un incremento constante de dicho índice desde mediados de la década de los ochenta, excepto en algunos años.<sup>16</sup> En cambio, el índice del Perú salta entre 1990 y 1991: durante este período Fujimori subió al poder y llevó a cabo con iniciativa diversas medidas neoliberales.

Por otro lado, desde la perspectiva analítica de las instituciones, definidas como los entendimientos, las reglas, las normas y los patrones de comportamiento, explícitos o implícitos, la existencia o ausencia de una política de coaliciones en los tres países constituye una diferencia en el grado de institucionalización. En Bolivia y Ecuador, las relaciones entre los partidos políticos estaban más institucionalizadas que en el Perú desde la década

de los ochenta hasta mediados de la siguiente. La institucionalización se observó en dos aspectos. En primer lugar, los partidos políticos de Bolivia y Ecuador desarrollaron una política de coaliciones. En el caso ecuatoriano, en algunos casos, estas no se dieron a conocer al momento de pactar. Fue un entendimiento y al mismo tiempo un patrón de conducta, explícito en el caso boliviano, e implícito en algunos casos ecuatorianos. En segundo lugar, hubo también entendimiento respecto de la necesidad de aplicar medidas de ajuste económico y reforma estructural basadas en el neoliberalismo. De este modo, se produjo un entendimiento sobre las políticas y medidas económicas por tomar entre los partidos políticos en los dos países.<sup>17</sup> En cambio, en el Perú, no se observó tal institucionalización entre los partidos políticos.

Para concluir esta sección, debemos señalar que el límite de la política neoliberal, al final, mermó el apoyo popular a los actores impulsores de la misma. Aunque el neoliberalismo contribuyó a la estabilidad macroeconómica (como en el control de la hiperinflación y la disciplina fiscal), no llegó a superar los problemas estructurales o microeconómicos (entre ellos, la pobreza, la desigualdad, el desempleo y los bajos sueldos). Contrariamente, en algunos casos, estos problemas han empeorado durante los años de aplicación de medidas neoliberales. Con el paso del tiempo, la gente se fue acostumbrando a la estabilidad económica y empezó a reclamar solución para dichos problemas. Sin embargo, los impulsores del neoliberalismo no supieron responder a esta exigencia o convencer a la gente sobre la necesidad de llevar a cabo políticas reformistas de

Cuadro 7  
ÍNDICE DE LA REFORMA ESTRUCTURAL

	Bolivia	Ecuador	Perú	Promedio
1980	0.551	0.518	0.460	0.548
1981	0.578	0.540	0.500	0.560
1982	0.542	0.548	0.479	0.555
1983	0.534	0.549	0.447	0.539
1984	0.510	0.543	0.414	0.533
1985	0.445	0.556	0.394	0.541
1986	0.555	0.549	0.437	0.567
1987	0.659	0.553	0.458	0.595
1988	0.655	0.548	0.479	0.608
1989	0.634	0.565	0.484	0.640
1990	0.779	0.610	0.537	0.683
1991	0.787	0.626	0.758	0.734
1992	0.810	0.782	0.809	0.780
1993	0.815	0.789	0.828	0.799
1994	0.830	0.795	0.841	0.808
1995	0.816	0.801	0.845	0.821

Fuente: Morley, *et al.* (1999: 24)

16. Algunos investigadores indican que los Presidentes ecuatorianos pudieron frecuentemente llevar a cabo, de una u otra manera, importantes reformas fiscales, financieras y bancarias (Mejía, 2006: 69).

17. Aparte de las políticas económicas, hubo entendimiento sobre otros temas, como descentralización, multiculturalismo y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, etc.

mediano y largo plazo, perdiendo la confianza y el apoyo de los electores. En Bolivia y Ecuador, los partidos protagonistas después de la “transición a la democracia” disminuyeron sus niveles de apoyo en las últimas elecciones; incluso, algunos de ellos, desaparecieron del mapa electoral. En el Perú, Fujimori perdió popularidad en su segundo mandato (1995-2000), y después de forzar una tercera elección como presidente, fue destituido en medio de una confusa situación desatada por escándalos de corrupción. Su sucesor, Alejandro Toledo (2001-2006) mantuvo el rumbo neoliberal, pero tampoco supo responder a los reclamos de la gente y perdió rápidamente su popularidad.<sup>18</sup>

## CONCLUSIONES

Hemos analizado a los partidos políticos de Bolivia, Ecuador y Perú después de la “transición a la democracia”. Aunque los partidos de los tres países presentan características comunes, como una representatividad limitada sumada a la dificultad para contar con el apoyo mayoritario de los ciudadanos a mediano y largo plazo, una estructura interna basada en relaciones clientelistas, debilidad organizativa sin bases amplias ni arraigo social sólido, y control interno fuerte de un personaje o pequeños grupos de dirigentes; hemos señalado que se han observado ciertas diferencias. La volatilidad electoral fue relativamente menor en Bolivia y Ecuador que en el Perú hasta la década de los noventa. Además de esto, en los primeros

dos países se desarrolló una política de coaliciones entre los partidos políticos (en algunos casos ecuatorianos estas fueron implícitas). El producto de dicha política fue la puesta en práctica de ciertas políticas, entre las cuales se destacan las económicas, basadas en el neoliberalismo, en la década de los ochenta y la primera mitad de la siguiente. Durante este período se logró la continuidad de una política económica de un gobierno a otro. En este aspecto, se observó un determinado nivel de la institucionalización política en los dos países. En contraste, en el Perú, la política fue un escenario donde prevaleció la competencia, la imposición y la discrepancia, más que la colaboración y el consenso o el entendimiento. No hubo institucionalización alguna en este país. Tampoco hubo continuidad de la política económica entre los gobiernos hasta la década de los noventa. Los dos gobiernos de los años ochenta fracasaron al tratar de controlar una situación socioeconómica inestable, preparando el terreno para el surgimiento de fuerzas independientes en la década posterior. De estas, Fujimori fue elegido presidente en 1990 e impulsó con su liderazgo e iniciativa las políticas económicas neoliberales, además de otras. En los tres países, el neoliberalismo económico estabilizó la economía y la sociedad, pero no logró superar los problemas estructurales y microeconómicos, precipitando de este modo la pérdida de apoyo popular de las agrupaciones impulsoras de la mencionada línea económica.<sup>19</sup>

Nuestro estudio propone algunas sugerencias para el futuro político de los tres países, así como

---

18. El límite del neoliberalismo es una de las razones de por qué los actores impulsores del mismo perdieron el apoyo popular. Hubo otras, como corrupción o autoritarismo (por ejemplo, en el caso de Fujimori). Pero, de todas maneras, el factor económico fue la razón básica. Por otro lado, en el Perú, el entonces Presidente Toledo dio comienzo a un proceso de diálogo entre las fuerzas políticas y las organizaciones sociales desde fines de noviembre de 2001, en respuesta al surgimiento cada vez más frecuente de protestas sociales contra su gobierno. Al año siguiente, el proceso culminó en un documento denominado Acuerdo Nacional, que se convirtió en un foro de diálogo más formal que existe hasta ahora. Sin embargo, su problema principal radica en la enorme brecha entre lo acordado y su puesta en práctica. Según uno de los promotores del foro, “[m]ientras el mencionado foro siga funcionando, es posible que vaya cobrando aun mayor fuerza y visibilidad pública para que la brecha existente entre las políticas y su implementación planificada se concreten definitivamente” (Roncagliolo y Ponce 2005: 248). Sin embargo, parafraseando lo expresado por un estudioso sobre la política peruana de la década de los ochenta (Tanaka 1998: 68, 84), esto significa que, hasta el momento, en el Acuerdo Nacional, ha habido reuniones, conversaciones y una retórica de acuerdos que no se han cumplido en los hechos. Debemos agregar que no se ha presentado ningún indicio para que seamos optimistas sobre el futuro del mismo.

19. Un tema por indagar es si la distinta dinámica histórica anterior a la “transición a la democracia” tuvo alguna influencia en el desarrollo (o ausencia) de la política de alianzas o coaliciones posterior a la misma. En Bolivia y el Ecuador, han existido dos ciudades rivales: en el primero, Potosí-Sucre y La Paz hasta la primera mitad de la década de los setenta; y desde entonces, La Paz y Santa Cruz; en el segundo, Quito y Guayaquil. Esto ha configurado una condición distinta a la peruana,

una perspectiva distinta para el estudio de los partidos políticos latinoamericanos. Respecto del primer tema, podemos referirnos a tres puntos que se relacionan mutuamente.

El primer punto es la necesidad de conformar coaliciones en una sociedad política fragmentada como la de los países descritos, con el objetivo de forjar una base duradera para la estabilidad y gobernabilidad política, así como para la continua ejecución de ciertas políticas. En estos países, en caso de que un partido logre conseguir el apoyo mayoritario de los electores, es difícil mantenerlo en un mediano y largo plazo (entre 15 y 30 años). Es necesario hacer coaliciones, que sean explícitas o implícitas, con el fin de establecer relaciones colaborativas entre los partidos. Este punto nos remite a uno de los caracteres de la “democracia consociacional” (*consociational democracy*) propuesta por Lijphart (1977), quien analizó el mecanismo para lograr una democracia estable en algunos países europeos con sociedades marcadamente fragmentadas.<sup>20</sup>

El segundo punto es que las coaliciones deben basarse en un consenso o entendimiento sobre determinadas líneas políticas o medidas eficaces y factibles con relación a temas específicos o problemas de importancia. El pacto no debe limitarse al consenso sobre el marco democrático, la distribución del poder o el reparto de bienes, por el contrario, debe extenderse hacia políticas concretas y factibles. Este punto es importante para

responder a las exigencias de los ciudadanos, la mayoría de los cuales son pobres y electores flotantes en estos países.

El último punto es el contenido de las líneas políticas o medidas concretas. Esto tiene que incluir a las que respondan a la solución, o por lo menos al alivio, de los problemas estructurales, además de los inmediatos. Sobre este punto, el aspecto económico es importante. En relación con este, se debe buscar una línea balanceada entre la economía de mercado y el intervencionismo estatal, dada la experiencia latinoamericana de que el péndulo suele pasar de un extremo al otro (o en algunos casos, queda en medio, sin un claro norte). Las experiencias del desarrollo del Este Asiático pueden dar pautas al respecto.

En lo que se refiere a una perspectiva distinta para los estudios de partidos políticos, podemos resaltar la importancia de prestar atención a las relaciones entre partidos y tomar en consideración el grado de su institucionalización. Este aspecto ha constituido un ángulo de análisis útil para dilucidar algunas diferencias entre Bolivia, Ecuador y Perú en nuestro estudio. Sin embargo, no se toma en consideración este punto en los principales estudios existentes (Cavarozzi y Abal [eds.] 2002; Mainwaring y Scully [eds.] 1995) sobre los sistemas de partidos políticos latinoamericanos. Pensamos que la introducción de esta perspectiva agregará una dimensión nueva para el estudio del tema.

---

donde la capital Lima ha sido siempre la única hegemónica, y posiblemente ha creado diferentes experiencias históricas entre los dos países y Perú. Por ejemplo, tanto Ecuador, como Bolivia, registraron un período largo de la estabilidad oligárquica (1860-1925 y 1880-1930, respectivamente), en comparación con el Perú (1895-1930). Está por comprobarse si la mencionada condición distinta tiene que ver con la formación o ausencia de coaliciones entre los partidos políticos.

20. Lijphart señala como condición importante la existencia de una “gran coalición” entre diversos partidos para que una sociedad política profundamente dividida se estabilice. Otras tres son la proporcionalidad en la composición de diversos aspectos como Gabinete, Congreso y personal del Estado y municipalidades; autonomía o autoridad segmental de cada grupo territorial o funcional; y reconocimiento de vetos mutuos entre estos grupos. Respecto de las críticas contra el argumento de Lijphart, véase Andeweg (2000).



## BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, y Flavia FREIDENBERG (eds.)  
2003 *Partidos políticos de América Latina: países andinos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- ANDEWEG, Rudy B.  
2000 "Consociational Democracy." *Annual Review of Political Science*, No.3: 509-536.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo)  
1997 *América Latina tras una década de reformas: progreso económico y social en América Latina, informe 1997*. Washington, D.C.: BID.
- CAVAROZZI, Marcelo, y Juan ABAL MEDINA (h.) (eds.)  
2002 *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)  
1995-2001 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1995-2001*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CONAGHAN, Catherine M.  
1994 "Loose Parties, 'Floating' Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988". En Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Vol.2, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp.254-285.  
1995 "Politicians against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System". En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, pp. 434-458.
- CRANDALL, Russell, Guadalupe PAZ, y Riordan ROETT  
2005 "Preface". En Crandall, Paz, and Roett (eds.), *The Andes in Focus: Security, Democracy and Economic Reform*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp.vii-viii.
- DRAKE, Paul W., and Eric HERSHBERG (eds.)  
2006 *State and Society in Conflict: Comparative Perspectives on Andean Crises*. Pitt Lain American Series. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- FREIDENBERG, Flavia  
2003 "Partidos y gobiernos en Ecuador (1979-1998): gobiernos *anti* partidos y partidos *contra* gobiernos." En Manuel Alcántara y Elena M. Barahona (eds.), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana, Instituto Federal Electoral y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 391-447.  
2005 "Selección de candidatos, partidos y democracia en los países andinos." En Kristen Sample y Daniel Zovatto (eds.), *Democracia en Región Andina: los telones de fondo*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), pp.61-92.
- FREIDENBERG, Flavia, y Manuel ALCÁNTARA S.  
2001 *Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- GAMARRA, Eduardo A.  
1996 "Bolivia: Managing Democracy in the 1990s." En Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance: South America in the 1990s*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 72-98.  
2003 "The Construction of Bolivia's Multiparty System." In Merilee S. Grindle and Pilar Domingo (eds.), *Proclaiming Revolution: Bolivia in comparative perspective*. Boston: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, pp.288-317.
- GAMARRA, Eduardo A., y James M. MALLOY  
1995 "The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia". En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, pp. 399-433.
- GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco  
2006 "Checks and Imbalances: Problems with Congress in Colombia y Ecuador, 1978-2003". In Drake and Hershberg (ed.), *State and Society in conflict: Comparative Perspectives on Andean Crises*. Pittsburgh: the University of Pittsburgh Press, pp. 257-287.



- LIJPHART, Arend  
1977 *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- MAINWARING, Scott, Ana María BEJARANO, y Eduardo PIZARRO LEONGÓMEZ (eds.)  
2006 *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott, y Timothy R. SCULLY  
1995 "Introduction: Party Systems in Latin America". En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, pp. 1-34.
- MAYORGA, René Antonio  
2002 "Democracia y liderazgo político en Bolivia." En Wilhelm Hofmeister (ed.), *'Dadme un balcón y el país es mío': Liderazgo político en América Latina*. Río de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, pp.167-212.  
2004 "La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias, caso Bolivia." En Miriam Kornblith, René Antonio Mayorga, Simón Pachano, et al., *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), pp.27-50.  
2005 "Bolivia's Democracy at the Crossroads." En Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. New York: Cambridge University Press, pp.149-178.  
2006 "Outsiders and Neopopulism: The Road to Plebiscitary Democracy". En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano, y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp.132-167.
- MEJÍA ACOSTA, Andrés  
2006 "Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador: Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case." En Gretechen Helmke y Steven Levitsky (eds.), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 69-84.
- MORLEY, Samuel A., Roberto MACHADO, y Stafano PETTINATO  
1999 *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Reformas económicas 12, Santiago: Economic Commission for Latin America y the Caribbean.
- MURAKAMI, Yusuke  
2007 *Perú en la era del Chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Ideología y política 27, Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Center for Integrated Area Studies, Kyoto University.
- ORIAS ARREDONDO, Ramiro  
2005 "Bolivia: Democracy under Pressure". In Crandall, Paz, and Roett (eds.), *The Andes in Focus: Security, Democracy and Economic Reform*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 45-65.
- PAYNE, J. Mark, Daniel ZOVATTO G., Fernando CARRILLO FLÓREZ, y Andrés ALLAMAD ZAVALA  
2003 *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- PACHANO, Simón  
2002 "Partidos políticos y clientelismo en Ecuador." En Wilhelm Hofmeister (ed.), *'Dadme un balcón y el país es mío': Liderazgo político en América Latina*. Río de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, pp.117-141.  
2004 "El territorio de los partidos: Ecuador, 1979-2002." En Miriam Kornblith, René Antonio Mayorga, Simón Pachano, et al., *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), pp.71-92.  
2006 "Ecuador: The Provincialization of Representativeness". In Mainwaring, Bejarano and Pizarro (eds.) *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press. pp. 100-131.
- RIVERA Vélez, Fredy and Franklin Ramírez Gallegos  
2005 "Ecuador: Democracy and Economy in Crisis." In Crandall, Paz, and Roett (eds.), *The Andes in Focus: Security, Democracy and Economic Reform*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 121-149.
- RONCAGLIOLO, Rafael, y Ramón PONCE TESTINO  
2005 "Pactos interpartidarios y diálogos político-sociales en la Región Andina." En Kristen Sample y Daniel Zovatto (eds.), *Democracia en Región Andina: los telones de fondo*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), pp.235-252.
- RONCAGLIOLO, Rafael, y Carlos MERÉNDEZ (eds.)  
2006 *Estudio andino: borrador de Informe Final*. Lima: Ágora Democrática.

TANAKA, Martín

- 1998 *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Ideología y política 9, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2003 *La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador: A inicios de siglo*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- 2004 “Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano.” En Miriam Kornblith, René Antonio Mayorga, Simón Pachano, et al., *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), pp.93-112.
- 2005 “Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional.” En Kristen Sample y Daniel Zovatto (eds.), *Democracia en Región Andina: los telones de fondo*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), pp.31-59.

## ANEXO: SIGLAS

ADN	Acción Democrática Nacionalista (Bolivia)
AP	Acción Popular (Perú)
C90	Cambio 90 (Perú)
C90-NM	Cambio 90-Nueva Mayoría (Perú)
CONDEPA	Conciencia de Patria (Bolivia)
DP	Democracia Popular (Ecuador)
FRA	Frente Radical Alfarista (Ecuador)
FREDEMO	Frente Democrático (Perú)
ID	Izquierda Democrática (Ecuador)
IU	Izquierda Unida (Perú)
MAS	Movimiento al Socialismo (Bolivia)
MBL	Movimiento Bolivia Libre (Bolivia)
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (Bolivia)
MIRE	Movimiento Independiente para una República Auténtica (Ecuador)
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario (Bolivia)
MRTKL	Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación (Bolivia)
PAIS	Patria Altiva y Soberana (Ecuador)
PAP	Partido Aprista Peruano (Perú)
PD	Partido Demócrata (Ecuador)
PDC	Partido Democrático Cristiano (Bolivia)
P2000	Alianza Electoral Perú 2000 (Perú)
PP	Perú Posible (Perú)
PPC	Partido Popular Cristiano (Perú)
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano (Ecuador)
PSC	Partido Social Cristiano (Ecuador)
PUR	Partido de la Unidad Republicana (Ecuador)
UCS	Unión Cívica Solidaria (Bolivia)
UDP	Unión Democrática y Popular (Bolivia)
UPP	Unión por el Perú (Perú)

## LA REGIÓN ANDINA EN EL SIGLO XXI: ENTRE EL HEGEMONISMO DE ESTADOS UNIDOS Y LOS “VIENTOS DEL SUR”

Consuelo Ahumada\*

---

**Resumen:** En los inicios del nuevo siglo, los procesos políticos y sociales de la región andina están signados por dos factores centrales. El primero, la consolidación del poder hegemónico de Estados Unidos, que les plantea a sus países nuevos retos en lo que respecta a la intervención política y militar. Estos retos provienen de la puesta en práctica de políticas como el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina, el Plan Patriota y el proceso de liberalización económica y comercial que debía concretarse en el ALCA y/o en los acuerdos bilaterales de libre comercio entre el país del Norte y las naciones andinas. Segundo, el surgimiento y afianzamiento en estos países de una tendencia, representada por movimientos sociales y políticos que reflejan el descontento de amplios sectores de la población frente a la situación económica y social. Se trata de una corriente que, nutriéndose del llamado movimiento altermundialización, plantea alternativas a los postulados del Consenso de Washington, que prevalecieron en el continente desde fines de los ochenta. El inicio de esta corriente en la región lo marcó la llegada al poder de Venezuela Hugo Chávez y de la Revolución Bolivariana. El presente trabajo plantea que la aplicación de las políticas derivadas de las estrategias de Estados Unidos en la región andina, que ha tenido como eje central a Colombia, han provocado la exacerbación de los conflictos sociales y políticos de estos países, lo que incide de manera notoria en la polarización política que vive la región.

**Palabras clave:** región andina, hegemonismo, Plan Colombia, Plan Patriota, TLC.

---

### INTRODUCCIÓN

La cruzada antiterrorista lanzada por Estados Unidos a partir del 11 de septiembre del 2001 y la consolidación de su poder hegemónico global han representado para la región andina nuevos retos en lo que respecta a la intervención política, económica y militar del país del Norte. Estos retos provienen de la puesta en práctica de políticas como el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina, el Plan Patriota y el proceso de liberalización económica y comercial que debía concretarse en el ALCA y/o en los acuerdos bilaterales de libre comercio entre Estados Unidos y las naciones andinas.

Frente a este contexto internacional, al despuntar el nuevo siglo cobra cada vez mayor fuerza en los países andinos una corriente marcada por

movimientos sociales y políticos que reflejan el descontento de amplios sectores de la población ante a la crisis económica y social que vive la región. Se trata de una corriente, denominada por algunos como los Vientos del Sur, que, nutriéndose del llamado movimiento altermundialización, presenta alternativas a los postulados neoliberales. Así, en diciembre de 1998 llega al poder de Venezuela Hugo Chávez, al frente del Movimiento V República, y meses después da inicio a la Revolución Bolivariana. En enero de 2003 comienza su gobierno en Ecuador Lucio Gutiérrez, quien gana las elecciones con el apoyo de la CONAIE y su partido, el Pachakutik, pero es derrocado por el movimiento popular a mediados de 2004. En enero de 2007, en el mismo país, inició su gobierno Rafael Correa, quien irrumpe como una nueva alternativa a las políticas neoliberales. Un año atrás,

---

\* Profesora Titular y Directora de la Maestría en Estudios Latinoamericanos y del Observatorio Andino de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana de Bogotá. Directora del Grupo de Investigación de Relaciones Internacionales, América Latina e Integración. Directora de la Revista *Nueva Gaceta*. Ph.D. en Ciencia Política de New York University (1994). Quiero agradecer los comentarios de la profesora Noriko Hataya a la primera versión de esta ponencia.

el 22 de enero de 2006 en Bolivia arrancó el mandato de Evo Morales, al frente de una alianza electoral comandada por el MAS, convirtiéndose en el primer mandatario indígena de la región. Entretanto, en Colombia se consolida el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez, quien es el principal aliado de Estados Unidos en la región y ha desarrollado un proyecto de extrema derecha, tanto en cuanto a lo económico, como a lo político.

El presente trabajo plantea que la aplicación de las estrategias de Estados Unidos en la región andina, cuyo eje central ha sido Colombia, ha provocado la exacerbación de las contradicciones de la región, lo que se expresa en una aguda polarización política y social. Los polos de esa contradicción son los gobiernos de Venezuela y Bolivia, de un lado, y el de Colombia, en el otro extremo. El trabajo está dividido en dos partes. En la primera se examinan algunas de las principales estrategias de Estados Unidos para la región andina, y en la segunda se analizan los planteamientos de los gobiernos alternativos de Venezuela y Bolivia, en el plano del desarrollo y de la integración regional.

## **I. ESTRATEGIAS DE ESTADOS UNIDOS EN LA REGIÓN ANDINA**

### **A. La estrategia antinarcóticos y antiterrorista**

La aprobación y puesta en práctica del llamado Plan Colombia en 1999 despertó una fuerte controversia nacional e internacional. Desde un comienzo se manifestaron dos posiciones opuestas frente a esta estrategia norteamericana. La primera, por parte de sus defensores, los gobiernos de los dos países, que lo presentaron como un “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”, y como una panacea para todos los males que afligen a Colombia. La segunda posición, defendida por diversas organizaciones políticas y sociales, entre ellas los sindicatos y numerosas ONG del país y de fuera, insistía en que el Plan Colombia no haría más que incentivar el conflicto interno y la crisis económica y social del país, debido a su carácter marcadamente militarista. Sin embargo, menos atención provocó el hecho de que este plan fuera elaborado a partir de las aprecia-

ciones de una comisión del gobierno norteamericano que estuvo dos meses en Colombia, y fuera discutido y aprobado en el Congreso de los Estados Unidos antes de que se conociera siquiera en nuestro país.

La aprobación del Plan Colombia en el Congreso de los Estados Unidos estuvo precedida por un intenso cabildeo, apoyado por cuantiosas donaciones para las campañas políticas de los congresistas, por parte de firmas norteamericanas proveedoras de material y servicios bélicos, ansiosas de quedarse con una buena porción de los recursos asignados al país. Sin embargo, más allá del aspecto puramente militar, resulta claro que la estrategia antinarcóticos del Plan Colombia, centrada en la aspersión aérea masiva con productos tóxicos como el glifosato, ha generado rechazo en los ámbitos nacional e internacional. Han sido fumigadas extensas zonas del país, pero en especial el Putumayo y Nariño, en el sur. Se propuso aplicar esta política a 22 de los 33 departamentos que son productores de coca o de amapola, como medida principal para la erradicación de los llamados cultivos ilícitos. Igualmente, el gobierno anunció que fumigaría los parques naturales del país, lo que despertó el rechazo de numerosos sectores, en especial las organizaciones defensoras del medio ambiente.

Los graves efectos de la fumigación aérea sobre las condiciones de vida y de salud de la población y la destrucción del medio ambiente, de los cultivos de supervivencia y de las fuentes de agua, no solo en Colombia sino en los territorios limítrofes de Ecuador, han sido objeto de denuncia permanente y de tensión entre los dos países. Tampoco podría dejar de mencionarse su impacto nefasto sobre las condiciones sociales de la región, que se expresa en el incremento del desplazamiento forzado de familias enteras hacia los países vecinos, pero especialmente hacia Ecuador. Esta política es en el momento actual la principal fuente de conflicto entre los gobiernos de Colombia y Ecuador, en la medida en que el presidente colombiano, Álvaro Uribe Vélez insiste en continuar con las fumigaciones en la frontera, aduciendo la existencia de cultivos de coca. Entretanto, el gobierno de Ecuador ha demandado a su vecino ante la Organización de Estados Americanos por lo que considera un atentado contra la salud y la vida de su pobla-

ción. Igualmente, se han agudizado las contradicciones con el gobierno de Hugo Chávez de Venezuela, ante la decisión del gobierno de fumigar también la frontera con ese país vecino.

La Iniciativa Regional Andina, aprobada en el 2001 por el Congreso de Estados Unidos, tuvo como objetivo extender la estrategia antinarcóticos del Plan Colombia a los países limítrofes con Colombia. Se buscaba crear una especie de muro de contención en las fronteras y aumentar significativamente el pie de fuerza en los países más afectados por el conflicto colombiano y por el desplazamiento de cultivos ilícitos. Además de la región andina, el proyecto incluye también a Brasil y Panamá. De acuerdo con documentos oficiales del gobierno de los Estados Unidos, la región andina es importante para ese país por las siguientes razones: primera, en ella se encuentran los tres principales productores de droga, que responden por el ciento por ciento de la cocaína y el 60 por ciento de la heroína que entran al mercado de los Estados Unidos; segunda, en la región hay tres importantes productores de petróleo, Venezuela, Colombia y Ecuador; tercera, los Estados Unidos es el principal socio comercial de todas las naciones andinas y, cuarta, allí se encuentran algunos de los países de mayor población de Latinoamérica, incluidos Brasil y Colombia (US 2003: 9).

El Plan Patriota, concebida como la más grande operación militar emprendida contra las FARC en los últimos cuarenta años, se adelanta desde mayo de 2004 en un territorio de 260.000 km<sup>2</sup>, conformado por cuatro departamentos del sur del país: Meta, Guaviare, Caquetá y Putumayo. Esta región corresponde al 20 por ciento del territorio nacional y es estratégica, tanto por sus recursos naturales, en especial la biodiversidad, el agua y el petróleo, como por ser un escenario de guerra por el control del territorio entre el ejército, los paramilitares y la guerrilla.

La participación de los mercenarios y de las tropas de Estados Unidos en el Plan Patriota ha sido fundamental. Se trata de una operación que se ha manejado con mucha reserva, sobre la cual solo se tuvo alguna información más precisa cuan-

do cumplió su primer año. El Plan preveía un aporte de 110 millones de dólares en tres años por parte de los Estados Unidos, para entrenamiento, compra de armas, visores nocturnos y equipos de comunicación para las brigadas élite del ejército y para las Brigadas de Fuerzas Especiales (FUDRA), que comandan la ofensiva (Ruilova s.f.)<sup>1</sup>. Para Colombia, este proyecto representó un esfuerzo económico extraordinario, pues debió invertir recursos equivalentes al 7 por ciento del PIB.

Pese a la propaganda oficial en torno a los resultados positivos del Plan Patriota, estos fueron muy cuestionados por diversos sectores, incluso dentro de las filas oficiales. Alfredo Rangel, muy cercano al gobierno y, sin duda el analista militar más importante del país, señala que las fuerzas militares parecen haberse equivocado “de lugar y de tiempo”, por cuanto con los mismos recursos se podrían estar desarrollando campañas similares y simultáneas en varios departamentos del país, como Antioquia, Valle, Cauca y Nariño, con el objeto de golpear a la guerrilla en zonas más pobladas y más importantes, desde el punto de vista económico y político. Destaca, igualmente, que el Plan parte de una apreciación equivocada, y es la de que las FARC están derrotadas en el resto del país (Rangel 2005).

Desde una perspectiva opuesta, Marcelo Torres (Torres 2005) afirma que el Plan presenta su mayor debilidad en dos factores: el primero, de carácter político, por cuanto golpea los cultivos de coca, que son la base de la economía de la región, sin que se planteen alternativas para reemplazar este cultivo. Esta situación se agrava con la profundización de las políticas neoliberales por parte del gobierno, que tienden a reducir cada vez más el tan menguado gasto público y social en dichas regiones apartadas. Por ello, el ejército es percibido por los habitantes como una fuerza extraña y enemiga. El segundo factor es de carácter militar, y se expresa en la debilidad resultante de la concentración de 17 mil efectivos del Ejército en un territorio relativamente pequeño y selvático. Ello ha permitido que la guerrilla contraataque y proporcione golpes a las fuerzas militares en diversas regiones del país, en territorios

1. El 9 de octubre de 2004 el Congreso de los Estados Unidos levantó la restricción en el número de soldados de ese país que pueden operar en Colombia, el cual estaba en 400. Así, se duplicó la cifra a 800, al tiempo que se incrementó el número de contratistas a 600.



ajenos al teatro de operaciones, en zonas aledañas, e incluso dentro del mismo territorio escogido como núcleo del Plan Patriota. Los atentados realizados por la guerrilla durante los últimos seis meses en Cauca, Nariño, Putumayo y la Macarena, han puesto de presente esta debilidad.

## **B. El Tratado de Libre Comercio TLC**

La Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos, USTR, considera que el comercio ha sido fundamental para la prosperidad del país, al “incentivar el crecimiento económico, apoyar la creación de buenos empleos en casa, elevar los niveles de vida y ayudar a que los estadounidenses puedan proveer a sus familias con bienes y servicios accesibles”. Señala que durante la última década, el comercio ha incrementado el PIB del país en cerca del 40 por ciento y que los dos principales acuerdos comerciales de los noventas, el TLCAN y la Ronda Uruguay, generaron beneficios anuales de entre \$1.300 y \$2.000 dólares para la familia estadounidense promedio. De la misma manera, si las barreras comerciales que aún existen fueran eliminadas, el ingreso anual de Estados Unidos podría mejorar en \$500 billones de dólares adicionales (Office 2006).

En medio de la aguda competencia entre las potencias, Para Estados Unidos, la primera economía del mundo, los acuerdos comerciales, bilaterales o regionales, son un asunto de seguridad nacional, al igual que el acceso y control de las fuentes de petróleo. Se trata de mejorar las perspectivas de comercio para sus multinacionales, pero sobretodo, de proporcionarles las mejores condiciones de inversión en todos los sectores y regiones. Dicha prioridad aparece explícita en la Doctrina de Seguridad Nacional, aprobada en septiembre de 2002 por el Congreso. Este documento, más conocido como la Doctrina Bush, se centra en la lucha contra el terrorismo como objetivo central, pero su proyecto de fondo es la consolidación hegemónica de Estados Unidos a nivel glo-

bal. Por ello, la Doctrina es muy clara en lo que respecta a la importancia de las políticas de libre mercado, anuncia una estrategia comprehensiva para alcanzar acuerdos comerciales con todos los países del mundo y menciona específicamente el objetivo de la creación del ALCA, que debía empezar a funcionar en el 2005" (US State Department 2002: 18).

A partir de la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, en la cual se dio inicio formal al proceso que debía culminar con la conformación del ALCA, Estados Unidos incrementó su presión sobre las naciones del hemisferio para que modificaran la Constitución y las legislaciones nacionales con el objeto de favorecer cada vez más la inversión extranjera. Sin embargo, a finales de 1993, ante el rotundo fracaso de las negociaciones tendientes a establecer dicho proyecto continental, la potencia del Norte buscó una vía alterna para acceder al “libre comercio” en la región y optó así por el TLC andino. Después de un proceso de casi dos años, los gobiernos de Perú, primero, y Colombia, algunos meses después, terminaron las negociaciones del acuerdo comercial con Washington. Ecuador, que inicialmente participó del proyecto, se retiró del mismo bien antes de que concluyera. Luego de la firma, se espera la ratificación del tratado por parte de sus respectivos Congresos, así como en el país del Norte<sup>2</sup>.

Si en los escenarios globales el poder de negociación de los países del Sur es tan reducido, ¿qué podía esperarse del TLC andino con Estados Unidos? La superpotencia logró imponer en este ámbito más reducido y controlado todo aquello que no ha podido alcanzar en la OMC, en lo que tiene que ver con comercio, inversión y protección de la propiedad intelectual. De nuevo, tanto el tema de los subsidios agrícolas, como el del fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual, fueron los asuntos cruciales y los de mayor controversia en el texto del TLC. A continuación se examinarán brevemente tres asuntos

---

2. Con el control del Congreso de Estados Unidos, asumido por los demócratas a partir del 2007, la aprobación del TLC con Colombia y Perú parece incierta. Por una parte, un importante grupo de parlamentarios del partido mayoritario se opone a los acuerdos firmados y, mientras que algunos lo rechazan por completo, otros piden su renegociación. Por la otra, la ratificación de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA, Trade Promotion Authority), más conocida como “Fast track”, que expira en julio de 2007, no será fácil. La TPA le confiere poder al presidente para presentar acuerdos comerciales al Senado, que deben ser votados sin posibilidad de enmendarlos.



fundamentales del acuerdo: las normas de inversión, el sector agrícola y las normas de propiedad intelectual.

### 1. Las normas de inversión

Tal como se afirma en la presentación del texto final del TLC, las normas de inversión que fueron aprobadas van más allá de las exigencias de la OMC. Sin duda, una de las más lesivas es el llamado arbitramento comercial internacional. De acuerdo con el gobierno colombiano, lo que se buscaba mediante este mecanismo era que un cuerpo de especialistas resolviera, de manera “imparcial y transparente”, las diferencias que puedan surgir en el desarrollo de una relación comercial (Ministerio s.f.: 32). No obstante, la realidad es que Estados Unidos logró imponer tribunales internacionales privados, controlados por sus multinacionales, como mecanismos para solucionar las controversias entre estas y los Estados.

Mediante dicha medida, Washington pudo hacer realidad el controvertido Acuerdo Multilateral de Inversiones, AMI, hasta ahora rechazado por la mayoría de los países del mundo. Con ello el poder de los Estados se subordina a los intereses de las empresas transnacionales, lo que significa que estas podrían demandar a aquellos por aprobar una ley que les represente una pérdida económica o por ganancias dejadas de obtener. Así, la aprobación de un salario mínimo o de una ley de protección ambiental podría ser considerada por una empresa como perjudicial para sus intereses. De la misma manera, si esta decide que su actividad o su imagen han sido afectadas por las políticas de un Estado, podría denunciarlo y, en ambos casos, acudir a un tribunal internacional y conseguir indemnizaciones multimillonarias. Con el TLC se pretende que las multinacionales estadounidenses adquieran un estatus jurídico equivalente al de los Estados y se busca imponer su autoridad por encima de las legislaciones nacionales.

Otro de los puntos centrales del AMI, que también se impuso en el TLC, es el principio de Nación Más Favorecida. En teoría, este principio consiste en que los Estados firmantes se verán obligados a darles a los inversionistas extranjeros un tratamiento “por lo menos similar” al que se les otorga a los productores nacionales, pero en la prácti-

ca, también en este campo aquellos resultan favorecidos por sus mayores facilidades para competir. Con ello, se da al traste con cualquier intento por parte de un Estado de adelantar una política de desarrollo centrada en los sectores productivos nacionales. De la misma manera, el Estado renuncia a toda facultad para imponer requisitos en cuanto a la inversión misma por parte de las multinacionales, tales como exigir un nivel mínimo de participación nacional, transferencia de tecnología o el uso de insumos nacionales. Este punto quedó consagrado en el texto del TLC, y no fue una concesión bilateral entre los dos países sino una concesión unilateral de parte de Colombia.

### 2. El sector agropecuario

El gobierno aceptó el desmonte de los aranceles más rápido de lo que en principio se había anunciado. De acuerdo al texto aprobado, las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a Colombia que recibirán franquicia inmediata incluyen la carne de res de alta calidad, algodón, trigo, soya, alimento de soya; frutas y verduras, incluidas manzanas, peras, melocotones, y cerezas; y muchos productos alimenticios procesados como papas fritas y galletas congeladas. En síntesis, más del 80 por ciento de los productos procedentes de ese país ingresarán sin arancel inmediatamente se ponga en marcha el acuerdo, un 7 por ciento lo hará en un plazo de cinco años y los productos restantes en diez años. En este punto, Colombia fue más lejos en concesiones que los países centroamericanos que suscribieron el CAFTA, los cuales lograron unos plazos de desgravación más lenta para un mayor número de productos.

Recordemos que uno de los sectores más afectados como consecuencia de las políticas neoliberales ha sido el agrario. En el marco de la aplicación de dichas políticas, a los cultivadores de cereales de los países de la región se les trató de ineficientes y sobreprotegidos y, aparte de la reducción de aranceles para la importación de alimentos, se produjo el desmonte de los precios de sustentación para los productos agrícolas. En el transcurso de la negociación del TLC, los países andinos aceptaron eliminar la Franja Andina de Precios, que era un mecanismo importante de protección de los productos agrícolas frente a las importaciones.

Por último, en un estudio de próxima publicación, Luis Jorge Garay, Fernando Barberi e Iván Cardona presentan un análisis detallado sobre el resultado de las negociaciones del TLC y su impacto en el sector agrario (Garay *et al.* 2006). Después de hacer un balance pormenorizado sobre los intereses de los dos países en la negociación, y sobre las perspectivas de cada uno de los sectores agropecuarios una vez se ponga en práctica el acuerdo, el estudio concluye que Colombia no logró ninguna concesión significativa. Señala que dicho resultado representa un obstáculo adicional para la solución del conflicto sociopolítico del país, sobre todo, si se tiene en cuenta que se preve la desaparición de productos que en una altísima proporción corresponden a economía campesina.

### 3. La propiedad intelectual y las patentes

También en el plano de la protección a la propiedad intelectual y las patentes, Estados Unidos estableció unas condiciones todavía más estrictas de las contempladas en la OMC y por eso al acuerdo propuesto se le considera ADPIC-Plus. El interés de Washington en este campo es doble: en primer lugar, quiere tener acceso privilegiado y exclusivo a la gran riqueza de biodiversidad que poseen los países de la región, en especial la cuenca amazónica, riqueza que es la materia prima para la industria de la biotecnología, uno de los renglones de la tecnología de punta que ha tenido un mayor crecimiento y desarrollo en las dos últimas décadas. Controlar el acceso a valiosos recursos animales y vegetales, mediante su patentamiento, es una prioridad estratégica. Se trata de una vieja ambición de Estados Unidos, que ahora se hará realidad mediante la aplicación del tratado, en la medida en que el gobierno colombiano se comprometió a “hacer todos los esfuerzos razonables” para otorgar patentes de plantas y animales (Colombia 2006)<sup>3</sup>. En ese respecto, el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y, en los últimos años, el Plan Patriota, concebidos como parte de su estrategia antinarcóticos y de su cruzada antiterrorista, apuntan también al control territorial del sur del país y de los territorios limítrofes de los países vecinos.

El segundo punto importante, igualmente controvertido, tiene que ver con la extensión del período de la patente a los medicamentos de marca. Mediante el Decreto 2085 de 2002, el gobierno colombiano había incrementado en cinco años la protección contemplada por la OMC a las multinacionales farmacéuticas (veinte años), limitando así la producción y comercialización de medicamentos genéricos. La letra y el espíritu de este mismo decreto fueron el punto de partida del texto que impuso Estados Unidos en la negociación del TLC y los intermediarios del gobierno de Uribe trabajaron mucho para convencer a Perú y a Ecuador de sus bondades. La medida viola de manera flagrante la Decisión 486 sobre protección intelectual, adoptada conjuntamente por la CAN a comienzos de la década del noventa, para cumplir con lo estipulado por la OMC en este respecto.

El efecto negativo sobre el acceso a los medicamentos por parte de la población, resultante del incremento de la protección a las patentes contemplado en el Capítulo 16 del acuerdo con Colombia, ha sido documentado por diversos sectores, entre ellos organismos internacionales y ONGs. La Organización Panamericana de la Salud, OPS, patrocinó un estudio sobre el impacto potencial de las disposiciones de ADPIC-Plus, contenidas en el TLC. De acuerdo con este estudio, adelantado por Ifarma, los derechos de propiedad intelectual confieren exclusividad de mercado en el sector farmacéutico, lo que permite cobrar precios más altos de los que resultarían de unas condiciones de competencia. El estudio señala que el gasto de los hogares por este concepto es altamente regresivo en dos aspectos: primero, porque las enfermedades tienden a ser más frecuentes y severas en los sectores de bajos ingresos, lo que incrementa sus necesidades de adquirir medicamentos; y segundo, porque la población tiene que invertir una proporción más alta de sus ingresos para adquirir medicamentos (Ifarma y PAHO 1994). El mismo documento se refiere a las disposiciones sobre propiedad intelectual, que entonces se negociaban y luego fueron aprobadas, y señala que la protección de los datos de prueba, resultante del Decreto 2085 de 2002 y consagrada en el

3. Capítulo 16.sobre propiedad intelectual, Artículo 9.2 sobre patentes, p.15.

TLC, tendrá un impacto en Colombia calculado en 280 millones de dólares en 2010, lo que representará el no acceso a los medicamentos por parte de al menos 400.000 personas.

## II. AMÉRICA LATINA Y LOS VIENTOS DEL SUR

En lo que va corrido del presente siglo, el descontento de la población latinoamericana se ha venido expresando no sólo en el incremento de la protesta social sino en el giro evidente de los resultados electorales en varios de estos países, lo que refleja la búsqueda de una salida política y económica diferente al conjunto de medidas puestas en práctica durante la última década en la región, en el contexto del afianzamiento del poderío hegemónico de los Estados Unidos. El episodio reciente más significativo de esta tendencia fue la Cuarta Cumbre de los Pueblos del Mundo, realizada en Mar de Plata, Argentina, en noviembre de 2005, en la cual fue notorio el repudio al mandatario estadounidense y la consagración del presidente venezolano Hugo Chávez como líder de los sectores populares de toda la región. Esta Cumbre se realizó de manera paralela a la V Cumbre de las Américas, que reunió a los presidentes del continente en la misma ciudad, en la que se puso de manifiesto también la polarización política que se vive en América Latina. El intento del entonces presidente mexicano Vicente Fox, de revivir el ALCA, despertó una fuerte controversia con otros mandatarios, en especial con el venezolano. Lo cierto es que Estados Unidos encuentra crecientes dificultades para sacar adelante sus proyectos estratégicos para la región.

En el contexto andino, los gobiernos colombiano y venezolano han respondido de una manera muy diferente a los imperativos políticos derivados de las estrategias estadounidenses en el área andina. Bajo la presente administración, Colombia ha estado más subordinada que nunca a Washington y, de alguna manera, se ha convertido en la punta de lanza de sus políticas para la región.

En lo interno, la Política de Seguridad Democrática y todas las medidas que derivan de ella, pero en especial la salida exclusivamente militar y represiva al conflicto interno de Colombia, expresada en el Plan Colombia y en el Plan Patriota, ha sido foco permanente de tensión con los gobiernos de los países vecinos, como ya se señaló. Adicionalmente, los escándalos desatados por la cercanía de las organizaciones paramilitares de extrema derecha con el gobierno y su presencia en algunos de los altos cargos del Estado, han sido objeto de controversia permanente, tanto en el ámbito nacional, como en el internacional. La aprobación de la segunda fase del Plan Colombia y del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, por parte del Congreso de este país, se ha visto entorpecida por la reticencia de los demócratas que lo controlan a seguir apoyando a un gobierno tan vinculado a los grupos paramilitares, ligados al narcotráfico y responsables de numerosos crímenes contra dirigentes sociales y populares en Colombia<sup>4</sup>.

Por el contrario, la República Bolivariana de Venezuela se ha erigido como el principal obstáculo para la puesta en práctica de las estrategias de Washington en la región andina. Acorde con las prioridades de la política exterior venezolana, sus esfuerzos se han orientado a reforzar sus relaciones políticas y económicas internacionales con otras regiones del globo. En América Latina, el mandatario venezolano viene liderando proyectos alternativos de índole económica y política a las estrategias de los Estados Unidos. Los países del sur del continente, en mayor o menor medida, han venido secundando dichas iniciativas.

En mayo de 2006, durante una reunión con su homólogo boliviano y con el vicepresidente de Cuba, realizada en el Chapare, Bolivia, el mandatario venezolano presentó las bases del proyecto denominado Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe, más conocido como ALBA. En la misma ocasión, el presidente boliviano dio a conocer los principales lineamientos del Tratado de Comercio de los Pueblos, TCP. En su intervención Hugo Chávez señaló lo si-

4. Como reflejo de la influencia de los llamados Vientos del Sur y como resultado de los mencionados escándalos del gobierno de Uribe Vélez, en Colombia se ha venido fortaleciendo el Polo Democrático Alternativo (PDA), como un proyecto que agrupa a la gran mayoría de las organizaciones de izquierda democrática del país. En las elecciones presidenciales de mayo de 2006 el PDA se convirtió en la segunda fuerza electoral de Colombia.

guiente, al caracterizar la situación de la región en el contexto mundial:

El imperialismo neoliberal, la fase superior del capitalismo, ha llegado a la fase de la locura. Por ello, en este siglo los pueblos de Latinoamérica tienen que echar abajo al imperialismo para salvar al mundo. El socialismo es el camino a la redención de los pueblos, a la verdadera liberación, a la igualdad y a la justicia<sup>5</sup>.

Sin duda, frente a la polarización que se vive en América Latina con respecto a los proyectos de Washington en la región, tanto el ALBA como el TCP aparecen como parte de un proyecto de integración no solo alternativo, sino opuesto al ALCA y al TLC. En el documento oficial del proyecto bolivariano se explica que este se basa en la creación de mecanismos que generen ventajas comparativas entre los países, con el objeto de compensar las asimetrías existentes entre ellos. Así, la puesta en práctica de este proyecto de integración requerirá de la cooperación, mediante la asignación de fondos compensatorios para los países y los sectores más débiles. De la misma manera, el ALBA privilegia la negociación conjunta de los países latinoamericanos, mediante la construcción de alianzas estratégicas, basadas en la identificación de intereses comunes por parte de los mismos. Es presentado así como una propuesta para construir consensos, repensar los acuerdos de integración en función de alcanzar un desarrollo endógeno nacional y regional, de manera que se pueda erradicar la pobreza, corregir las desigualdades sociales y garantizar una mejor calidad de vida para los pueblos<sup>6</sup>.

Pero la diferenciación no es solo con el proyecto de integración planteado por el imperio. Para el mandatario venezolano, el ALBA toma distancia también de los otros acuerdos regionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), por cuanto la propuesta de Chávez pretende trascender la esfera del intercambio comercial y basarse en nuevos principios y valores para el desarrollo de las relaciones entre las naciones, como

son la cooperación, la solidaridad y la complementación económica. Por ello, este proyecto se presenta como más radical que los demás acuerdos regionales:

Martí decía que la palabra radical viene de la raíz; debemos ser radicales porque debemos volver a nuestras raíces, a las raíces profundas de la América india, negra, mestiza, esos somos nosotros, radicales, y por eso hoy más que nunca, más vivos que nunca, hombres y mujeres que dieron vida a la más grande civilización que hubo, la inca<sup>7</sup>.

Una vez planteados los principios que dan fundamento al ALBA, presentaremos una síntesis de los diez puntos en los cuales se basa el TCP: 1) Es una respuesta al agotamiento del modelo de desarrollo neoliberal y a sus estrategias centrales; 2) No concibe el comercio y la inversión como fines en sí mismos sino como medios del desarrollo; 3) Promueve un modelo de integración comercial integral entre los pueblos, que limite y regule los derechos de los inversionistas extranjeros y las transnacionales; 4) El TCP no prohíbe el uso de mecanismos para fomentar la industrialización ni impide proteger el mercado interno; 5) Reconoce el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas agrícolas y alimentarias; 6) El TCP considera que los servicios vitales deben depender de empresas públicas como proveedoras exclusivas, reguladas y manejadas por el Estado. La negociación de cualquier acuerdo de integración debe tener en cuenta que la mayoría de los servicios básicos son bienes públicos que no pueden ser entregados al mercado; 7) El TCP defiende la complementariedad frente a la competencia; la convivencia con la naturaleza en contraposición con la feroz explotación irracional de recursos, propia del neoliberalismo; la defensa de la propiedad social-comunitaria frente a la privatización extrema; 8) El TCP insta a los países participantes de un proceso de integración solidario a dar prioridad a las empresas nacionales como proveedoras exclusivas de los entes públicos; 9) Con el TCP Bolivia se propone alcanzar una ver-

5. Bolivia, Venezuela y Cuba sellan el proyecto de integración más ambicioso de América, el proyecto ALBA-TCP [www.boliviasoberana.org.blog/archives/2006/5/29](http://www.boliviasoberana.org.blog/archives/2006/5/29)

6. Ibid.

7. Bolivia, Venezuela y Cuba sellan el proyecto de integración más ambicioso de América, el proyecto ALBA-TCP [www.boliviasoberana.org.blog/archives/2006/5/29](http://www.boliviasoberana.org.blog/archives/2006/5/29).

dadera integración que trascienda los campos comercial y económico y, 10) El TCP plantea una lógica distinta para las relaciones entre los seres humanos, es decir un modelo de convivencia diferente que no se base en la competencia y el afán de acumulación que aprovecha/explota al máximo la mano de obra y los recursos naturales<sup>8</sup>.

Tanto el ALBA como el TCP empezaron a materializarse mediante la firma de decenas de convenios estratégicos entre los tres países, incluida Cuba. Posteriormente, con la llegada de Daniel Ortega al poder en Nicaragua, este país centroamericano se integró también al ALBA. Los convenios suscritos abarcan diversos sectores, desde la minería hasta la industrialización de los hidrocarburos. Se estableció que el desarrollo de todos estos acuerdos estaría bajo el control total de los Estados nacionales. En el área energética, Venezuela le ofreció a Bolivia cuatro proyectos evaluados aproximadamente en 1.500 millones de dólares. Dentro de estos se incluye la construcción de una planta petroquímica, una de GTL (Gas To Liquids) y otras dos plantas para la separación de líquidos y para aumentar la producción de Gas Licuado de Petróleo (GLP). Además, la estatal petrolera venezolana PDVSA invertirá 800 millones de dólares en exploración y explotación de hidrocarburos. Los acuerdos que se firmarán con PDVSA implican la formación de sociedades mixtas con YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia), en los cuales la empresa boliviana tendrá el 51 por ciento y la petrolera venezolana el 49 por ciento. En el sector minero, Bolivia y Venezuela conformaron la compañía estatal mixta Minera del Sur (Minsur), que permite a la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) participar en toda la cadena productiva de la industria minera. En el sector agrícola, Venezuela planea invertir más de 23 millones de dólares en diversos proyectos en Oruro, Potosí, Beni, Pando y La Paz, entre ellos la instalación de una planta en el Chapare para industrializar hoja de coca y otras industrias de la quinua, textiles, lácteos, madera, turismo, miel y cuero, entre otros proyectos. Se planea también

constituir una organización de pequeños y medianos productores de soya, con el objeto de ayudarles a construir una planta en Santa Cruz, evaluada en 14 millones de dólares.

Se espera que estos convenios de cooperación con Bolivia tengan un impacto social definitivo. Se calcula que entre los sectores agrícola y textil se podría generar más de 230 mil empleos, 450 de los cuales serían en la rama de industrialización de coca. En el programa de salud en Bolivia cooperan 700 cubanos y se incluye la donación de 20 hospitales equipados con tecnología de punta, así como de seis centros oftalmológicos, de los cuales ya hay cinco en funcionamiento. En el momento en el que se suscribió el acuerdo, ya habían sido operados 11.125 bolivianos y se preveía atender a un total de 100 mil. Al mismo tiempo, se puso en marcha un programa de alfabetización y un paquete de 6.000 becas para estudiar medicina en Cuba. Así, la firma de todos estos acuerdos comerciales, sociales y políticos representó la puesta en marcha de uno de los procesos de integración más ambiciosos del continente. De acuerdo con Manuel Morales Olivera, asesor de YPFB, con estos acuerdos Bolivia empezó una nueva etapa de su historia, por cuanto dejará de ser “un país mendigo” y cuenta ahora con nuevas posibilidades de desarrollo<sup>9</sup>.

El presidente venezolano afirmó que el Alba es un proyecto en contra del ALCA impulsado por Estados Unidos, que encontró un fuerte rechazo popular, en tanto que el TCP, por su parte, va en contra de los TLC suscritos por el mismo país con algunos países latinoamericanos. Así, “mientras el ALCA responde a los intereses del capital transnacional y persigue la liberalización absoluta del comercio de bienes y servicios e inversiones, el ALBA pone el énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y, por lo tanto, expresa los intereses de los pueblos latinoamericanos”<sup>10</sup>. Por su parte, Evo Morales declaró lo siguiente en la mencionada reunión en Chapare:

El acuerdo constituye un paso más en las aspiraciones de cambiar el sistema neoliberal que

8. TCP: La propuesta boliviana para un comercio justo entre los pueblos, abril 22 de 2006, en [http://www.boliviasoberana.org/blog/\\_archives/2006/4/13/1884087.html](http://www.boliviasoberana.org/blog/_archives/2006/4/13/1884087.html)

9. Ibid.

10. Bolivia, Venezuela y Cuba sellan el proyecto de integración más ambicioso de América, el proyecto ALBA-TCP [www.boliviasoberana.org.blog/archives/2006/5/29](http://www.boliviasoberana.org.blog/archives/2006/5/29).



predomina en el continente, y un impulso al proceso de descolonización que se vive en Bolivia... significa, además, un encuentro de tres generaciones, tres revoluciones que esperan profundizarse más todavía, tres pueblos que trabajan por hacer más grande su amistad<sup>11</sup>.

La revisión de los principios que sirven de fundamento al ALBA y al TCP, así como de los convenios que se firmaron y están en operación, y de las declaraciones de los mandatarios de Venezuela y Bolivia, nos permite afirmar que se trata evidentemente de propuestas alternativas, en cuanto al desarrollo nacional, a la integración comercial y a la relación entre los países, frente a los principios que rigen la OMC y los acuerdos bilaterales y comerciales impulsados por Estados Unidos. En dichas propuestas el énfasis está puesto en políticas que contradicen el núcleo de la estrategia neoliberal: Fortalecimiento de la función económica y social del Estado, control por parte del Estado de los recursos naturales y de las empresas y servicios públicos estratégicos, desarrollo del mercado interno, control a la inversión extranjera y su supeditación a las prioridades del desarrollo nacional, reivindicación de la soberanía nacional de los países, fuerte inversión social. Algunas de estas propuestas retoman los postulados estatistas de la CEPAL, mientras que otras, como la reivindicación de la soberanía nacional, apuntan hacia un proyecto más avanzado. En el plano específico de la integración, se plantean principios, como la complementariedad, la solidaridad y la cooperación entre países, que chocan abiertamente con las normas vigentes del comercio internacional, fijadas por los países poderosos y se orientan hacia el afianzamiento de criterios diametralmente opuestos a estos. En el plano específico de la integración, se plantean principios, como la complementariedad, la solidaridad y la cooperación entre países, los cuales chocan con las normas vigentes del comercio internacional, fijadas por los países poderosos. De la misma manera, se insiste en la identificación y defensa de los intereses nacionales y en la conformación de alianzas entre los países latinoamericanos.

## A manera de conclusión

Las estrategias desarrolladas por Estados Unidos en la región andina derivan de las prioridades trazadas por la superpotencia en las últimas décadas, pero en especial a partir de S-11. Dichas prioridades están consagradas en la Doctrina de Seguridad Nacional y contemplan la cruzada contra el terrorismo en la esfera mundial, ligada a la lucha antinarcóticos, la profundización del modelo neoliberal, mediante la aplicación de las disposiciones de los organismos internacionales y la suscripción de los acuerdos comerciales todavía más ventajosos para sus empresas multinacionales.

Las principales estrategias de Estados Unidos en la región andina han tenido como eje a Colombia, cuyo gobierno es también el mejor aliado con que cuenta la potencia en la región. Estas estrategias han sido el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y el Plan Patriota, en el plano político y militar, y el TLC andino, en el plano comercial. Sin duda, los acuerdos comerciales, regionales y bilaterales, que se han desarrollado en especial en América Latina, son impulsados por la potencia del Norte como una alternativa para tratar de atenuar sus crecientes dificultades económicas y comerciales. En ellos, Estados Unidos ha logrado imponer sin mayor objeción todo aquello que no ha conseguido que le aprueben en el escenario multilateral. De esta manera, estos acuerdos son mucho más lesivos para los países débiles que las decisiones que se adoptan en el ámbito de la OMC.

En ese contexto, los llamados gobiernos alternativos de la región andina, los de Venezuela y Bolivia y más recientemente Ecuador, vienen planteando propuestas que se oponen a los postulados básicos del neoliberalismo y a los proyectos de integración diseñados por Estados Unidos para el continente. Por ello, el proyecto de la Revolución Bolivariana y los planteamientos de los gobiernos de Bolivia y Ecuador parecen representar una alternativa real a la crisis económica y social que viven los países, agobiados por dos décadas de neoliberalismo.

---

11. "Bolivia se integra al ALBA", en *www.rebellion.org*, 30 de mayo de 2006.



**BIBLIOGRAFÍA**

## COLOMBIA

2006 “Texto final del acuerdo bilateral con Colombia.” (22 de noviembre [[http://www.ustr.gov/Trade\\_Agreements/Bilateral/Colombia\\_FTA/Final\\_Text/Section\\_Index.html](http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Colombia_FTA/Final_Text/Section_Index.html)])

## CUMBRE MINISTERIAL DE DOHA

2001 “Declaración relativa a los acuerdos sobre los ADPIC y la salud pública, adoptada el 14 de noviembre de 2001”. (<http://www.wto.org>)

## GARAY, Luis Jorge, Fernando BARBERI e Iván CARDONA

2006 “Conferencia ‘TLC y agricultura: ¿quiénes ganan? ¿quiénes pierden?’”. Planeta Paz, Bogotá, septiembre 11, Bogotá, Hotel Bacatá.

## IFARMA y PAHO,

1994 “Modelo prospectivo del impacto de la protección a la propiedad intelectual sobre el acceso a medicamentos en Colombia”, *Resumen ejecutivo*, Bogotá, 19 de noviembre.

## MINISTERIO (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia)

s.f. “Las cien preguntas del TLC”. (<http://www.mincomercio.gov.co>, julio 23 de 2004)

## OFFICE (Office of the United States Trade Representative)

2006 *Trade Delivers, Benefits of Trade*. July (datos tomados del Instituto de Economía Internacional, <http://www.ustr.gov>)

## RANGEL, Alfredo

2005 “Un año del Plan Patriota”, *El Tiempo*, 6 de mayo, pp. 1-22.

## RUILOVA QUEZADA, Eduardo

s.f. “Colombia: el Plan Patriota y sus secuelas.” ([www.nuestramerica.info/leer/hlvs/334](http://www.nuestramerica.info/leer/hlvs/334), 13 de febrero de 2006)

## STORRS, K., Larry STORRS y Nina M. SERAFINO

2003 “Andean Regional Initiative, January 8, 2003: FY2002 Supplemental and FY2003 Assistance for Colombia and Neighbors”.

## TORRES, Marcelo

2005 “El Plan Patriota” (documento no publicado).

## US

2003 “ANDEAN Regional Initiative (ARI): FY2002 Supplemental and FY2003 Assistance for Colombia and Neighbors, Report for Congress.” January 8.

## US State Department

2002 “National Security Strategy of the United States”. Septiembre ([http://www.usemb.gov.do/IRC/politica/seguridad\\_nacional\\_1.htm](http://www.usemb.gov.do/IRC/politica/seguridad_nacional_1.htm)).

Segunda Parte

**ADMINISTRACIÓN  
DE RECURSOS  
NATURALES**



## LOGROS Y DESAFIOS EN LA GOBERNABILIDAD FORESTAL DE LA AMAZONIA NORTE BOLIVIANA

Wil de Jong\* y Sergio Antonio Ruiz\*\*

### INTRODUCCIÓN

La preocupación mundial sobre los problemas de pobreza y el uso sostenible de los bosques tropicales está muy relacionada con temas de gobernabilidad. Como gobernabilidad entendemos los procesos formales e informales en la toma de decisiones, que involucra tanto a actores públicos y privados, con intereses similares u opuestos. En los últimos años la gobernabilidad de los recursos naturales está ampliamente definida en las normativas de descentralización así como en las reformas políticas y legales. Con descentralización se entiende la transferencia de autoridad en la toma de decisiones y disponibilidad de recursos, desde niveles jerárquicos altos hacia niveles bajos. Este proceso generalmente coincide con una reubicación geográfica de las autoridades, que se desplazan del centro de gobierno hacia lugares más remotos. La descentralización, sin embargo, es parte de una reforma más amplia de gobernabilidad sobre el uso de los recursos forestales, y en muchos casos incluyen una redefinición de los derechos de propiedad, y democratización en la toma de decisiones. Muchos países han integrado al sector forestal en sus reformas políticas como parte de su estrategia hacia el desarrollo económico nacional, y hacia la reducción de la pobreza.

En Bolivia se inició una profunda reforma política y legal durante la década de 1990. Algunos autores consideran dicha reforma como una respuesta a las políticas económicas neo-liberales de los años 1980 (Ruiz 2005). El proceso de participación popular que delegó autoridad, responsabilidad y recursos a los gobiernos municipales, for-

ma parte de esta reforma. Dichos cambios incidieron en gran medida sobre la gobernabilidad de los bosques bolivianos. En detalle, el uso del bosque después de la reforma está normado por un paquete institucional, constituido por la Ley de Participación Popular (1994), la Ley de Descentralización Administrativa (1995), la Ley de Municipalidades (1999), la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA, 1996), y la nueva Ley Forestal (1996). Aunque dichas instituciones contemplaban objetivos y ámbitos de acción distintos, todas ellas influenciaron de una u otra manera la gobernabilidad sobre los recursos forestales. Una evidencia de las diferencias institucionales, es la adaptación de los contenidos entre unas y otras: La Ley Forestal tuvo que adecuarse a la Ley de Participación Popular, y de igual manera, la Ley INRA tuvo que considerar el marco de la Ley Forestal (Ruiz 2005).

El presente artículo considera el impacto del paquete institucional que de aquí en adelante se denomina “la reforma”, que incluye las revisiones de la Constitución del Estado Boliviano, la Ley Forestal, la Ley INRA y la Ley de Participación Popular. Esta última ley da la opción de obtener personería jurídica a muchos asentamientos forestales en la Amazonia Norte Boliviana y regula la de gobernabilidad en los municipios de Bolivia (Fuentes et al. 2005) y por lo tanto es importante de ser considerado aquí. Nuestra fuente de información es un número considerable de investigaciones científicas con trabajos de campo realizados en los últimos 10 años (p.e. Stoian 2006; Ruiz 2005; Gottwald 2006; Fuentes *et al.* 2005; de Jong *et al.* 2004; Bojanic 2001).<sup>1</sup> Dichos estudios en-

\* Centro para Estudios Integrados de Áreas, Universidad de Kyoto, Japón. wdejong@cias.kyoto-u.ac.jp.

\*\* Instituto de Políticas Forestales y Ambientales, Universidad de Freiburg, Alemania.

1. Organizaciones contribuyentes fueron: el Centro Internacional para la Investigación Forestal (CIFOR), el Instituto de Política Forestal y Ambiental, Sección de Mercados y Mercadeo de la Universidad de Friburgo, el Programa de Manejo de Bosques de la Amazonía Boliviana (PROMAB), el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), y otras organizaciones colaboradoras de la región.

focaban aspectos políticos, económicos, ambientales y sociales relacionados con el sector forestal regional.

A continuación se introduce brevemente a la historia socioeconómica del área de estudios, seguida por una sección resumida sobre los antecedentes de la reforma legal y política de Bolivia desde los años 90. Luego se analiza los logros y desafíos de dicha reforma, para concluir en una sección que hace un balance de su aplicación.

## 1. LA AMAZONIA NORTE BOLIVIANA

La Amazonia Norte Boliviana es un área de bosque continuo de aproximadamente 100,000 km<sup>2</sup> que cubre el departamento de Pando, la provincia Vaca Diez, en el departamento del Beni, y una parte de la provincia de Iturrealde, del departamento de La Paz. La región limita con el departamento de Madre de Dios (Perú) y con los estados de Acre y Rhondônia (Brasil). Debido a su aislamiento geográfico y a su desvinculación política y económica con el resto de Bolivia hasta finales del siglo pasado, Ruiz (2005) califica al área de estudios como “región periférica”.

Tradicionalmente la actividad económica regional se basa en la extracción de productos forestales no maderables, con demandas en mercados internacionales: La historia extractivista comienza con la recolección de la quinina (*Cinchona* spp.) a mediados del siglo XIX, siendo desplazada por la producción de goma (*Hevea brasiliensis*) a partir de los años 1880. Si bien la extracción de goma se reduce drásticamente a partir de 1910, su producción para el mercado internacional continuó hasta finales de los años 1980 (Stoian 2000). A partir de los años 1930 hasta nuestros días la extracción de la *Bertholletia excelsa* (comúnmente denominada nuez de Parà o castaña) es la principal fuente de ingresos regionales. Los valores de exportación aumentaron de US\$ 3 millones en 1985 a US\$ 37 millones en 2003. La recolección y el procesamiento de la castaña ofrecen trabajo a casi la mitad de la población económicamente activa de Riberalta, la ciudad más grande de la región (Bojanic 2001). Otras actividades económicas importantes son la extracción de madera, que en 1999 contribuyó con US\$ 10 millones a la exportación, y la extracción del palmito (*Euterpe*

*precatória*), cuyo comercio al momento va en descenso, debido a que el Brasil acabó con las importaciones de palmito boliviano como consecuencia de la crisis económica de los 90.

Como región periférica, el norte amazónico boliviano se caracteriza por tener la situación socio-económica y política precaria. Usando los indicadores de necesidades básicas insatisfechas Fuentes *et al.* (2005), reportan que el 70% de la población vive en pobreza. No solo las relaciones sociales intra-familiares demuestran ser violentas, también las relaciones entre grupos sociales productivos son conflictivas debido a la histórica disputa por el acceso a los bosques (Ruiz 2005). Las elites locales sometían a la población originaria a regímenes laborales semi-feudal, casi esclavistas, sobre todo en los establecimientos forestales controlados por un patrón, comúnmente denominados como barracas. Actualmente en áreas remotas de la región, todavía persisten ciertas condiciones semejantes que privilegian los derechos de las elites locales.

La integración regional con los mercados nacionales e internacionales del Perú y Brasil generan cambios sociales y económicos. La conexión caminera entre Riberalta y La Paz en 1990 explica en parte el aumento de exportación de castaña (Bojanic 2001). Aun con poca accesibilidad en épocas de lluvia, dicha carretera permite que la castaña procesada y madera aserrada se exporte a través de Chile y Brasil. Se espera que la conclusión de la carretera inter-oceánica que pasa por el Perú favorezca a la exportación de los productos regionales.

El desarrollo económico generó fuertes migraciones intra-regionales (Llanque 2006; Stoian y Henkemans 2000). En el tiempo de la explotación de la goma y castaña, las poblaciones rurales tenían actividades forestales durante todo el año, justificando su residencia permanente en el bosque. Con la caída paulatina de los mercados de la goma, los habitantes regionales solo están ocupados adentro del bosque tres o cuatro meses al año. Como consecuencia, muchos pobladores abandonaron las barracas y se asentaron en las ciudades (Riberalta, y Cobija) o fundaron nuevas comunidades rurales donde se dedican a otras actividades el resto del año.

Todos estos cambios ocurrieron sin mayor influencia de la reforma aquí analizada. Como

mostraremos en este artículo la reforma y su implementación gradual en la región también contribuye al proceso del cambio regional.

## **2. LA REFORMA DE LOS AÑOS NOVENTA Y SU IMPACTO EN EL NORTE**

La reforma boliviana fue inspirada en tiempos del auge de la descentralización, y participación democrática, incorporando así las demandas de los grupos campesinos e indígenas. En un primer instante, Bolivia reformuló su Constitución política, y reconoció paralelamente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, donde se incorporan los derechos originarios de los pueblos indígenas (Garzón 2004). La nueva Ley Forestal, promulgada en 1996, tiene objetivos conservacionistas, ya que promueve un aprovechamiento forestal sin llegar a una degradación del bosque, democratizado el acceso y el uso de los bosques (Ruiz 2005). La ley abre la opción del aprovechamiento forestal en tierras comunitarias indígenas y campesinas, y crea una nueva figura legal, las Asociaciones Sociales del Lugar (ASLs), que permiten a los grupos locales, no empresariales, solicitar concesiones forestales. Además, reorganiza la administración y la fiscalización de las tierras forestales. Encarga a una agencia estatal, independiente de las fuerzas políticas de turno, la asignación del 20% de los bosques públicos de los municipios, ha ser administrados por los gobiernos municipales. Así, la nueva Ley Forestal contribuye al proceso de descentralización administrativa. Como consecuencia de las movilizaciones campesinas e indígenas se declara el Decreto Supremo 25848, que asigna áreas forestales significativas a las comunidades campesinas en la Amazonia Norte Boliviana. Dicho decreto establece que la titulación de tierra comunales, definido por la Ley INRA, en la Amazonia Norte Boliviana otorgue un mínimo de área comunal equivalente al número de familias de la comunidad multiplicado por 500 ha. En el área política, la Ley de Participación Popular incorpora al estado un gran número de asentamientos rurales anteriormente no registrados, creando un mecanismo para que sus pobladores participen en la planificación del gasto público local y fiscalicen la toma de decisiones.

Bajo esta nueva situación, nuestra preocupación se centra en conocer el efecto de la reforma

boliviana de los 90 en la Amazonia Norte Boliviana. Nuestras investigaciones revelan que la reforma aquí tratada recién empezó a implementarse a finales de la década pasada. Nos interesa saber si las nuevas instituciones contribuyeron a lograr los objetivos subyacentes. Nuestra inquietud es válida, dada las condiciones peculiares de la región, diferentes a las del resto de regiones tropicales bolivianas. La reforma fue formulada para atender las necesidades del sector forestal de regiones como Santa Cruz, lugar de establecimiento de las más importantes empresas maderables, sin considerar la realidad de la región norte (Bojanic 2001; Ruiz 2005).

A nuestro modo ver, los avances en la gobernabilidad forestal obedece a la incorporación de los grupos menos privilegiados, que ahora gozan de una mayor oportunidad al acceso a los recursos forestales, lo que a su vez podría incidir en el aumento de sus beneficios económicos. La incorporación de la población local estaría contribuyendo a mejorar las condiciones de conservación del bosque. Sin embargo estos resultados son difíciles de predecir o de ser derivados de las reformas a la gobernabilidad. Existen pasos intermedios, que son resultados directos de los cambios institucionales, y que se encuentran más relacionados con los objetivos de fondo de la reforma. Aquí se presenta algunos indicadores que evalúan el progreso de implementación de las actuales leyes boliviana.

Primero se analiza el efecto de los cambios en los derechos sobre la propiedad del bosque. Los promotores de la reforma claramente proponen una redefinición de los derechos hacia el uso de los recursos, como factor importante para lograr los objetivos de desarrollo sostenible. Bajo las condiciones de región periférica, el saber quién tiene derechos de propiedad y considerar sus alcances es de suma importancia. Por ser una zona remota con poca densidad poblacional, y por ser un área mayormente cubierta con bosque, los derechos de propiedad no están bien definidos, o los derechos de propiedad informales han sido el resultado de pugnas entre diferentes grupos de interés, fuertemente influenciados por las elites de poder político y económico. Por eso, la redefinición de los derechos de propiedad tiene gran influencia sobre el éxito o fracaso de las reformas analizadas aquí.



Otro tema considerado aquí es el análisis de la administración de los recursos naturales. La administración y fiscalización de tierras y bosques tiene relación directa con la propiedad. Una administración adecuada de los recursos no solo permite entregar derechos de propiedad de forma transparente, sino que también proporciona mejores mecanismos de control. Al mismo tiempo podría facilitar el cobro de impuestos y la distribución de los mismos. La nueva legislación define, por ejemplo, que los municipios perciban una parte importante de la patente forestal que se cobra a cualquier usuario forestal con Plan de Manejo Forestal (PMF). Estos fondos, por lo menos en el caso del área de análisis, se convierten en la principal fuentes de ingreso municipal, influenciando la gestión de los gobiernos locales. La administración y la fiscalización también son importantes para el cumplimiento de las normas técnicas, como por ejemplo los PMFs, y de igual manera para la atención adecuada a los usuarios del sector civil, quienes desean acceder a los beneficios que ofrecen las leyes.

Al mismo tiempo las reformas de gobernabilidad, debería incluir la participación democrática de los grupos más pobres y vulnerables, o de aquellos que fueron marginados en el proceso de toma de decisiones políticas. La reforma boliviana incorpora estos objetivos, a través de la Ley de Participación Popular, que garantiza la participación activa de las comunidades en el proceso político y administrativo del Estado.

Como lo mencionamos anteriormente, la nueva Ley Forestal intenta democratizar el aprovechamiento forestal más allá del uso tradicional del bosque. Crea la oportunidad para que grupos locales no empresariales también participen en el aprovechamiento comercial de la madera, sea a través de concesiones en tierras fiscales, u organizándose como ASLs.

No obstante todavía existen obstáculos para su implementación, debido a la novedad y consecuente falta de experiencia de los pobladores locales. Según como evolucione la participación de los grupos no tradicionales en el uso del bosque, se contará con mayor información sobre las posibles implicaciones hacia el sector forestal, a sus efectos en la reducción de la pobreza y a la conservación del bosque.

### **3. LOGROS Y DESAFIOS DE LA REFORMA EN LA AMAZONIA NORTE BOLIVIANA**

La siguiente sección resume el impacto de la reforma sobre la Amazonia Norte Boliviana, contestando a cuatro preguntas. (1) ¿Cómo ha cambiado la participación democrática en los procesos políticos y administrativos? (2) ¿Que cambios en los derechos de propiedad sobre el bosque y la tierra han ocurrido? (3) ¿Cómo ha evolucionado la administración y fiscalización de los recursos forestales? (4) ¿Cual es el impactado sobre el bienestar de la población rural y el la condición del bosque de la región?

#### **Participación Democrática**

Los primeros cambios en la Amazonia Norte Boliviana fueron causados por la Ley de Participación Popular. Hasta 1994 el número de gobiernos municipales elegidos democráticamente aumento de cuatro a 15 gobiernos, con el respectivo aumento de los ingresos de administración e inversión local. A nivel de las comunidades rurales, fue de mucha importancia el reconocimiento del estatus legal que dio la ley a un gran número de asentamientos humanos, por ejemplo antiguos centros de acopio, o otros establecimientos productivos, anteriormente indocumentados. Con la dotación de personería jurídica, ellos fueron integrados al Estado. Su participación democrática fue consolidada a través de la figura de Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), el equivalente a una directiva comunal con representación ante el municipal. Los actores locales forman parte además del Comité de Vigilancia, organización civil que actúa como supervisor de las acciones de los nuevos gobiernos municipales (Fuentes *et al.* 2005).

A pesar del avance obtenido con la participación popular en los procesos políticos y administrativos en la Amazonia Norte Boliviana, el proceso todavía está lejos de ser perfecto (Albornoz *et al.* 2007). Como indica Gottwald (2004; 2006), un proceso de participación popular no puede llevarse a cabo fácilmente cuando un porcentaje importante de la población no está registrada oficialmente. Según un censo realizado en 77 comunidades que hizo CIPCA Norte (citado por Gottwald 2004), casi la mitad de la población no está registrada en ningún registro civil; un poco más de

la mitad no tiene partida de nacimiento, y más del 80% no tiene documento de identidad. Atender esta deficiencia no está previsto en ninguna de las leyes promulgadas en los años 1990.

Hasta ahora, en las comunidades de la zona, todavía se están consolidando los mecanismos de representación democrática. Históricamente este fue un proceso muy susceptible al dominio de la élite local. Por lo menos en los primeros años, los representantes regionales para cargos municipales, prefecturales y nacionales prestaban atención a comunidades rurales en la medida en que estas les aseguraban su voto. El conocimiento de la nueva legislación y las posibilidades que esta ofrece a los pobladores rurales en la Amazonia Norte Boliviana es muy bajo (Gottwald 2004; 2006).

### **Propiedad de Tierras y Bosques**

La Ley INRA tenía como objetivo clave consolidar la propiedad de tierras, y lograr un reconocimiento y registro formal de la propiedad existente. Adicionalmente esta ley persigue una redistribución más equitativa de las tierras. En la Amazonia Norte Boliviana su implementación obedece a dos enfoques. Por un lado, las autoridades nacionales definieron un número de territorios con presencia de Indígenas (TCOs; Martínez 2000). La consolidación de la TCO Yaminahua-Machineri, al noroeste del área de estudios, es un ejemplo de ellos, caracterizado por ser un proceso relativamente lento; los indígenas tuvieron que adaptarse a las exigencias legales, y el INRA tuvo que ganar experiencia con la carencia respectiva de instrumentos técnicos necesarios (Garzón 2004; Martínez 2000). Al igual que otros TCOs en Bolivia, un problema clásico a resolverse fueron los conflictos sobre la propiedad de la tierra con terceros. En el caso de Yaminahua-Machineri, los conflictos fueron resueltos sin muchas dificultades. No se puede decir lo mismo de otros TCOs en la región, por ejemplo del “Multiétnico II”, cuya demanda nace con una extensión superior al medio millón de hectáreas y su aprobación estatal reconoce “únicamente” cerca de la mitad de la superficie. En otros TCOs del país, debido a la mayor densidad de población y al peso político y económico de terceros partidos, los problemas de reclamos sobre propiedad resultan mucho más complicados de resolver (Martínez 2000).

Otro tipo de problemas relacionados con las TCOs tienen que ver con la gobernabilidad al interior de las comunidades indígenas. Ruiz (2005) menciona varios desacuerdos entre miembros de la TCO “Multiétnico II” para autorizar a sus dirigentes las negociaciones con terceros en la venta de sus recursos maderables. Igualmente, Garzón (2004) menciona la falta de coordinación en la toma de decisiones entre los Yaminahua y los Machineri, resultado de largas distancias y falta de un mecanismo adecuado para la toma de decisiones. Maldonado *et al.* (2004) hacen una evaluación similar y concluyen que la falta de organización podría ser una razón de la migración de 50 familias Machineris al Brasil.

La falta de gobernabilidad interna genera a una severa crisis de aceptación colectiva de las TCOs. Maldonado *et al.* (2004) no sólo mencionan la migración de las 50 familias a Brasil, también observan la reubicación de los habitantes de la TCO Yaminahua-Machineri hacia el norte de su territorio, dejando la zona sur despoblada. Esto no sólo resultaría en un aumento de la explotación ilegal de los recursos, también incrementaría el asentamiento de poblaciones ilegales no indígenas. Ni el Estado, y aun menos los mismos indígenas cuentan con las capacidades y los recursos para controlar territorios tan extensos.

No queda claro, si los problemas de las TCOs en la gestión de los recursos pueden derivarse a las tierras comunales de campesinos, o los otros tipos de propiedades pequeñas. A pesar que cada familia campesina que habitan en comunidad cuentan con un equivalente de 500 ha, muchas de ellas, principalmente las más antiguas, se muestran más estables en la gestión de los recursos, y en muchos casos la población comunal está en aumento (Gottwald 2004). Al mismo tiempo, se observa un proceso de urbanización en la región (Llanque 2006). Probablemente no habrá problemas de abandono de tierras comunales, aunque no se descarta que continúe la tala ilegal de madera. Sin embargo se prevé que ocurran similares problemas como en las TCOs, sobre todo si los líderes campesinos o ciertas familias influyentes, mantengan su dominio ante el resto de miembros comunales. Más aun si se considera que las nuevas instituciones públicas favorece el surgimiento de pequeños grupos de dirigentes que conozcan las gestiones administrativas y los requerimien-

tos exigidos para el aprovechamiento forestal (Hentschel 2004). El riesgo es mayor en las comunidades campesinas más jóvenes, cuyos habitantes todavía están acostumbrados a un sistema de autoridad dominado por un el patrón (Maldonado 2004).

Sin embargo, igual se prevé que la asignación y clarificación de los derechos de propiedad en la región (formalmente denominado como saneamiento) todavía demanden tiempo. De Jong *et al.* 2004 especula que la propiedad de barracas y de las tierras comunales seguirá en conflictos por mucho tiempo. En 2007, el término “barraca” parece haber pasado a la historia, aunque la explotación de castaña no es actividad exclusivamente de las comunidades. Mas bien, parece que se esta iniciando un nuevo periodo de conflictos sobre acceso a los recursos (de Jong y Evans 2005; Ruiz 2005), esta vez no en base a los reclamos de exclusividad territorial, sino más bien al control mismo de los productos del bosque. Aquí se confirma una vez más, que la reforma no fue concebida para aplicarse en el norte boliviano. El derecho informal de las barracas, era una forma de propiedad muy antigua, que se adapta a los cambios económicos y sociales regionales. Existían percepciones de que las barracas eran el equivalente de latifundios, opiniones que son parcialmente ciertas. En las ultimas décadas, muchos barraqueros controlan áreas forestales menores, y en parte las tierras comunales, coincidan con las aspiraciones barraqueras (de Jong *et al.* 2006; Ruiz 2005). La reforma hasta ahora no ha contribuido a dar soluciones significativas hacia aquellos productores rurales con establecimientos productivos relativamente pequeños de castaña.

### **Administración y Fiscalización**

La administración y fiscalización de los recursos naturales, según como se estipula en la reforma, todavía no ha sido implementada en el área de estudios; es más, si se considera los últimos tiempos de transición política y social, su aplicación podría registrar mayores desaciertos. De forma ideal, una administración efectiva y eficiente debería contar con un registró de tierras, con un sistema de cobro de impuestos y patentes, con un procedimiento administrativo correcto del sector civil hacia el cumplimiento las directrices técnicas

y normativas, y con un servicio publico eficiente y transparente otorgado a los usuarios forestales. Sin embargo, hasta que no concluya el saneamiento, será imposible contar con un catastro sobre la tierra. A pesar de que el catastro de tierras es responsabilidad del INRA, a nivel local son los gobiernos municipales los encargados de su ejecución. En la Amazonia Norte de Bolivia los municipios no cuentan con las facultades técnicas y la capacidad humana para establecer o mantener esta responsabilidad. Los municipios, además, no serán capaces de registrar las nuevas propiedades de usuarios individuales, cuya propiedad esta caracteriza por una alta informalidad y dinámica. En cuanto al registro de concesiones forestales en tierras municipales (ASL), sean estas maderables o en el futuro de castaña, también es atribución municipal, siempre y cuando los agentes locales estén en capacidad de hacerlo y las áreas identificadas estén libres de conflictos. El registro de otro tipo de concesiones, es decir, en tierras fiscales forestales ajenas al municipio, la Superintendencia Forestal seguirá siendo la encargada de su aplicación. A nivel de la Superintendencia Forestal, existen también problemas técnicos y financieros que de igual manera impiden la implementación legal.

En relacionado con el cumplimiento de trámites administrativos como exige la ley, Hentschel (2004) describe los desafíos que encuentran los pobladores de comunidades campesinas para preparar por ejemplo un PMF. Los procedimientos son complicados y costosos, y no están al alcance de las capacidades de la mayoría de las comunidades rurales. De igual modo, las exigencias de los PMFs para la explotación de castaña significan un procedimiento con un costo por hectárea demasiado alto, comparando con los ingresos por hectárea que se obtiene de la extracción de dicho producto.

En resumen, los diferentes requisitos administrativos impuestos por la reforma promueven un “no-cumplimiento” legal y hasta incita a recurrir a la ilegalidad. Muchos de los empresarios con concesionarios forestales en la región no pagan su patente forestal: el aprovechamiento selectivo con pocas especies forestales valiosas, no les permiten recuperar sus costos de producción (Ruiz 2005). De allí que las actividades ilegales siguen siendo la principal forma de aprovechamiento del bosque. La mejor muestra es la extracción de

castaña, principal fuente de ingresos regionales, cuya actividad está plenamente respaldada por acuerdos informales, que son menos complicados y más efectivos al momento de usar el bosque (Ruiz 2005).

Dada la inseguridad jurídica hacia los bosques, varios actores regionales se acomodan a la ley en la medida de sus posibilidades. Aquí se observa la tendencia de las empresas forestales de alejarse de sus concesiones forestales y dedicarse a la compra de madera en troza proveniente de áreas remotas o comunales. Por eso Ruiz (2004) concluye que: "... en un futuro cercano los aserraderos de la región pasarán a ser protagonistas principales del manejo forestal comercial". Un escenario futuro probable, es que la mayoría de las áreas de bosque queden en manos de comunidades campesinas e indígenas, pero que el aprovechamiento del bosque continúe en manos de los empresarios regionales, transformándose de esta manera la forma de los conflictos sociales.

### **Beneficios y Conservación**

El objetivo de esta sección es responder a dos interrogantes: (1) ¿En qué medida la reforma ha contribuido a mejorar los ingresos regionales en general, y en específico de los pobres de la región? (2) ¿En qué medida la reforma ha contribuido a la conservación del bosque tropical de la Amazonia Norte Boliviana?

Uno de los principales efectos de la reforma es que la región se beneficia de la descentralización administrativa. Con la Ley de Participación Popular los municipios reciben fondos importantes del tesoro público a través de la coparticipación tributaria, y últimamente del impuesto sobre los hidrocarburos (Albornoz *et al.* 2007). Estos fondos están a la disposición de los gobiernos locales para su "buena o mala" inversión, principalmente en obras públicas, salud y educación (Fuentes *et al.* 2005).

Un segundo efecto de importancia es la redistribución de la patente forestal que paga cualquier usuario forestal. En su versión original la nueva Ley Forestal normaba una patente de US\$ 1 por hectárea por año al total del área bajo concesión; el 25% de estos ingresos son distribuidos a los municipios donde estaban ubicadas las concesiones, mientras que otro porcentaje no menos im-

portante va a la administración departamental. Entre 1999 y 2003 varios municipios de la región obtenían mejores ingresos bajo esta figura que de los mismos fondos del tesoro general (Ruiz 2005). El Decreto Supremo 27024 reduce el pago de la patente a un pago por área aprovechada, y no por la totalidad de la concesión. Con las nuevas medidas, la demora en el pago de las patentes y las pérdidas de los derechos forestales de las empresas regionales, municipios como el municipio de Bolpebra, que garantizaban su gestión en base a las patentes forestales, han perdido gran parte de sus ingresos.

Hasta la fecha, la reforma boliviana ha tenido poco impacto sobre el ingreso de las familias en las áreas rurales (Ruiz 2005; Gottwald 2006; Hentschel 2004; Stahl 2004). Si bien la población local percibe ahora mayores ingresos por la venta de castaña (de Jong y Evans 2005), esta situación puede atribuirse de mejor manera al aumento de su precio en el mercado internacional, que al control de las áreas productivas por parte de las comunidades rurales. Con o sin reforma, los grupos más privilegiados que perciben el 75% de los ingresos de las actividades extractivistas podría seguir siendo aquellos usuarios sin derechos directos sobre el bosque, es decir: fabricas beneficiadoras, comerciantes, transportistas, contratistas, zafreros, quebradoras de castaña y agentes de crédito (Bojanic 2001).

En cuanto al impacto ambiental del nuevo régimen forestal, Ruiz (2005) y Llanque (2006) señalan que las tasa de deforestación en la región todavía se mantienen bajas. Sin embargo, Ruiz menciona que existe poco control y fiscalización para cumplir las regulaciones hacia el uso sostenible de los recursos naturales promovido por las leyes. Maldonado (2004) observa que existe una protección ineficaz de áreas protegidas, por un lado por que se ignora la conservación de los recursos según las normas técnicas establecidas por ley, y por otro, porque no existen mecanismos de negociación y resolución de los innumerables conflictos entre la administración de los parques nacionales y los usuarios forestales. El nuevo régimen forestal lleva el rotulo de conservacionista, pero fracasa en la práctica, debido a la carencia de respaldo técnico y financiero de los agentes públicos. La conservación de los recursos se encuentra favorecida por la disponibilidad limitada de

infraestructura de servicios existentes en la región, que ha mantenido bajo el impacto del aprovechamiento sobre el bosque, y limita el desarrollo de las actividades agropecuarias. Estas dos condiciones podrían cambiar fuertemente, en caso de que en la región se construyan más y mejores vías de acceso. La tendencia hacia el aprovechamiento forestal no controlado y la expansión de las actividades agropecuarias podrían convertir el área de estudio en una nueva frontera agrícola, similar a las experiencias deplorables en otras regiones de la cuenca amazónica (Browder y Geoffrey 1997).

#### 4. UN BALANCE DE LA REFORMA

A diez años de aplicación de la reforma es posible identificar algunos de sus impactos. El aspecto positivo en la Amazonia Norte Boliviana es el aumento en la seguridad jurídica de los usuarios comunales. Esto permite que ellos ahora aprovechen mejor sus recursos y gocen de las facilidades que brinda la administración descentralizada. La reforma ha contribuido a una redistribución de las tierras y recursos forestales. Cuando concluya el saneamiento en la región, cerca de dos millones de hectáreas tendrán el estatus legal de tierra comunal indígena o campesina (Ruiz 2005). En esta área las comunidades gozaran el derecho exclusivo del aprovechamiento del bosque. La creación de la nueva figura legal, de ASL, que permite a otros grupos sociales, anteriormente marginados, a beneficiarse de la democratización del sector forestal boliviano. Respecto a la patente forestal, el cambio de su cobro por área, y no por volumen disminuye la posibilidad de la explotación selectiva de los bosques. Aquí también se ha logrado una distribución más equitativa de los ingresos forestales. Los gobiernos municipales y las prefecturas, al recibir un porcentaje predefinido de la patente, se encuentran más identificados con el régimen forestal, que les permite destinar dichos ingresos en proyectos productivos o sociales que benefician a la población local. Por último, la creación de la Superintendencia Forestal como instancia estatal independiente, permite hacer transparente la dotación de los derechos forestales.

Sin embargo, la implementación de la reforma en la Amazonia Norte Boliviana todavía está lejos de lograr los objetivos para la cual ha sido formulada. Esto se debe a que su implementación ha

sido inadecuada, pero también a que el régimen tiene deficiencias estructurales al no contemplar las características propias de la región. Esto es válido sobre todo para la Ley Forestal y Ley INRA, donde extensas zonas de bosque son distribuidas bajo criterios agrícolas, apropiados para zonas occidentales de Bolivia. En este punto la Ley de Participación Popular podría ser una excepción, aunque el registro de ciudadanos sigue siendo deficiente, principalmente en zonas rurales remotas, lo que conduce a problemas de representatividad y participación.

La reforma ha entregado derechos de aprovechamiento sobre tierras y recursos forestales a poblaciones originarias y comunidades campesinas, pero no otorga opciones de transferencia de los mismos. Estas limitaciones por un lado dan seguridad a los pobladores rurales, pero a la vez limitan su actuación económica. Todavía no está claro si el impacto de estas limitaciones es positivo o negativo. Como hemos señalado, es posible que las TCOs muy extensas, relacionadas con el número de pobladores, sufra en algún momento la falta de aceptación de otros sectores que tienen necesidad de tierras. La legislación al respecto no ha previsto que tener en propiedad extensas áreas de tierras implica un costo económico de monitoreo y control. Aquí otro tema a ser catalogado como una deficiencia estructural de la reforma.

La reforma ha ignorado a un grupo importante de usuarios de los bosques de la Amazonia Norte Boliviana, es decir a los barraqueros, categorizados como latifundistas, con derechos informales, que no tienen lugar en la Bolivia moderna. No se considera la existencia de usuarios de bosques que practican la extracción de castaña como actividad empresarial familiar, ni tampoco el tamaño mínimo del área, para que estas empresas familiares puedan rendir económicamente. Este cálculo sí se hizo para una familia rural que vive de producción integrada entre la agricultura y extracción forestal, y esta normado en el Decreto Supremo 25848.

La reforma ha modificado de manera importante la industria maderera. Cambios centrales son el pago por área en vez de un pago por volumen, la creación de la figura legal de ASLs y la opción que comunidades indígenas y campesinas participan en el aprovechamiento de madera en sus propiedades. Estos cambios han logrado una verda-



dera democratización del sector forestal en Bolivia. Sin embargo, cabe la pregunta si las nuevas instituciones no han contribuido al fomento de la ilegalidad. El cambio del pago de la patente por volumen en lugar del pago por área, intentaba reducir el área bajo concesión, promover el uso de especies no tradicionales, y así mejorar la contribución del sector forestal a la economía nacional. El mecanismo de cobro y distribución de patentes a las instancias gubernamentales debería garantizar control y fiscalización.

Este escenario todavía no se ha implementado. El aprovechamiento forestal de madera en el norte sigue muy limitado por los precios de las maderas en el mercado nacional e internacional, y por los altos costos de transporte, que no permiten la extracción de otras especies de menor valor comercial. Esta situación ha dado como resultado, que la mayoría de los concesionarios no cancelen la patente forestal, que a su vez repercute en las acciones de fiscalización de la Superintendencia Forestal.

Como consecuencia, Ruiz (2005) estima que las áreas en concesiones se reduzcan en un 50% de la superficie distribuida en 1997. No queda muy claro cuál será la alternativa. Un escenario optimista es que comunidades campesinas e indígenas tengan completo control sobre sus asuntos forestales, que manejen sus áreas forestales con un buen Plan de Manejo Forestal, que tengan la capacidad gerencial instalada para hacer la planificación, negociación, y administración necesaria, y que garanticen una distribución e inversión adecuada de los ingresos forestales (de Jong *et al.* 2006). Este cuadro, sin embargo, todavía está lejos de poder realizarse. En escenario más probable, es que las empresas forestales se asocien con las comunidades, en la mayoría de los casos en relaciones en que las empresas dominan las decisiones, y tengan influencia directa sobre las condiciones de cooperación. Revisando la historia de la región, no se requiere tener mucha imaginación para prever nuevas relaciones de dependencia que, según Gottwald (2004; 2006) son estructuras de poder antiguas adaptadas a una realidad diferente.

Por último, la implementación de las diferentes oficinas de asistencia, control y fiscalización significan un gran desafío. Ya señalamos los problemas que encuentra la Superintendencia Fores-

tal con un financiamiento inadecuado en un escenario de no-cumplimiento del pago de la patente forestal. Poco se ha ejecutado en lograr el funcionamiento las Unidades Forestales Municipales, propuestas en la Ley Forestal, y que deben atender aspectos técnicos dentro del municipio. Los municipios de la región cuentan con poco apoyo en el establecimiento de estas unidades, y ellos también tendrán problemas de financiamiento cuando el sistema de patente no sea implementado como ha sido previsto. Por último, los procesos administrativos que deberán regir cualquier uso forestal parecen requerir conocimientos y capacidades que muchos de los posibles usuarios no tienen, y de añadir costos de transacción que fácilmente podrán convertir en no rentables a ciertos tipos de aprovechamiento forestal. Citando a Gottwald (2004), la reforma esta cambiando la vida de los pobladores más pobres de la Amazonia Norte Boliviana, aunque el progreso es muy lento. El bosque mismo no estará adecuadamente protegido frente a los nuevos saqueos que soporara la región.

## CONCLUSIONES

Considerando la situación actual de la Amazonia Norte Boliviana, una de las deficiencias de la reforma parece de ser que la redistribución de tierras y la democratización no caminan en forma paralela. Los nuevos derechos de propiedad sobre los recursos están limitados al aprovechamiento económico pero no permiten un mecanismo de representación democrática fuera de los límites comunales, o del grupo de interés, que permita influenciar la toma de decisiones que afectan a más de un grupo de actores. Esta situación impide que diferentes intereses y conflictos sean resueltos por medio de un mecanismo democrático y no por medio de acciones civiles.

Tampoco queda claro cómo se debería resolver esta debilidad. Principalmente es resultado de una desigualdad de relaciones de poder, y una falta de confianza (capital social) que existe desde muchos antes de las reformas. Modificaciones tan fundamentales como una redistribución de derechos de propiedad son difíciles también en una situación más favorable que la de la Amazonia Norte Boliviana. Hasta que no se resuelva esta deficiencia en el mecanismo demo-



crático, que debería institucionalizarse por medio de modificaciones legales que consideran mejor las particularidades de la región, no va a funcionar. La desigualdad de relaciones de poder y falta de confianza posiblemente pueden ser atendidas cuando se negocia los puntos contundentes. Esto permitirá también atender las deficiencias que señala nuestro artículo, por ejemplo en los servicios a las comunidades que intentan de formular su PFM. Además de crear capital social por medio de la facilitación de negociaciones, será necesario invertir mucho en crear la capacidad que permite a varios de los actores claves cumplir mejor sus nuevas responsabilidades, pero también lograr condiciones de negociación más equitativas.

En resumen, atender los problemas de gober-

nabilidad que observa este artículo requiere una estrategia amplia. El marco legal, que ha sido nuestro enfoque principal en nuestras investigaciones, es solamente un elemento que influye en la gobernabilidad de los recursos forestales en la Amazonia Norte Boliviana, también es un elemento clave y de suma importancia. Hemos señalado que el marco legal que actualmente existe tiene fuerzas importantes pero también deficiencias estructurales. Algunas de ellas se pueden atender, pero semejantes medidas en aislamiento no tendrán el efecto requerido. Tiene que estar acompañada por medidas más amplias, que crearan la capacidad y disposición adecuada de los diferentes actores para implementar una gobernabilidad mejor, permitida por un régimen legal adecuado a las condiciones de la región.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBORNOZ and 11 authors

2007 *Towards Wellbeing in Forest Communities: A Source Book for Local Government*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research (CIFOR).

BOJANIC, A.

2001 *Balance is Beautiful: Assessing Sustainable Development in the Rain Forests of the Bolivian Amazon*. Utrecht, PROMAB Scientific Series 4.

BROWDER, J.O. y GEOFFREY, B.

1997 *Rainforest Cities: Urbanization, Development and Globalization of the Brazilian Amazon*. New York: Columbia University Press.

DE JONG, W., M. BECKER, S. RUIZ y C. GOTTWALD

2004 "El nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano". En W. Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp 1-24.

DE JONG, W. and K. EVANS

2005 "Volatile Markets and the Empowerment of the Poor." Japan Center for Area Studies Newsletter, No 18. (<http://www.cias.kyoto-u.ac.jp/jcas/newsletter/essay/20050705/01.html>).

De JONG, W., S. RUI, M. BECKER

2006 "Conflicts on the Way to Communal Forest Management in Northern Bolivia". *Forest Policy and Economics* (8): 447-457.

FUENTES, D, R. HACHES, R. MALDONADO, M. ALBORNOZ, P. CRONKLETON, W. DE JONG, Michel BECKER

2005 *Pobreza, Descentralización y Bosque en la Amazonia Boliviana*. Bogor, Indonesia: CIFOR.

GARZÓN, Andrea

2004 "El nuevo régimen legal y los derechos sobre tierras y bosques indígenas". En W.de Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp. 95-110.

GOTTWALD, Carmen

2004 "Participación política de comunidades forestales en el norte amazónico boliviano". En W. de Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp 65-80.

GOTTWALD, Carmen

2006 *Capacities of Rural Forest-dependent Communities in the Northern Bolivian Amazon in Times of Legal Reforms*. Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik Band 11, Remagen-Oberwinter, Germany: Verlag Dr. Kessel.

HENTSCHEL, Günther

2004 “El uso del bosque comunitario bajo el nuevo régimen forestal”. En W. de Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp 81-94.

LLANQUE, V

2006 “4 Forest Product Extraction, Migration and Deforestation in the Northern Bolivian Amazon”. In W.de. Jong, Lye, T.P. Abe K. (eds.), *The Social Ecology of Tropical Forests: Migration, Populations and Frontiers*. Kyoto and Melbourne: Kyoto University Press and Transpacific Press, pp 79-96.

MALDONADO, R

2004 “Conflictos entre uso y protección de los recursos naturales, Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónico Manuripi (RNVSAM)”. En: W. de Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp. 123-136.

MALDONADO, R., HACHES, R., De JONG, W., FUENTES, D., CRONKLETON, P. y BECKER, M.

2004 “Pobreza y descentralización en los municipios de la amazonía boliviana: estudio de caso de los municipios Bolpebra y El Sena en el departamento de Pando”. (Informe Interno, Bogor, Indonesia: CIFOR).

MARTINEZ J.A. (ed.)

2000 *Atlas territorios indígenas en Bolivia: situación de las tierras comunitarias de origen (TCOs) y proceso de titulación*. Centro de Planificación Territorial Indígena, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia.

RUIZ, Sergio A.

2004 “Redistribución de los recursos forestales en el norte amazónico boliviano”. En W. de Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp. 25-46.

2005 *Institutional Change and Social Conflicts over Forest Use in the Northern Bolivian Amazon*. Freiburg, Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik Band 10, Remagen-Oberwinter, Germany: Verlag Dr. Kessel.

STAHL, Johanne

2004 “Estrategias de medios de vida aplicadas por los indígenas Cavineños”. en W. de Jong (ed.), *Retos y perspectivas del nuevo régimen forestal en el norte amazónico boliviano*. Bogor, Indonesia: CIFOR, pp. 111-122.

STOIAN, D

2000 “Shifts in Forest Products Extraction: The Post Rubber Era in the Bolivian Amazon”. *International Tree Crop Journal* (10): 285-299.

2006 *La economía extractivista de la amazonia norte boliviana*. Santa Cruz, Bolivia: CIFOR

STOIAN, D. y HENKEMANS, A.

2000 “Between Extractivism and Peasant Agriculture: Differentiation of Rural Settlements in the Bolivian Amazon”. *International Tree Crops Journal* (10): 299-319.

## ¿CÓMO PUEDEN LOS INDÍGENAS ELUDIR LA INTERVENCIÓN ESTATAL?: EL CASO DE LOS UROS EN LA RESERVA NACIONAL DEL TITICACA

Atsushi Murakawa\*

---

**Resumen:** Este artículo analiza el conflicto entre los indígenas llamados “Uros” y la “Reserva Nacional del Titicaca (RNT)”, bajo la siguiente pregunta como un eje central: ¿Cómo pueden los indígenas eludir la intervención estatal? Los Uros vivían en los totorales del Lago Titicaca, dedicándose a la pesca, caza, y recolección de huevos de aves con sus propios métodos. En 1978, el gobierno militar estableció la RNT rodeando todos los totorales y comenzó el control estatal del uso de los recursos naturales de los indígenas lacustres, basándose en el “derecho occidental” como lo es el derecho de propiedad, posesión, usufructo, etc. Habiendo transcurrido más de 25 años después de la creación de la RNT, recientemente los Uros comenzaron a reclamar que el estado respete su “derecho ancestral”, es decir, están tratando de recuperar las “libertades” que tenían antes de la intervención estatal, mediante el reconocimiento de su “jurisdicción territorial”. Actualmente, para la reivindicación del derecho de los indígenas, está dispuesto el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) “Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989”, el cual generalmente se considera el mejor remedio para resolver este tipo de conflictos. Sin embargo, este artículo muestra la dificultad que los Uros, quienes viven sin confinarse en un territorio determinado, encuentran al enfrentarse con la intervención estatal recurriendo al Convenio 169 de la OIT. Para ello, se presentará el contexto histórico del conflicto, en particular el cambio de la situación antes y después de la intervención de la RNT.

**Palabras claves:** vida nómada, derecho occidental, Convenio 169 de la OIT, Los Uros, Reserva Nacional del Titicaca

---

### INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica, la expansión de explotaciones a través de empresas internacionales, funcionarios burocráticos, etc., está provocando protestas por parte de los indígenas quienes han vivido y viven de sus propios medios dependiendo fundamentalmente de los recursos naturales para su subsistencia. A pesar de que en diferentes países se han producido cambios políticos a nivel nacional llevados a cabo por gobiernos anti-neoliberales, estos no han calmado las protestas ni la indignación de los indígenas (no se oponen al cambio de agentes de explotación según el criterio de “racionalización”, sino a la explotación por ajenos). Es por ello que existe una importancia creciente de dilu-

cidar la tendencia actual en el contexto de los indígenas bajo la doble influencia del Estado moderno y la globalización.

Profundizando el tema, primero se debe aclarar que las comunidades indígenas no están aisladas del mundo exterior. A fin de defenderse de intervenciones amparadas en legislaciones nacionales, algunos indígenas están recurriendo a instrumentos internacionales, en particular, el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) “Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989”.

“Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario” (Art. 8).<sup>1</sup>

---

\* Investigador de la Facultad de Agricultura de la Escuela de Postgrado de Universidad de Kyoto. Aunque debo la completación de este trabajo a la ayuda de mucha gente, me abstengo de hacer enumerarlos. Solo me permito expresar mi agradecimiento a los comuneros del Centro Poblado de Los Uros Chulluni, en particular a los habitantes de la isla de “Wariki Tata” por su amabilidad al acogerme, y a los (ex) funcionarios de la RNT por su trato sincero. Igualmente doy mi reconocimiento a la Srta. Paula Rossi por sus consejos en el proceso de redacción.

1. Es elaborado con el fin de modificar el principio de integración del Convenio 107 “Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957”.

Nadie puede ignorar la importancia primordial del derecho internacional, que facilita la base legal a los indígenas quienes se hallan en una situación injusta bajo el derecho nacional.

Particularmente en el Perú, que es el objeto del presente trabajo,<sup>2</sup> el Convenio 169 fue ratificado en el año 1994, y actualmente existen varios trabajos que critican el incumplimiento por parte del Estado peruano (ej. Farfán 2002; Racismos de Ungurahui 1995).<sup>3</sup>

“Por la ratificación del convenio 169, el Gobierno está obligado a desarrollar una acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos indígenas (...)” (Yrigoyen 2002: 72)

Sin embargo, ¿no constituye un problema sobrevalorar su alcance? *El presente trabajo discute si las protestas de los indígenas encontrarán una respuesta, cuando realmente se ponga en práctica el Convenio 169.* Con ese fin, se expondrá el conflicto entre los indígenas<sup>4</sup> llamados “Uros” y la “Reserva Nacional del Titicaca (RNT) ”.

Los Uros vivían en los totorales del Lago Titicaca, dedicándose a la pesca, caza, y recolección de huevos de aves con sus propios métodos. En 1978, el gobierno militar estableció la RNT rodeando todos los totorales y comenzó el control estatal del uso de los recursos naturales de los indígenas lacustres, basándose en legislaciones nacionales.

Habiendo transcurrido más de 25 años después de la creación de la RNT, recientemente los Uros comenzaron a reclamar que el Estado respete su “derecho ancestral”, es decir, están tratando de recuperar las “libertades” que tenían antes de la intervención estatal, mediante el reconocimiento de su “jurisdicción territorial”, al amparo del Art. 14-1 del Convenio 169.

“Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las

tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes”.

Presentando el contexto histórico del conflicto, *este trabajo estudiará si es que los Uros pueden eludir la intervención estatal, amparándose en el mencionado convenio.*

En relación con este trabajo, son más relevantes los estudios de Orlove (1991; 2002) y Escobar (2004) entre tantos trabajos hechos con referencia a los Uros, los cuales han analizado el mismo conflicto introduciendo la “autonomía” de los indígenas como factor clave. Sin embargo, ambos han adolecido de omisión de contemplar qué significa la “autonomía”, ignorando las diferencias entre los Uros y los indígenas que habitan en las orillas del lago aprovechando los recursos naturales con el fin de actividades agropecuarias. En otras palabras, sin ahondar la relación compleja respecto a la jurisdicción de los totorales entre los Uros (*en el lago i.e. dentro de la RNT actual*) y los indígenas circunlacustres (*sobre tierra firme i.e. fuera de la RNT*), han descrito el conflicto entre el Estado y los “indígenas”. Para ordenar la situación actual en torno al reclamo de los Uros, es menester analizar la relación tripartita,<sup>5</sup> especialmente cómo influyó la intervención de la RNT en la relación consuetudinaria entre los indígenas.

Desde la perspectiva metodológica, se enfoca cómo los indígenas reaccionaron y reaccionan a las legislaciones nacionales (Sugishima [ed.] 1999). Los funcionarios no pueden difundir las legislaciones en todo el territorio estatal sin acciones

2. El presente trabajo se basa en investigaciones hechas desde octubre de 2004 hasta enero de 2005, desde agosto hasta noviembre de 2005, y desde junio hasta septiembre de 2006.

3. El Art. 149 de la Constitución peruana también dispone que “las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas,(...) , pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario”.

4. En este trabajo, se utiliza la palabra “indígena” para definir a los “campesinos”, como legalmente se los llama en el Perú.

5. Para simplificar la descripción del conflicto, el autor no se refiere a otros factores que influyen en este conflicto. Por ejemplo, el hecho que dentro de la comunidad de los Uros existe cierta diferencia social entre los comuneros generada por el turismo.

concretas, ni pueden controlar la existencia de las diversas interpretaciones acerca de las legislaciones una vez promulgadas, lo que genera una situación complicada entre los indígenas: algunos no se enteran de ellas, y otros no las entienden por su analfabetismo. Algunos las interpretan “mal”, otros las interpretan “bien”. Algunos no las aceptan respetando la justicia comunal, y otros las aceptan, etc. En el presente trabajo se describe, de un lado, la presión difusora de las legislaciones nacionales por los funcionarios, y por otro, las diversas reacciones a ella por parte de los indígenas.

Se tratará la relación consuetudinaria entre los Uros y los indígenas circunlacustres (Sección 1), el cambio de la situación bajo el gobierno militar (1968-1980), en especial, el reconocimiento oficial de la Comunidad campesina de los Uros Chulluni en 1975 (Sección 2), el establecimiento de la RNT en 1978 y el control en la década de 1980 (Sección 3), y la situación tripartita en la actualidad (Sección 4).

## 1. “LOS UROS” EN EL LAGO TITICACA

### a. El Lago Titicaca

El Lago Titicaca se ubica en el altiplano confinado entre la cordillera oriental y occidental de los Andes, a una altitud promedio de 3,810 msnm. Se extiende unos 8,560 km<sup>2</sup> entre las repúblicas de Perú y Bolivia.

Debido a la altura, el clima es de temperaturas extremas y ventoso. Asimismo, la radiación solar es muy fuerte, lo que genera un paisaje monótono de plantas bajas.

El año se divide en 2 épocas: la época de sequía desde mayo hasta septiembre, en la que no llueve casi nunca, y la época de lluvia desde octubre hasta abril, cuando la temperatura es relativamente alta. Las precipitaciones anuales exceden los 600 mm.

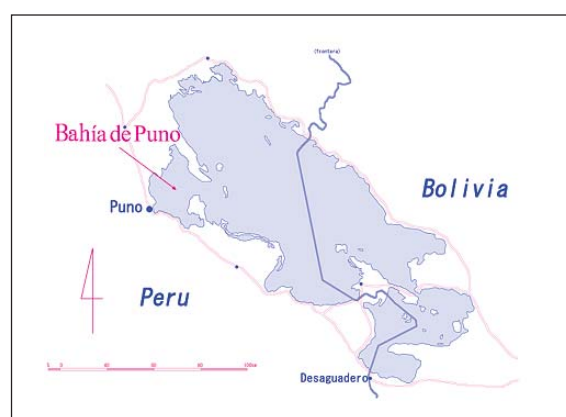
La época de lluvias es la más adecuada para las actividades agrícolas. Sin embargo, ocasionalmente las heladas y granizos destrazan las cosechas. En las inundaciones del Lago Titicaca, existen numerosos humedales los que posibilitan las actividades ganaderas.

El Lago Titicaca se encuentra en la cuenca endorreica. Mediante 5 ríos principales, afluyen al

lago todas las precipitaciones caídas en la cuenca. El lago tiene solo una salida por el río Desaguadero. La evaporación por el fuerte sol genera más de un 90 % de la pérdida de las aguas del lago (Roche 1992: 81-82), lo que causa muchas variaciones en su nivel.

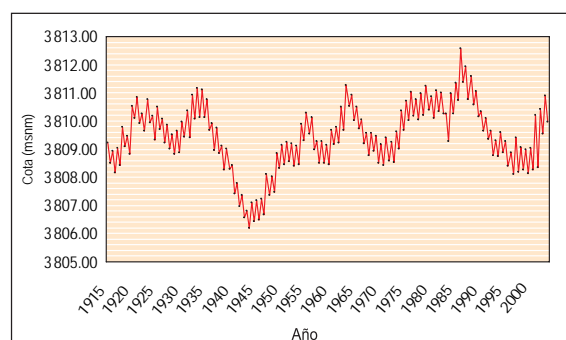
En la época de sequía, baja el nivel rápidamente debido a la mayor evaporación y el menor ingreso fluvial, y luego este proceso se revierte en la época de lluvias. Anualmente el nivel del lago varía unos 0.7 m aunque durante los últimos 90 años se observó una oscilación en el nivel de unos 6.37 m.

Mapa A  
LAGO TITICACA



Elaboración propia en base a “Producciones Publi Rex, Circuito turístico del lago Titicaca.”

Figura  
NIVELES DEL LAGO TITICACA



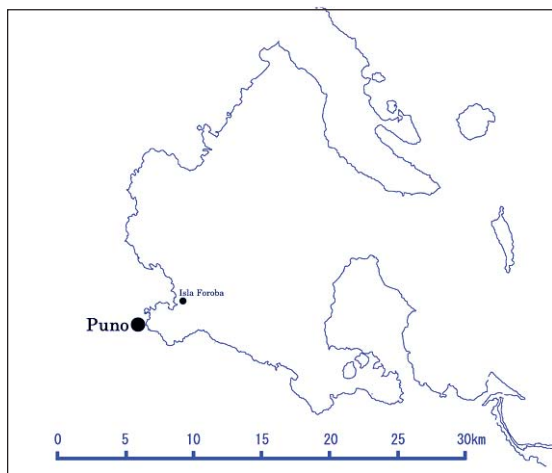
Elaboración propia en base a la información conseguida en la oficina de PELT-Puno

### b. Una planta milagrosa llamada “totora”

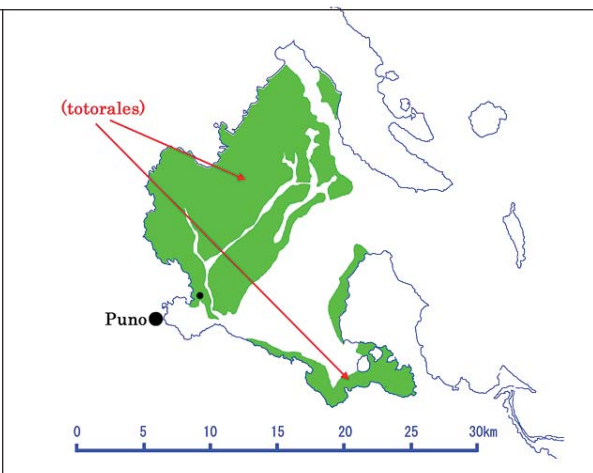
Dentro del Lago Titicaca, en las áreas calmadas y de poca profundidad, crece una planta emergente llamada “totora”. Particularmente, en la bahía de Puno del lado de Perú (véase el Mapa A, B1 y B2), existen totorales gigantescos, que constituyen un



Mapa B1  
BAHÍA DE PUNO (SIN TOTORALES)



Mapa B2  
BAHÍA DE PUNO (CON TOTORALES)



Elaboración propia en base a "Puno, escala 1:200.000 (Servicio Geográfico del Ejército 1927)".

ecosistema peculiar con diversas especies ictiológicas y avifaunas.<sup>6</sup>

La totora se caracteriza por su vigor y crecimiento rápido. Tiene un tallo espigado de color verde,<sup>7</sup> que, con el paso del tiempo, se torna amarillo, secándose gradualmente debido a los fenómenos naturales.

A los indígenas lacustres, esta planta les significa oportunidades de pescar, cazar y recolectar huevos de aves. También tiene varios usos como alimento, forraje del ganado, materia prima para la fabricación de las balsas, quesanas y artesanías, combustible, etc.<sup>8</sup>

Cabe enfatizar que esta planta milagrosa (de mucha utilidad y abundante en la zona) no puede crecer sin agua. *Cuando baja el nivel del lago, la tierra donde se encuentran los totorales queda descubierta.* En el caso de los totorales de la bahía de Puno, el límite del lago incluso se traslada unos Km. con solo 1 m de cambio en el nivel de las aguas.

### c. Los Uros en los totorales

En los totorales de la bahía de Puno, viven los indígenas Aymaras llamados "Uros",<sup>9</sup> quienes

6. Existen 87 especies de aves y 26 especies de peces (RNT 2002: 21).

7. Crece entre 0.5 y 1.5cm por día (Reyes 2002: 107) alcanzando una longitud máxima de 6 m (Iltis 1992: 244).

8. Según la fase de su crecimiento, que se clasifica en "totora joven", "totora madura" y "totora vieja".

La "totora joven" sirve como alimento de los indígenas y también como forraje para el ganado (vacas, ovejas, chanchos, etc.). A medida que los indígenas lacustres se fueron involucrando en el mercado nacional e internacional, especialmente en la segunda mitad de la siglo XX (Orlove 2002: 182-184), ha aumentado su valor como forraje.

La "totora madura" posibilita la fabricación de las balsas, quesanas y artesanías (para profundizar sobre este tema más, véase Yamamoto [1978; 1981]). Anteriormente las balsas eran imprescindibles para los indígenas, ya que sin ellas no podían realizar sus actividades lacustres. Pero, debido a la influencia del mercado, las balsas han sido sustituidas por botes de madera más veloces y durables. Pocas comunidades sin tierras cultivables aún dependen de la fabricación de quesanas y artesanías.

La "totora vieja" sirve como combustible. Pero ya no tiene otro uso después de secarse. Frecuentemente los indígenas queman la "totora vieja", para que vuelva a rebrotar la "totora joven".

Por último, la rizoma de totora tiene sabor dulce. Dicen que durante la sequía severa en la década de 1940, los indígenas pudieron sobrevivir gracias a ella. También sirve de alimento para los chanchos.

9. Estos "Aymaras" llamados "Uros", sobre quienes se trata en el presente trabajo no son los Uros (Urus) de Desaguadero a quienes muchos cronistas, padres y estudiosos se han referido (ej. Acosta 1962; Basadre 1884; La Barre 1947; Polo 1901). Estos Aymaras comenzaron a vivir en los totorales de la bahía de Puno más recientemente, ante la usurpación de tierras luego de una guerra (Romero 1949: 41) o la intervención de latifundistas (García 1949: 54); o para aprovechar los recursos naturales (Cano 1952: 67; Macedo 1950: 85).

Anteriormente los Uros se llamaban a sí mismos Ccapiños, haciendo referencia al lugar en donde viven: Ccapi, pero actualmente adoptaron su nuevo nombre de "Uros" para promocionar el turismo.



mantienen las islas flotantes de totora,<sup>10</sup> utilizando esta única planta disponible para comer, fabricar balsas y casas, hacer fuego, etc.

Anteriormente todos los Uros se dedicaban a la pesca, caza y recolección de huevos de aves, permaneciendo en el Sector Ccapi (véase el Mapa C). Sin embargo, luego de que un adventista construyera una escuela primaria en 1963, algunos comuneros comenzaron a acoger a los turistas, mientras que otros mantuvieron su forma de vida, alejados de las actividades turísticas.<sup>11</sup> A partir de 1986, los primeros se trasladaron unos tras otros hasta conformar la zona turística (véase el Mapa C).

Actualmente, en el Sector Ccapi viven los que se dedican a la pesca, caza y recolección, y en la zona turística viven los que dependen del turismo en mayor o menor escala,<sup>12</sup> obligados a mostrar

una vida en armonía con el medio ambiente para así poder contentar a los turistas.<sup>13</sup>

Gracias al dinero obtenido en la zona turística, algunos de los Uros se trasladaron a un pueblo en las orillas del lago llamado “Chulluni” (véase el Mapa C).<sup>14</sup> Aun así, la mayoría de quienes se asentaron en Chulluni mantienen sus ocupaciones en las islas, ya que les es difícil ganarse el sustento de vida sin las actividades turísticas.

A pesar de estas diferencias en la comunidad de los Uros nacidas durante los últimos 40 años, *los Uros, más que ningún pueblo siguen dependiendo de los recursos naturales en los totorales.*

#### **d. La relación consuetudinaria entre los Uros y los indígenas circunlacustres**

Al norte de la orilla de la bahía de Puno, viven los Quechuas y al este los Aymaras,<sup>15</sup> es decir, las únicas poblaciones aledañas a los totorales son los Quechuas, no así los Uros (Aymaras) en Chulluni.<sup>16</sup> Esta sección ordena la relación consuetudinaria entre los Uros y los indígenas que habitan en las orillas del lago en torno al aprovechamiento de los recursos del lago, tomando en consideración las variaciones de nivel del lago. Primero se comienza por mencionar la situación antes de 1963, hasta cuando los Uros vivían menos influenciados por el turismo.

Los recursos naturales de los totorales

Los indígenas circunlacustres, en general, se sustentaban a través de las actividades agropecuarias.<sup>17</sup> Para alimentar a su ganado, sacaban las totoras y una planta acuática llamada “llachu” de

Mapa C  
BAHÍA DE PUNO CON DETALLE



Elaboración propia en base a “Puno, escala 1:200.000 (Servicio Geográfico del Ejército 1927)”. A fin de lograr mejor explicación, el autor ha especificado el “Sector Ccapi”.

10. En el Sector Ccapi, los Uros no vivían sobre las islas flotantes, sino en el bosque de totora donde hay menor profundidad que otras partes del lago (Marden 1971; Yamamoto 1978, 1981). Debido a la influencia del turismo, comenzaron a construir las islas realmente flotantes, utilizando un bloque de raíces de totora llamado “Kili” como flotador.
11. La primera escuela se encontraba en una isla llamada “Toranipata” cerca de Puno (Velásquez 1977). Los turistas comenzaron a visitar las islas de los alrededores también.
12. Actualmente en la Zona Turística, existen unas 30 islas flotantes, en cada una viven un máximo de 15 familias. 3,550 comuneros pertenecen al Centro poblado de los Uros Chulluni (CUC 2004/09/04).
13. Por lo que deben mantener las islas flotantes, balsas y casas construidas con pura totora, no permitiéndose la introducción de otros materiales.
14. Unos pocos de ellos han abandonado completamente la vida en las islas flotantes, trabajando como lancheros.
15. La ciudad de Puno tiene 109,805 habitantes (INEI HP). En los pueblos adyacentes a los totorales de bahía de Puno viven unas 3563 familias (RNT 2002: 28, 84).
16. Otros Aymaras también aprovechan los recursos naturales de los totorales, que se encuentran cruzando la bahía exterior de Puno.
17. Se dedican a la pesca como actividad secundaria.

los totorales adyacentes a su pueblo, ya que que eso les facilitaba el transporte en grandes cantidades. En consecuencia, *su campo de aprovechamiento era limitado*.

A diferencia de los indígenas circunlacustres, los Uros se dedicaban a la pesca, caza y recolección y por ende, *requerían campos extensos*, ya que la fauna no vive en un territorio determinado, sino que traslada su hábitat según la condición del lago. Por esta razón, los Uros debieron ingresar en las cercanías de los pueblos circunlacustres para ganarse su sustento de vida, viajando largas distancias desde el Sector Ccapi.<sup>18</sup>

Las tierras descubiertas

Con la llegada de la sequía, la situación cambió. A medida que las tierras del lago quedaron expuestas debido al descenso del nivel, los ganaderos de las orillas ingresaron a esas tierras con el fin del pastoreo. En algunas comunidades, *era común hacer documentos notariales sobre las tierras expuestas de totorales*, para asegurar su derecho (En 1947, se reconoció legalmente el derecho de las tierras dejadas al descubierto por el descenso de las aguas del lago).<sup>19</sup>

Al mismo tiempo, los Uros pasaron a vivir en las tierras descubiertas quedándose en el Sector Ccapi y allí comenzaron a practicar la agricultura y ganadería como actividades secundarias.

Cuando los ganaderos avanzaron hacia el Sector Ccapi surgieron los conflictos porque para los Uros eran ni más ni menos que invasores. Cuando quedaron totalmente descubiertas las áreas con los totorales durante los años cuarenta, los Uros se enfrentaron con los ganaderos y hacendados, utilizando piedras como armas.

Así, los Uros tienen alguna conciencia de su territorio, aunque no es compartido ni reconocido oficialmente. Además, esto no significa que los

Uros se hayan confinado en ese territorio. Una vez que subió el nivel del lago, los ganaderos y hacendados tuvieron que retirarse a su pueblo y los Uros pudieron volver a pescar, cazar y recolectar fuera de “su territorio” nuevamente.

Esta costumbre no ha cambiado, después de que algunos de los Uros se trasladaron a la Zona Turística a partir de 1986. Para los Uros, su “territorio” sigue siendo los totorales centrados en Sector Ccapi, aunque fuera de su “territorio” también pueden pescar, cazar y recolectar normalmente.

## **2. LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD CAMPESINA DE LOS UROS CHULLUNI**

Hasta la época del gobierno militar, los Uros no tenían ningún documento oficial que delimitara sus territorios, es decir no tenían ninguna base legal para enfrentarse con invasores como los ganaderos que habitan en las orillas del lago. Sin embargo, bajo la situación política extraordinaria del gobierno militar, los Uros consiguieron un informe oficial territorial.

### **2.1 La época del gobierno militar (1968-80)**

El gobierno militar del general Velasco, quien tomó el poder tras un golpe de estado en 1968, realizó una reforma agraria que, en principio, beneficiaría a los campesinos,<sup>20</sup> con el fin de “sustituir los regímenes del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra”.<sup>21</sup> Sin embargo, paralelamente el gobierno impulsó la nacionalización en varios campos, entre ellos, el agua, los recursos forestales, la fauna, etc. En el caso de los totorales en el Lago Titicaca, esta ambivalencia dio origen a los conflictos actuales en torno a los totorales.

Los indígenas circunlacustres fueron afecta-

18. Analizando el manejo comunal de los recursos ictiológicos en las comunidades de Lago Titicaca, Leveil (1990) menciona que los comuneros insisten en la exclusividad territorial de los totorales. Sin embargo, su trabajo no analizó profundamente la peculiar situación respecto a los totorales de la bahía de Puno, ignorando a los Uros quienes viven en los totorales y a los conflictos históricos que surgieron con el cambio del nivel del lago.

Los datos obtenidos por el autor del presente trabajo muestran que no se oponen en lo absoluto al ingreso de los Uros con fines de pesca, caza y recolección, si bien todas insisten en que es obligatorio respetar su propio territorio ancestral, cuando baje el nivel del lago. Por otro lado, los Uros dicen que no hay ningún problema para ingresar fuera de su “territorio”, aunque, no es recomendable dejar redes ahí debido a la existencia de “ladrón”.

19. La Ley N° 10842 promulgada el 14 de marzo de 1947.

20. En el proceso de la reforma agraria, los beneficiarios no eran los indígenas, sino los “campesinos”.

21. Art. 1 de la “Ley de Reforma Agraria” promulgada el 24 de junio de 1969.

dos directamente por la nacionalización de los recursos naturales. El 24 de julio de 1969, se promulgó la “Ley general de aguas”, cuyo Art. 1 indicó que “las aguas, sin excepción alguna, son de propiedad del Estado, y su dominio es inalienable e imprescriptible”. Asimismo, el Art. 5 dispuso que

“Son igualmente de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado.

a. La extensión comprendida entre la baja y la alta marea, más una faja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea;

g. *Los terrenos ganados por causas naturales o por obras artificiales, al mar, a los ríos, lagos o lagunas, esteros y otros cursos o embalses de agua*”.

Mediante estos artículos, cualquier lugar donde creciera la totora, cayó bajo la jurisdicción del Estado, aun cuando estas estuvieran expuestas debido a las sequías.

Asimismo, el Art. 1 de la “Ley forestal y de fauna silvestre”<sup>22</sup> indicó que “los recursos forestales y la fauna silvestre son del dominio público y no hay derechos adquiridos sobre ellos”.

Así los totorales quedaron bajo el control estatal legalmente,<sup>23</sup> aunque los indígenas circunlacustres no se enteraron de la invalidación de sus documentos notariales.

## 2.2 El proceso del reconocimiento oficial de la “Comunidad campesina de los Uros Chulluni”

Los Uros no sufrieron una invalidación como la de los indígenas circunlacustres, puesto que entonces no tenían ningún documento territorial. Más

bien eran los únicos que podían reclamar su dominio sobre los recursos naturales del Lago Titicaca, aprovechando el principio del gobierno militar “para que la tierra constituya, para el hombre que la trabaja”<sup>24</sup>. Evidentemente solo los Uros vivían en los totorales. Enfocando este estatus especial de los Uros, a continuación se describe lo que pasó en el proceso del reconocimiento oficial de la “Comunidad campesina de los Uros Chulluni” (CUC) que concluyó el 23 de octubre de 1975, bajo el gobierno militar.

### a. Antecedentes

Desde el año 1972, los promotores de la Oficina Regional de Apoyo a la Movilización Social (ORAMS)-VIII comenzaron a visitar el Sector Ccapi (donde todos los Uros permanecían todavía) para “lograr la consciente y activa participación de la población nacional”.<sup>25</sup> Manteniendo las visitas periódicas, a los Uros les explicaron el nuevo sistema legal para persuadirles de la necesidad de adquirir personería jurídica.<sup>26</sup>

Así, los Uros comenzaron el trámite del reconocimiento,<sup>27</sup> juntándose con los pobladores de “Chulluni” con quienes se vinculaban por sangre,<sup>28</sup> lo que generó la necesidad de la determinación de su territorio conforme a lo establecido en el “Estatuto especial de comunidades campesinas”<sup>29</sup>.

### b. La ambivalencia

Sin embargo, los funcionarios confrontaron “la complejidad del elemento territorial de esta Comunidad”.<sup>30</sup> A pesar de que no pudieron otorgarles ningún derecho legal sobre los totorales a nivel

22. Promulgada el 13 de mayo de 1975. Se derogó esta ley con la promulgación de la nueva “Ley forestal y de fauna silvestre” el 7 de julio de 2000.

23. Hasta el establecimiento de la RNT, no hubo un impacto real por las promulgaciones de esas leyes.

24. Art. 1 de la “Ley de Reforma Agraria”.

25. El Art. 2 de la “Ley orgánica del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social” promulgada el 4 de abril de 1972.

26. Un ex funcionario de la ORAMS comentó que ellos mismos comenzaron esa promoción, mientras que el primer profesor de la escuela adventista comentó que él y unos comuneros fueron quienes la solicitaron a la ORAMS.

27. Existen dos tipos de explicaciones acerca de este proceso. Algunos comuneros comentaron que debido a promociones de la ORAMS, se habían unido con los pobladores de Chulluni, es decir, para conseguir el reconocimiento era indispensable unirse con alguna comunidad circunlacustre; mientras que otros negaron la existencia de tales presiones.

28. Chulluni tiene una extensión de 50.25 ha., que son aptas para el cultivo del secano (ORAMS 1975b: 7), y sus habitantes se dedican a la agricultura y ganadería de menor escala, pesca, caza, recolección y al turismo. Según una entrevista con los comuneros, cuando se encontraban en trámite del reconocimiento oficial, solo existían unas 10 casas. Actualmente habitan más de mil personas.

29. El Decreto Supremo N° 37-70-AG.

30. ORAMS 1975b: 1.

nacional, se vieron obligados a contribuir con los Uros que “históricamente han habitado y lo siguen en las islas flotantes del Lago Titicaca”<sup>31</sup> a través de una reforma agraria. Un informe de la ORAMS-VIII mencionó la dificultad de esta ambivalencia.

*“(…) en sector del Lago Titicaca Islas flotantes de los Uros y totorales está incurso dentro de la Ley de propiedad del Estado, es también cierto la necesidad de Organización y Consolidación de esta comunidad” (ORAMS,1975b :8)*

### c. La delimitación

Entre agosto y septiembre de 1975, los funcionarios de la ORAMS-VIII citaron a las comunidades colindantes a una reunión deslindadora, en la cual decidieron determinar los límites de posesión de los Uros en las áreas acuáticas.

Pero, ¿a cuál comunidad deberían citar para fijar su territorio? No existía ninguna comunidad colindante en el Lago Titicaca, ya que, conforme a la “Ley general de aguas”, las áreas con totoras pertenecían al Estado. Por lo tanto, los funcionarios no tenían ninguna razón para tomar en consideración los documentos conseguidos por los indígenas circunlacustres.

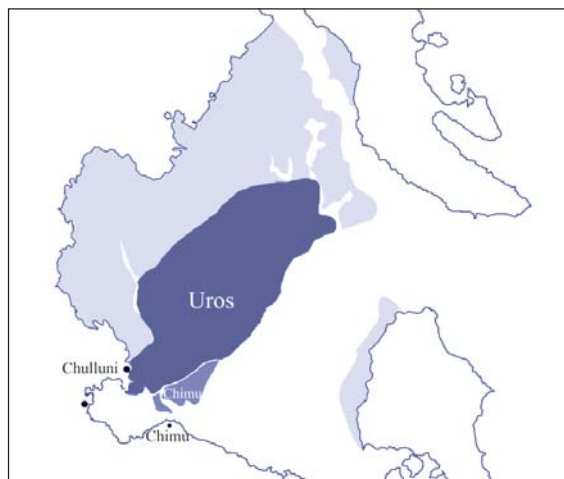
Sin embargo, bajo su propio criterio, los funcionarios solo citaron a una comunidad circunlacustre llamada “Chimu”, cuyos comuneros se dedicaban a la fabricación de artesanías de totora debido a la falta de terreno cultivable. Para la determinación de otros límites, a los Uros les permitieron llevar a cabo una delimitación “unilateral con Lago Titicaca”<sup>32</sup>, es decir, los Uros pudieron declarar su territorio como quisieron, sin sufrir la intervención de las comunidades circunlacustres (véase el Mapa D). Terminadas todas las delimitaciones, la ORAMS-VIII hizo el informe final.

“En resumen las áreas que encierran los perímetros de los dos sectores de la Comunidad de los Uros Chilluni son de

1°.- Sector Chilluni (Tierra firme) es de setenta y ocho hectáreas con dos mil quinientos metros cuadrados de superficie.

2°.- Sector Los Uros (Lago Titicaca) es de once mil trescientos ochenta y tres hectáreas, con cinco mil metros cuadrados de superficie” (ORAMS,1975b)

Mapa D  
DESLIDANCIÓN EN 1975



Elaboración propia en base al ORAMS 1975 (b).

De esta manera, los Uros obtuvieron un informe oficial que les permitiría enfrentar la invasión de los ganaderos en caso de juicio.

Cabe aclarar que, aun después de esta deslindación, también los Uros continuaron pescando, cazando y recolectando fuera de su “territorio”, razón por la cual, según dicen los comuneros, solo cuando se expongan las tierras, ocurren conflictos entre las comunidades. En ese proceso de reconocimiento, los Uros determinaron su territorio el cual sus antepasados habían protegido de los ganaderos y hacendados en la década del cuarenta.

### d. El reconocimiento oficial

Sin embargo, el citado informe final no constituía reconocimiento oficial. Aún quedaba por resolver la ambivalencia antedicha. El 23 de octubre de 1975, se promulgó la “Resolución Jefatural N° 261-75-AE-ORAMS-VIII” para dar terminación al proceso de reconocimiento.

31. ORAMS 1975b: 1.

32. ORAMS 1975a.

“Primero: Reconocer oficialmente a la Comunidad Campesina de Uros-Chulluni (...), y disponer su inscripción en el Registro Regional de Comunidades Campesinas, acto con el cual quedará perfeccionados su personería jurídica.

Segundo: *Aprobar el plano del área de la Comunidad Campesina e indicación de linderos con una superficie de 78.250 has. (...)*”

Finalmente la ORAMS-VIII solo les reconoció el territorio de “Chulluni” en la tierra firme, dando más importancia al marco legal a nivel nacional que al estatus especial de los Uros. Así, los Uros consiguieron la personería jurídica de la “Comunidad campesina de los Uros Chulluni”, renunciando a su territorio con 11.383,5 ha. en el Lago Titicaca.

De esta manera, los Uros supusieron que no les pasaría nada sin ese derecho, porque su situación era la misma antes y después del reconocimiento, en el sentido de que no tenían ningún documento territorial sobre las áreas acuáticas.

### 3. LA INTERVENCIÓN ESTATAL POR LA RESERVA NACIONAL DEL TITICACA

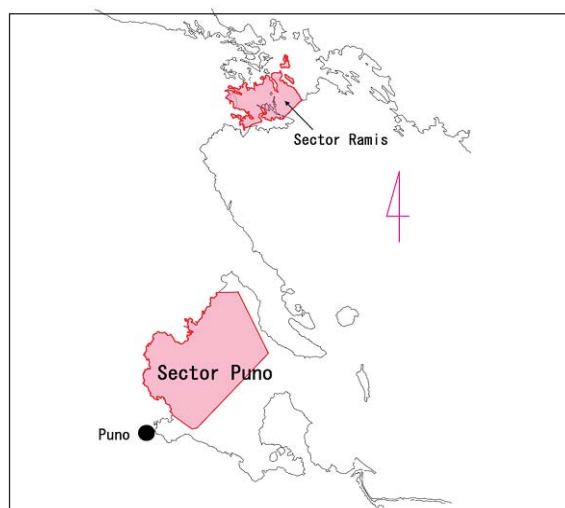
El 31 de octubre de 1978, mediante el “Decreto Supremo N° 185-78-AA”, el gobierno militar estableció la Reserva Nacional del Titicaca (RNT),<sup>33</sup> que comprende el Sector Puno (29.150 ha.) y el Sector Ramis (7.030 ha.) (véase al Mapa E).

El Art. 1 del decreto determinó los límites por coordenada geográfica. En el caso del Sector Puno, colocaron 10 hitos para rodear todos los totorales. Así, entre todos los indígenas lacustres, solo los Uros se vieron forzados a vivir en el Sector Puno de la RNT.<sup>34</sup>

Basándose en el territorio jurisdiccional, los funcionarios intentaron garantizar la conservación de los recursos naturales y paisajísticos. A los indígenas lacustres se les permitió seguir aprovechando los recursos naturales, pero bajo el control estatal.

“Las empresas campesinas y personas naturales en posesión de parcelas en las Islas dentro del área, seguían realizando sus actividades agropecuarias habituales, *estando obligados a acatar las normas técnicas* que imparta el Ministerio de agricultura y alimentación (...)” (Art. 2)

Mapa E  
JURISDICCIÓN DE LA RNT



Elaboración propia en base a RNT (2002)

#### 3.1 Los objetivos del establecimiento

Según un informe para establecer la RNT (MA 1977), se comenzó un estudio preliminar a principios de la década de 1970 y se elaboró el anteproyecto en junio de 1976. En ese entonces, la CUC recién creada aún no había manifestado oposición al establecimiento de la RNT, participando en el proceso de determinación del ámbito de la RNT (MA 1977: 2).

El mismo informe justificó el establecimiento de la RNT por cambios en las costumbres indígenas.

“En las últimas décadas por *excesivo pastoreo, extracción indiscriminada y quemadas incontroladas* estas áreas han empezado a disminuir y en algunos lugares a desaparecer” (MA 1977: 2)

33. Justificó el establecimiento por “la existencia de excepcionales características de la flora y fauna silvestre y de bellezas paisajísticas, así como de peculiares usos tradicionales de los recursos naturales en armonía con el medio ambiente”.

34. En otras palabras, se estableció la RNT, comprendiendo la extensión de 11.383,5 ha. que los Uros habían deslindado en el proceso del reconocimiento oficial.



Se observó “la excesiva explosión demográfica” y “la aparición de necesidades crecientes generadas por una sociedad de consumo”, las cuales hicieron que “se vea forzado, en un ciclo creciente, a destruir sus recursos naturales, los que paradójicamente constituyen su primaria y fundamental fuente de supervivencia” (MA 1977: 15). Para evitar ese círculo vicioso, no se pudo dispensar de la intervención estatal, según el informe. Sin embargo, esa no era la única razón.

“Desde hace muchos años se tuvo la idea de (...) que, aprovechando de las manifestaciones culturales de las poblaciones del área y de la fabulosa belleza escénica de la región *se obtengan beneficios mediante un turismo integrado*” (MA 1977: 2)

Para proceder al cobro por derecho de ingreso a la RNT también era necesario incorporar los totorales a la Unidad de Conservación.

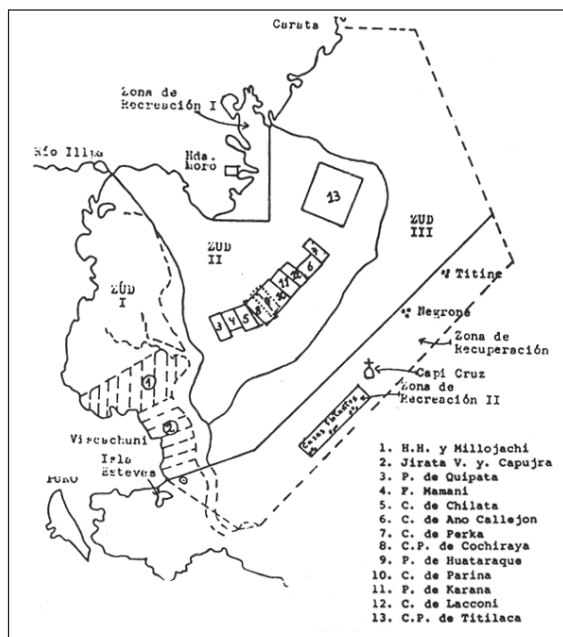
### 3.2 El control en la década de 1980

Los funcionarios decidieron controlar, particularmente, “los totorales más grandes, que se conocen en el territorio peruano” y las “aves acuáticas, muchas de ellas rarísimas”.<sup>35</sup> El primer Plan Maestro (RNT 1979) manifestó la estrategia de control del aprovechamiento de la totora mediante las zonificaciones: Zona de Recuperación, Zona de Utilización Directa, Zona de Recreación y Zona de Servicios.

Con excepción de la prohibición estricta en la Zona de Recuperación, se permitió aprovechar los recursos naturales en la Zona de Utilización Directa. Aun así, para cortar la totora en la zona delimitada para la realización de control rotativo (véase el Mapa F), era obligatorio firmar un contrato con los funcionarios y pagar el importe correspondiente. Asimismo la caza de aves requería de un carné.

Legalmente los indígenas ni siquiera podían ingresar a la jurisdicción de la RNT sin registrarse. Según el Art. 70 del “Decreto Supremo N° 160-

Mapa F  
ZONIFICACIÓN (1984)



Fuente: Orlove (1991: 235)

77-AG”,<sup>36</sup> eran infracciones en las Unidades de Conservación, incluidas las Reservas Nacionales, “invadir o usurpar su territorio”, “provocar incendios forestales”, “incumplir las disposiciones relativas a la conservación de la fauna silvestre, así como la destrucción de nidos o madrigueras”, “transitar en zonas no autorizadas”, etc. Por ende, no pudieron quemar los totorales ni tampoco recolectar los huevos.

En síntesis, *los indígenas necesitaban permiso de los funcionarios solo para tener acceso a los mismos recursos naturales que se encontraban bajo su control antes de la intervención estatal*. Era el Estado quien tenía soberanía sobre los recursos naturales, como indicó claramente el Art. 17 de la “Ley forestal y de fauna silvestre” refiriéndose a las Reservas Nacionales: “el aprovechamiento de sus productos será realizado por el Estado”.<sup>37</sup>

Hacia 1980, esta medida entró en práctica en el Sector Puno. Se instaló un puesto de control<sup>38</sup> y se ejecutó patrullaje para “regular el uso actual de la totora, transformándolo en uso racional”.<sup>39</sup>

35 RNT (1979: 26).

36 Promulgado el 31 de marzo de 1977.

37 Promulgada el 13 de mayo de 1975.

38 Isla Foroba en el Mapa B1.

39 RNT (1979: 113).



Según los comuneros de los Uros, los guardaparques de la RNT confiscaron los instrumentos de cortar totoras, los huevos recolectados, las aves cazadas, etc.

“(…) nos quita, según ellos es porque nos culpan de exterminadores de recursos naturales. (…) según ellos era la forma de mantener la flora y fauna”

Antes del establecimiento de la RNT, los Uros no se imaginaron tal situación (los indígenas circunlacustres tampoco).<sup>40</sup> Ya no era ocasión de enfrentarse entre los indígenas, sino con los funcionarios de la RNT.

Sin embargo, los Uros no tenían ninguna base legal para defenderse de este “engaño” de los funcionarios. Según el Art. 2 del “D.S. N° 185-78-AA” citado anteriormente, los indígenas pudieron aprovechar los recursos naturales *solo bajo el control estatal*. Los funcionarios monopolizaron toda la competencia y con su base “científica” juzgaron el manejo de los recursos que hacían los indígenas.

Asimismo, los Uros eran incapaces de reclamar basándose en la jurisdicción territorial, porque habían renunciado a su “territorio” de una extensión de 11.383,5 ha. Así, no les quedó ningún medio a través de cual poder eludir la intervención estatal.

Pero este control intimidatorio no llegó a durar mucho en la práctica. El frondoso bosque de totorales dificultó la vigilancia de los guardaparques. Además, la inmensidad de la jurisdicción de la RNT requería un buen financiamiento para mantener los patrullajes y, debido a la precaria situación nacional, los controles dejaron de ejercerse en 1986 (Orlove 2002: 206-208).

Ese mismo año, los funcionarios comenzaron a cobrar a los turistas por el derecho de ingreso a la RNT para financiar el reactivamiento de su control. Sin embargo, al año siguiente, ante el

reclamo de la CUC, decidieron entregarles la mitad del monto recolectado, y finalmente les concedieron todo el derecho de cobro a partir de 1992 (RNT 01/2000: 2).

#### 4. LA RELACIÓN TRIPARTITA ENTRE EL CUC,<sup>41</sup> LOS INDÍGENAS CIRCUNLACUSTRES Y LA RNT.

En la década de los noventa, bajo el gobierno de Fujimori, se ordenaron las leyes acerca de la conservación de la biodiversidad y protección ambiental, centralizando la competencia en el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).<sup>42</sup> Para la gestión de las Áreas Naturales Protegidas, el 17 de junio de 1997, se promulgó la “Ley de Áreas Naturales Protegidas”, en la que se reconoció al INRENA como ente rector. Al amparo de la nueva legislación ambiental, se comenzó la reorganización de la RNT a partir de 1995.

##### 4.1 El reclamo del CUC

El 27 de abril de 1999, los funcionarios inscribieron oficialmente en el registro público la extensión del Sector Puno con 29.150 ha. delimitado según el D.S. 185-78-AA, conforme a lo establecido en el Art. 4 de la “Ley de Áreas Naturales Protegidas”: “Las Áreas Naturales Protegidas (...) son de dominio público y no podrán ser adjudicadas en propiedad a los particulares”.

Este acto equivalió a declarar a los Uros “inquilinos”<sup>43</sup> a los que se les permite permanecer en la RNT que es propiedad del Estado.<sup>44</sup> Reaccionando ante esta actitud represiva, *la CUC comenzó a pedir que el Estado “respete el derecho ancestral que han adquirido sus antepasados”*,<sup>45</sup> es decir, reclamaron (y reclaman) *por qué los Uros, quienes viven en los totorales desde mucho antes del establecimiento de la RNT, tienen que pedir permiso solo para seguir aprovechando los recur-*

40. Según Orlove (1991: 217), “Mediante la amenaza de la detención y la perspectiva de las multas y la prisión los guardias podían exigir sobornos”.

41. El 11 de mayo de 2001, mediante la Resolución Municipal N° 013-2001-CMPP, la CUC se convirtió al “Centro poblado menor de los Uros Chulluni”.

42. Se creó por el Decreto Ley N° 25902 del 28 de noviembre de 1992.

43. CUC 04/09/2004.

44. Hasta entonces no se ha inscrito oficialmente, si bien el Art. 5 de la Ley general de aguas indicó que son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado las tierras con totorales.

45. CUC 19/06/2002.

*sos naturales, e incluso trasladarse hasta una oficina muy alejada de donde se encuentran.*<sup>46</sup>

“En la actualidad la Reserva Nacional, pretende ingerencia respecto al manejo y aprovechamiento de los recursos de las islas flotantes (...), pensamos que la INRENA no tendría competencia ni autoridad sobre las islas de nuestra propiedad” (CUC 23/11/1999)

Para ello, se ven obligado a mostrar su jurisdicción territorial (bajo el sistema legal actual, cualquier derecho requiere el límite de su aplicación).

“Pedimos que se nos reconozca oficialmente nuestra jurisdicción que por cientos de años nuestros antepasados poseeron” (CUC 05/08/2002)

De esta manera, recurren al informe territorial de ORAMS-VIII que determinó los límites de su territorio con una extensión de 11.383,5 ha. (en total, 11.461,75 ha., adicionando la extensión de Chulluni),<sup>47</sup> puesto que no poseen otro documento territorial.

“Actualmente contamos con todos los documentos necesarios para que se nos respete con un área total de 11461.75 hectáreas” (CUC 19/06/2002)

La CUC mantenía las conversaciones con la RNT hasta una reunión que se llamó “Uso y manejo de totorales en la Reserva Nacional del Titicaca” celebrada el 15 de febrero de 2000. Sin embargo, el nuevo presidente de la CUC elegido en junio de 2001, endureció su actitud y comenzó a buscar una solución, negando todo el diálogo con los funcionarios de la RNT.

Actualmente, al presidente de la República, los políticos, la sede central del INRENA en Lima, etc,

se les están enviando los memoriales ignorando el marco de las legislaciones nacionales al amparo de los instrumentos internacionales como Convenio 169 de la OIT.

“ (...) es imprescindible que respeten nuestra titularidad de nuestros territorios, *conforme lo dispone el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos de derecho internacional*” (CUC 17/11/2004)<sup>48</sup>

Por otro lado, se está recurriendo a medios más radicales como la toma del puesto de control,<sup>49</sup> la detención de un guardaparque de la RNT que se encontraba en su “territorio”,<sup>50</sup> movilizaciones en las calles de Puno, e incluso el bloqueo de carreteras.<sup>51</sup>

Cabe mencionar que este reclamo del CUC ha provocado el enfrentamiento no solo con el Estado, sino también con los indígenas circunlacustres, ya que el “territorio” reclamado por el CUC abarca las tierras que mencionan los documentos notariales de los ganaderos (véase 2-2 acerca de la determinación “unilateral” de los Uros).

A pesar de que el gobierno militar los invalidó, *los indígenas circunlacustres nunca renunciaron a su derecho*. Para ellos, es injusta esa invalidación coactiva y su derecho merece ser respetado. Les parece que el CUC solo pretende “monopolizar todo el lago”.

## **4.2 La participación de los indígenas circunlacustres**

Si bien es cierto que volvió la intervención de la RNT en la segunda mitad de los años noventa, su actitud fue diferente a la de antes.<sup>52</sup> El nuevo Plan Maestro publicado en el año 2002 comenzó por reconocer sus errores.

46. Este reclamo, en parte, proviene del cambio social. Habiendo transcurrido unos 40 años desde la construcción de la escuela primaria, ya muchos comuneros son hábiles en el castellano, lo que les posibilita enfrentarse con la RNT con sabiduría legal. El nuevo presidente pertenece a la primera generación que recibió enseñanza en la escuela adventista (Velásquez 1977).

47. También se debe tomar en consideración el impacto de la liberalización del mercado de tierras bajo el gobierno de Fujimori.

48. Hasta el 2002, la CUC reclamaba la creación de la “Reserva Comunal” en la categoría baja de las ANP conforme el marco de la “Ley de Áreas Naturales Protegidas”. Sin embargo, este reclamo no compatibiliza con el Art. 4 de la misma ley: “no podrán ser adjudicadas en propiedad a los particulares”.

49. El 10 de septiembre de 2002, el INRENA otorgó el derecho de administrar ese puesto de control al CUC (INRENA 10/09/2002).

50. El 26 de enero de 2005.

51. El 17 de noviembre de 2004 y el 24-25 de mayo de 2005.

52. Aunque en el 2001 los funcionarios seguían intentando cobrar a los indígenas mediante contratos de corte (RNT 2001 :25-27), el Plan Maestro (2002) no ha mencionado nada sobre el cobro para el aprovechamiento de los recursos naturales.

“(…) se cometieron errores que llegaron a aislar a la RNT del contexto social regional” (RNT 2002: 7)

Por lo tanto, es menester realizar un “modelo de manejo participativo” con las poblaciones locales, conforme lo declaró la nueva estrategia a nivel nacional del Art. 31 de la “Ley de Áreas Naturales Protegidas”.<sup>53</sup>

“La administración del área protegida dará una atención prioritaria a asegurar los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades nativas y campesinas ancestrales (…)”

Los funcionarios comenzaron a celebrar talleres informativos, incentivando el cambio de la relación con los indígenas, de “Estado-Usuario” a “Estado-Socios”,<sup>54</sup> lo que genera la participación de los indígenas circunlacustres del Sector Puno, a excepción del CUC.<sup>55</sup>

#### a. Los derechos

Aunque los funcionarios se encargan de la “coadministración” de la RNT con los indígenas locales, no pueden otorgar el derecho de propiedad en las Áreas Naturales Protegidas. Por lo tanto, el 17 de junio de 1999 los funcionarios inscribieron oficialmente en el registro público la extensión del Sector Puno con 29.150 ha. conforme a la “Ley de Áreas Naturales Protegidas”.

Posteriormente comenzaron a delimitar los territorios de “uso ancestral”, revisando los docu-

mentos conseguidos antes de la época del gobierno militar (véase el Mapa G),<sup>56</sup> con el fin de satisfacer a los indígenas lacustres que insisten con los documentos notariales. La línea de control actual se basa en ese territorio el cual identifica sus “derechos y deberes”(RNT 2002: 7).

El “Decreto Supremo N° 009-2006-AG” promulgado el 23 de febrero de 2006, definió los derechos de los participantes.<sup>57</sup>

“Reconocer y respetar *los derechos de posesión, uso y usufructo*, ancestrales y tradicionales de pueblos originarios vinculados al aprovechamiento sostenible de la totora (*Schonoplectus totora*), los llachos (*Myriophyllum elatinoides*) y recursos naturales (…)” (Art.1)

“Precise que *los usos ancestrales y tradicionales tienen carácter gratuito* al relacionarse con el *autoconsumo y subsistencia de los usuarios* (…)” (Art.4)

En la jurisdicción de la RNT, los funcionarios han nombrado a la comunidad responsable del territorio delimitado. El CUC nunca ha participado en el proceso de delimitación hecho por la RNT, como así tampoco los funcionarios nunca han revisado el mapa de la ORAMS (1975b) que delimitó el territorio de los Uros. En el caso de algunas comunidades (parcialidades) que no tienen ningún documento territorial, los funcionarios esbozaron los límites aprovechando los documentos de comunidades colindantes, luego establecieron los lími-

---

Para el autofinanciamiento de la RNT, los funcionarios están tratando de recobrar el derecho de cobro que habían concedido a la CUC (RNT 2001: 18-19; RNT 2002: 39). Actualmente, al CUC les están exigiendo “abstenerse de realizar cobros ilegales, por concepto de ingreso al área natural protegida” (RNT 20/03/2002) al amparo de la Resolución Jefatural N° 098-98-INRENA-J, que les había autorizado a cobrar.

53. El 20 de enero de 1997, el lado peruano de Lago Titicaca ha sido reconocido por la Convención Ramsar (RNT 2002 :18).

54. RNT 2002: 34.

55. Según un informe titulado “Conflicto aparente con la Comunidad campesina Uros Chulluni”, los funcionarios consideraron que el reclamo del CUC no procede del manejo de los recursos naturales sino del “manejo económico”, y no representa la opinión comunal.

“(…) un conflicto local se da con la Directiva de la comunidad campesina Uros Chulluni, debido a la desorganización a nivel comunal, primando intereses personales o de grupos ante manejos económicos (…)” (RNT 02/2000: 1).

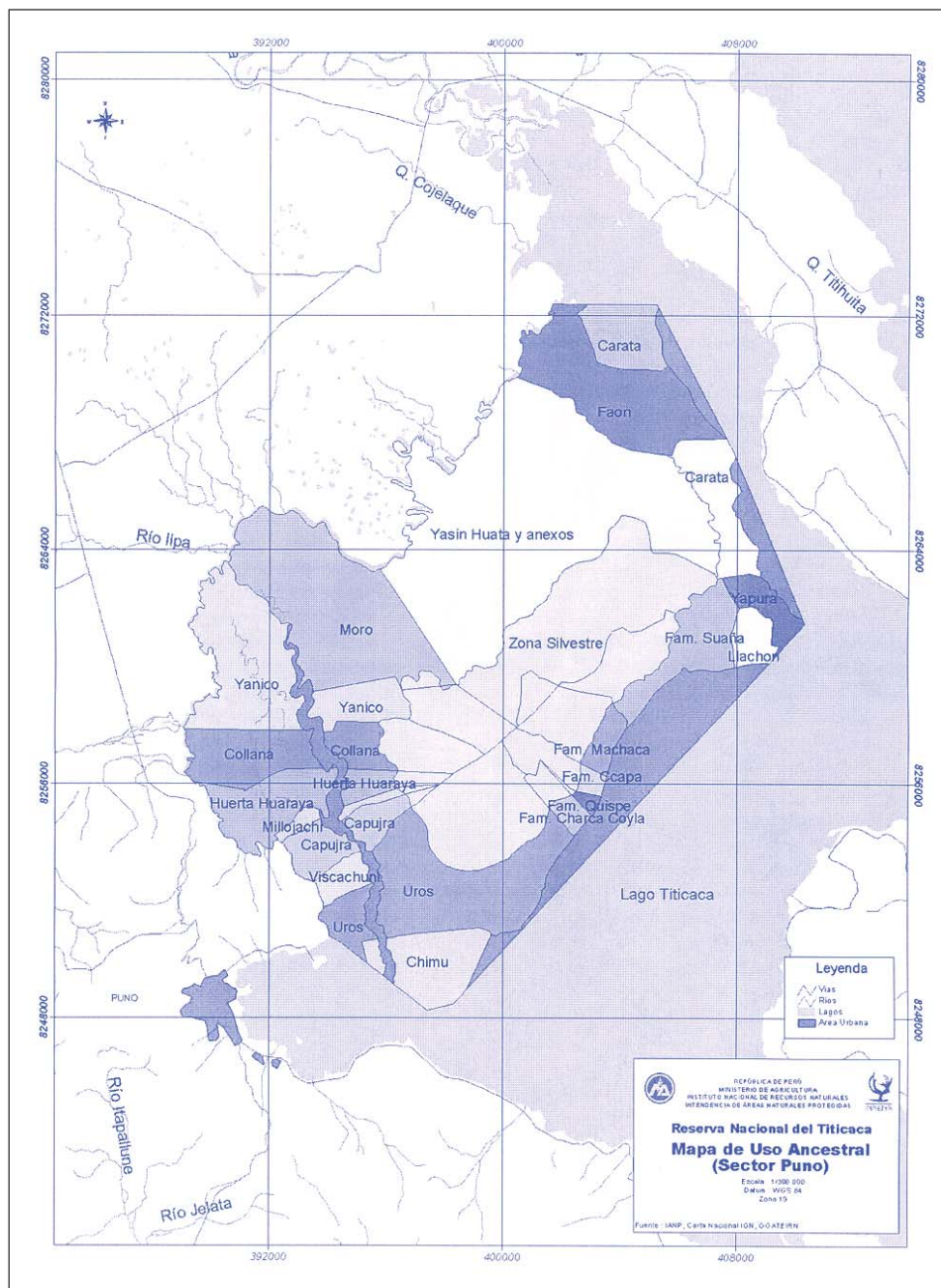
Por ende, está justificado el control de los recursos naturales “en beneficio de la mayoría de comunidades y poblaciones humanas circunlacustres del Lago Titicaca” (RNT 02/2000: 4).

Sin embargo, se debe contemplar el hecho de que existen muchos opositores a la RNT dentro de los indígenas circunlacustres también, quienes organizan el “Frente Regional por la Defensa de los Recursos Naturales y Medio Ambiente del Altiplano” (FREDERNMAA) en colaboración con el CUC.

56. A pesar de que el CUC nunca participó en estas reuniones delimitadoras, declaraciones de otras comunidades posibilitaron determinar los límites de los Uros.

57. Desde el establecimiento de la RNT, nunca se ha promulgado un decreto con un rango tan alto.

Mapa G  
 MAPA DE USO ANCESTRAL



Fuente: INRENA HP

tes mediante diálogo con ambas partes (de esta manera, los funcionarios pudieron delimitar el territorio de los Uros sin participación del CUC). Los funcionarios determinaron la Zona Silvestre sobre la base de un “estudio científico”, en el que “el aprovechamiento de recursos en esta zona será restringido y limitado” (RNT 2002: 47) o “está totalmente prohibido ingresar” según comentan algunos guardaparques.

De esta manera, en su territorio, las comunidades circunlacustres pueden aprovechar los recursos naturales libremente, salvo uso comercial.

Es necesario aclarar que los funcionarios promulgaron este derecho amparándose en el Convenio 169 de la OIT.

“El INRENA (...) reconoce sus derechos ancestrales y tradicionales (...), para lo cual elaborará



los mapas respectivos cuyo contenido acredita el ejercicio de su derecho *conforme al Convenio 169 de la OIT (arts. 14º y 15º) (...)*” (Art. 5)

Actualmente, el proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) está implementando las titulaciones de esos territorios (Art.6), las cuales satisfacen las exigencias de los participantes quienes se sustentan mediante las actividades agropecuarias.

#### **b. Los deberes**

A cambio, los participantes se ven obligados a cumplir “deberes”.

“El aprovechamiento de los recursos naturales se realizará *bajo planes de manejo a través de contratos de aprovechamiento y permisos para actividades menores*” (RNT 2002: 49)

Pueden aprovechar su “libertad”, pero solo *bajo la supervisión de la jefatura de la RNT* luego de registrarse. Deben aprovechar los recursos naturales solo en su territorio como fue delimitado.

“El derecho de aprovechamiento de los recursos naturales de las comunidades, parcialidades, ayllus y grupos familiares, se respetarán sobre las áreas de uso ancestral en las cuales no exista conflicto con otras poblaciones” (INRENA 08/02/2004)

Asimismo, deben asumir toda la responsabilidad de su territorio, obligándose a “ordenar el uso de los recursos, resolver los conflictos al interior de la comunidad, apoyar el control y vigilancia” (RNT 2002: 37) mediante “guardaparques voluntarios” elegidos entre los comuneros.

Es decir, los indígenas circunlacustres *pueden vivir solo en su territorio*, realizando un uso planificado de sus recursos naturales, *excluyendo a otros de su territorio, y no ingresando en los territorios ajenos*, sin permiso de la RNT.<sup>58</sup>

### **4.3 La situación actual en torno al reclamo de los Uros**

#### **a. Las diferencias entre los indígenas**

Cabe enfatizar que *estos deberes son menos dañinos para los indígenas circunlacustres*, dado que, a diferencia de los Uros, su campo de aprovechamiento es limitado (véase 1 (d)). Para cumplir con sus deberes no necesitan cambiar su forma de vida drásticamente, lo que facilita su diálogo con los funcionarios. Indudablemente, son los pescadores, cazadores y recolectadores, quienes sufren más ante este control que interfiere con las costumbres de los indígenas, forzando la exclusividad territorial aun cuando el nivel de lago sea el normal.

Aún la nueva estrategia de la RNT no desvanece totalmente las desconfianzas de los indígenas circunlacustres inspiradas por el control represivo de los años ochenta. Sin embargo, ya *algunas vienen confiscando redes de pesca dejadas en su “territorio” en colaboración con la RNT*, por 2 razones principales.

–El reclamo del CUC está amenazando el “territorio” que mencionan los documentos notariales sobre los totorales, mientras que la RNT está asegurando su “uso ancestral”.

–Están siendo influenciados por una “educación ambiental” que les es impartida por la RNT, que los concientiza de sus deberes de proteger “los valores, importancia y potencialidades de la RNT” (RNT 2002: 58).

Con el tiempo, a medida que logren su titulación, es probable que estén aun más involucrados en esta estrategia, llevando a cabo el control que nunca pudieron poner en práctica los guardaparques de la RNT.

#### **b. ¿El manejo participativo?**

Cabe enfatizar que los funcionarios, que promulgan el “modelo de manejo participativo” de la

58. Este control es muy ventajoso para los funcionarios por varias razones.

Primero, será posible eliminar la quema de totorales que afecta los nidos de la avifauna. Los funcionarios suponen que se realizará un uso “racional” evitando la quema (véase una referencia de 1 b), si cada uno tiene más conciencia de sus recursos. Asimismo, en el caso del incendio, pueden identificar a los culpables por su ubicación, ya que es obligatorio asumir todas las responsabilidades de su territorio, defendiendo la exclusividad de su territorio.

En segundo lugar, podrán ejercer un control sobre la pesca, caza y recolección que dañen directamente a las faunas. Por último, este control posibilita reducir el costo del control de la RNT (RNT 2002: 39).

RNT, no permiten el aprovechamiento de los recursos naturales, sin el empadronamiento y autorización de la jefatura de la RNT.

“ (...) reiteramos a usuarios de totora que no cuentan con autorización escrita por esta Jefatura (...), serán considerados como infractores a la ley” (INRENA 12/06/2001)

Los funcionarios para con los Uros, quienes no participan de la coadministración de la RNT tiene una actitud represiva y aún estando autorizado a juzgar el manejo de los recursos que hacen los indígenas. Es decir, *los indígenas no tienen otra alternativa más que aceptar la “coadministración”*.

Aunque el cambio de actitud de los funcionarios ganó la participación de algunos indígenas circunlacustres, no se trata de un real cambio de relación de “Estado-Usuario” a “Estado-Socios”, sino que se trata de una coincidencia de intereses de ambas partes.

## CONCLUSIÓN

### 1. Los Uros, amparándose en el derecho occidental, no pueden eludir la intervención estatal.

Actualmente los Uros, quienes sufrieron el control intimidatorio de la RNT en los años ochenta, están reclamando que el Estado respete su “jurisdicción territorial” con una extensión de 11.383,5 ha. a fin de aprovechar los recursos naturales sin la supervisión estatal, es decir, sin participar en reuniones de la RNT, sin registrarse, sin pedir permiso, etc., como lo hacían antes del establecimiento de la RNT.

No obstante, se concluye que de esta manera, *no podrán eludir la intervención estatal*, ya que quedarán incapaces de seguir pescando, cazando y recolectando “fuera de su jurisdicción”, bloqueados por los guardaparques de la RNT y los indígenas circunlacustres involucrados en la “coadministración”. Esto significa que *obtener la jurisdicción territorial equivale a someterse a la presión del control estatal*.

Cabe aclarar que la dificultad que los Uros encuentran al enfrentarse con la intervención estatal, no proviene de la imperfección de su reclamo, sino de la preponderancia del derecho occidental,<sup>59</sup> que está dispuesto a garantizar solamente los derechos de las tierras deslindadas. *Bajo el sistema actual, no existe ningún remedio para asegurar la forma de vida de los Uros, quienes se sustentan de la fauna del lago, la cual no vive en un territorio determinado, sino que traslada su hábitat según la condición del lago.*

Por lo tanto, aun cuando los Uros obtengan una jurisdicción territorial, les quedan solo 2 alternativas: renunciar a su forma de vida o mantener el diálogo con la autoridad competente para pedir permiso de acceso “fuera de su jurisdicción”, acudiendo a una oficina de la RNT alejadas del lugar donde se encuentran. Aun cuando establezcan un Estado soberano, *los Uros, amparándose en el derecho occidental, no pueden eludir la intervención estatal.*

Lo que debe tenerse presente es *esta diferencia de posición entre los “juzgadores” y los “juzgados” quienes se ven obligados a acudir a la justicia de los invasores, la que ni siquiera está dispuesta a garantizar su forma de vida.*

### 2. El Convenio 169 de la OIT adolece de imperfecciones para garantizar la vida de los indígenas.

Por las razones expuestas, se concluye que el Convenio 169 de la OIT adolece de imperfecciones para garantizar la vida de los indígenas.

El Art. 14-1 citado en la introducción del presente trabajo distingue muy claramente las “tierras que tradicionalmente ocupan” de las “tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos”. No hace falta aclarar que *el Convenio 169 es una variación del derecho occidental, que favorece a los que viven en territorios deslindados*. Por lo tanto, el convenio no contribuye a resolver la dificultad de los Uros.<sup>60</sup>

Para concluir el autor considera que es fundamental reconsiderar el por qué los indígenas, al igual que todos nosotros, se ven obligados a vivir bajo el sistema del derecho occidental siendo que no es compatible con su tipo de vida nómada.

59. Procedente del derecho romano.

60. Véase que El Art. 5 de D.S. N° 009-2006-AG que se refiere al Convenio 169 de la OIT (4-2 (b)).



## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, J.

1962 *Historia natural y moral de las Indias*, 2a ed. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

BASADRE, M.

1884 *Riquezas peruanas: colección de artículos descriptivos escritos para "La Tribuna"*. Lima: Impr. de "La Tribuna".

CANO, W.

1952 *Estudio geográfico histórico y sociológico del Lago Titicaca*. Buenos Aires: Ediciones Moreno.

CUC-Comunidad campesina de los Uros Chulluni/ Centro poblado menor de los Uros Chulluni

23/11/1999 "Memorial (Señor Ing. Alberto Fujimori-Fujimori)" (CUC-Comunidad campesina de los Uros Chulluni/ Centro poblado menor de los Uros Chulluni, Puno).%

19/06/2002 "Memorial (Señora Ellian Karp)" (CUC-Comunidad campesina de los Uros Chulluni/ Centro poblado menor de los Uros Chulluni, Puno).

05/08/2002 "Memorial (Señor Presidente del Consejo Administración Regional- Puno)" (CUC-Comunidad campesina de los Uros

Chulluni/ Centro poblado menor de los Uros Chulluni, Puno)

09/04/2004 "III aniversario" (CUC-Comunidad campesina de los Uros Chulluni/ Centro poblado menor de los Uros Chulluni, Puno)

17/11/2004 "Proclamación de los pueblos circunlacustres de la región Puno por la defensa de los bosques totorales, el llacho y el oro azul" (CUC-Comunidad campesina de los Uros Chulluni/ Centro poblado menor de los Uros Chulluni, Puno).

ESCOBAR, F.

2004 "Manejo sustentable de recursos naturales de la Reserva Nacional del Titicaca: el caso Jatun Isla de sector Ramis y la Isla Flotante Los Uros de sector Puno". Tesis de maestría (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito).

FARFÁN, G.

2002 "Derecho consuetudinario en las rondas campesinas y pluralismo legal", *Allpanchis* No. 59: 83- 105.

GARCÍA, U.

1949 *Pueblos y paisajes sudperuanos*. Lima: Cultura Antártica.

ILTIS, A. y P. MOURGUIART

1992 "Higher Plants: Distribution and Biomass". In Dejoux, C. y A. Iltis (ed.), *Lake Titicaca: A Synthesis of Limnological Knowledge*, Boston: Kluwer Academic Publishers, pp. 241- 253.

INEI- Instituto Nacional de Estadística e Informática

HP <http://www.inei.gob.pe>

INRENA- Instituto Nacional de Recursos Naturales

HP [http://www.inrena.gob.pe/ianp/ianp\\_bl\\_disp\\_05.htm](http://www.inrena.gob.pe/ianp/ianp_bl_disp_05.htm)

12/06/2001 "Oficio N° 054-2001-INRENA-DGANPES-DANP-J-RNT" (INRENA, Puno).

10/09/2002 "Acuerdo con el Centro poblado Uros Chulluni e INRENA para la administración directa de recursos en un sector de la Reserva Nacional del Titicaca" (IRENA, Puno).

08/02/2004 "Carta N° 231-2004-INRENA-IANP-DOANP» (IRENA, Puno).

LA BARRE, W.

1947 "The Uru- Chipaya". In Steward, J. (ed.), *Handbook of South American Indians: The Andean Civilizations*. Vol. 2, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, pp. 575- 585.

LEVIEL, D. y B. ORLOVE

1990 "Local Control of Aquatic Resources: Community and Ecology in Lake Titicaca, Peru", *American Anthropologist* 92(2): 362- 382.

MA-Ministerio de Agricultura y Alimentación

1977 *Informe técnico para establecer la Reserva Nacional del Titicaca*. Lima: MA.

MACEDO, C.

1950 “Los Uros y los falsos Uros”. *Album de oro de Puno: el Lago Titicaca*, Tomo XIV, Puno: Frisancho, S., pp. 84-86.

MARDEN, L.

1971 “Titicaca, Adobe of the Sun”, *National Geographic Magazine*, No. 139: 272- 294.

ORAMS-Oficina Regionales de Apoyo a la Movilización Social

1975a “Acta de colindancia” (Ministerio de Agricultura, Puno).

1975b “Informe N° 75-BTC-AOR- Saneamiento y consolidancia de la propiedad comunal campesina.” (Ministerio de Agricultura, Puno).

ORLOVE, B.

1991 “Irresolución suprema y autonomía campesina: los totorales del Lago Titicaca”, *Allpanchis* No.37: 203- 268.

2002| *Lines in the Water*. Los Angeles: University of California Press.

POLO, J.

1901 *Los Uros del Perú y Bolivia*. Lima: Libr. De San Pedro.

RACISMOS DE UNGURAHUI Y GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS

1995 *Territorios indígenas y la nueva legislación agraria en el Perú*. Lima: Racismos de Ungurahui/ Grupo Internacional de Trabajo Sobre Asuntos Indígenas.

REYES, J. y C. SÁEZ

2003 “La totora: un recurso de uso múltiple de los humedales altoandinos”. En Roncha, O. y C. Sáez (eds.), *Uso pastoril en humedales altoandinos*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, pp.103-122.

RNT- Reserva Nacional del Titicaca

1979 *Plan Maestro Reserva Nacional del Titicaca*. Lima: Universidad Nacional Agraria (la Morina)/ Centro de Estudio y Proyecto de Inversión y Desarrollo.

01/2000 Informe técnico No.001-2000-INRENA-DGANPFS/J-RNT-P “Conflictos aparentes con la comunidad campesina Uros Chulluni” (RNT, Puno).

15/02/2000 “Conversatorio talleres en la Reserva Nacional del Titicaca- problemática y alternativa de solución” (RNT, Puno).

2001 *Informe de estrategia de sostenibilidad en la Reserva Nacional del Titicaca*. Puno: RNT.

2002 *Plan maestro de la Reserva Nacional del Titicaca 2003-2007*. Puno: RNT.

20/03/2002 “Carta Notarial (Señor alcalde del Centro poblado de Urus Chulluni)” (RNT, Puno).

ROCHE, M., J. BOURGES, J. CORTES y R. MATTOS

1992 “Climatology and Hydrology of the Lake Titicaca Basin”. En: Dejoux, C. y A. Iltis, (ed.), *Lake Titicaca: A Synthesis of Limnological Knowledge*, Boston: Kluwar Academic Publishers, pp. 63-68.

ROMERO, E.

1949 *Historia económica del Perú*. Tomo I, Buenos Aires: Editorial Universo.

SUGISHIMA, T. (ed.)

1999 *Tochi syoyu no seijisi* (en japonés). Tokio: Hukyo-sya.

VELÁSQUEZ, C.

1977 “La voz de los Uros” (Misión del Lago Titicaca- Iglesia Adventista del 7° Día, Puno).

YAMAMOTO, N.

1978 “Andesu no asibune” (en japonés), *Kikan minzokugaku*, 2(4): 6- 19.

1981 “Ethnobotanical Notes on the Totoria Reed in Andes” (en japonés), *Bulletin of the National Museum of Ethnology*, 5(4), pp. 951- 1007.

YRIGOYEN, R.

2002 “Hacia un reconocimiento pleno de las rondas campesinas”, *Allpanchis*, No. 59: 31- 81.

## Anexo

# PROGRAMA DE LA CONFERENCIA

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL CIAS (Center for Integrated Area Studies):  
“DESPUÉS DEL CONSENSO DE WASHINGTON:  
DINÁMICA DE CAMBIOS POLÍTICO-ECONÓMICOS Y  
ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS NATURALES EN LOS PAÍSES ANDINOS”  
26-27 DE ENERO DE 2007

### 26 DE ENERO (VIERNES)

Inauguración

Moderador: Yusuke Murakami (Kyoto University)

10:00-10:10 Palabras inaugurales

*Koji Tanaka* (Director del CIAS, Kyoto University)

**Primera Parte:** Administración de recursos naturales

#### 1ª. Sesión: Casos del altoandino

**Moderador:** Yusuke Murakami

10:10-10:50 “Resurgimiento de una tradición incaica: el *Chaco* o captura de las vicuñas, y cambio socio-económico en la sociedad indígena de los Andes”

*Testuya Inamura* (Aichi Prefectural University)

10:50-11:30 “¿Cómo pueden los indígenas eludir la intervención estatal?: El caso de los Uros en la Reserva Nacional del Titicaca”

*Atsushi Murakawa* (Kyoto University)

11:30-11:40 Comentarios: Wil de Jong (Kyoto University)

11:40-12:20 Discusión

12:20-14:00 Almuerzo

#### 2ª. Sesión: Casos de la Amazonía

**Moderador:** Tetsuya Inamura

14:00-14:40 “La economía política de la gestión de recursos naturales en Bolivia: la emergencia de nuevas visiones, actores y desafíos”

*Pablo Pacheco* (Center for International Forestry Research, Bolivia)

14:40-15:30 “Instituciones contra actores: La reubicación de agendas forestales en el norte amazónica boliviano”

*Wil de Jong* (Kyoto University)

15:30-15:50 Pausa

15:50-16:30 “Administración voluntaria e involuntaria de los recursos naturales en bosque pruvial tropical: vista de perspectiva de la *economía humana* de los nativos amazónicos”

*Yoshiki Kobayashi* (Hosei University)

16:30-16:40 Comentarios: José Blanes (Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios)

16:40-17:20 Discusión

18:00- Recepción

---

## 27 DE ENERO (SÁBADO)

**Segunda Parte:** Nuevos desafíos de la política y economía

**3ª. Sesión:** Nuevas tendencias en las relaciones internacionales

**Moderador:** Hisanori Futamura (Nagoya University)

10:00-10:40 “La region andina en el siglo XXI: entre el hegemonismo de Estados Unidos y los ‘Vientos del Sur’”

*María Consuelo Ahumada Beltrán* (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

10:40-11:30 “Anti-americanismo y la diplomacia de Presidente Chavez”

*Atoo Tomita* (Yokkaichi University)

11:30-11:50 Comentarios: Noriko Hataya (Sofia University) y Yusuke Murakami

11:50-12:20 Discusión

12:20-14:00 Almuerzo

**4ª. Sesión:** Política y economía en encrucijada

**Moderador:** Wil de Jong

14:00-14:40 “La economia politica peruana en la era del neoliberalismo: 1990-2006”

*Efraín Gonzales de Olarte* (Pontificia Universidad Católica del Perú)

14:40-15:20 “Del Consenso de Washington a la Asamblea Constituyente: crisis social y politica en Bolivia”

*José Blanes* (Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios)

15:20-15:40 Pausa

15:40-16:20 “Partidos políticos de Bolivia, Ecuador y Perú: un estudio comparado”

*Yusuke Murakami*

16:20-16:40 Comentarios: Tsuyoshi Yasuhara (Nanzan University) y Shigeo Osonoi (Tsukuba University)

16:40-17:20 Discusión

17:20-17:30 Palabras finales: Wil de Jong y Yusuke Murakami