

TENDENCIAS POLÍTICAS ACTUALES EN LOS PAÍSES ANDINOS

CIAS Discussion Paper No.5

Yusuke Murakami(editor)



TENDENCIAS POLÍTICAS ACTUALES EN LOS PAÍSES ANDINOS

CIAS Discussion Paper No. 5

Yusuke Murakami (editor)



Center for Integrated Area Studies, Kyoto University
Kyoto, Japón 2008

CIAS Discussion Paper No. 5

© 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

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

Marzo, 2008

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 expresa la opinión de los autores, no necesariamente la del editor.

Foto de la carátula (los responsables de la mesa de votación [tres de derecha] hacen el escrutinio de votos, mientras los personeros [representantes] de la agrupación política [cuatro de izquierda] observan el conteo. Callao, Perú, 2001): Yusuke Murakami.

Contenido

Prólogo <i>Yusuke Murakami</i>	5
1. Crisis de legitimidad y emergencia de nuevos regímenes en los Andes <i>Adrián Bonilla</i>	7
2. El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia <i>Fernando Mayorga</i>	21
3. Política peruana después de Fujimori: fragmentación política y poca institucionalización <i>Yusuke Murakami</i>	41

Prólogo

La región andina sigue siendo el foco de atención en América Latina. En la región se encuentran tres países (Bolivia, Ecuador y Venezuela) donde el gobierno está en manos de —según la terminología conocida del politólogo mexicano Jorge G. Castañeda— la izquierda “equivocada”; y sus gestiones y comportamientos políticos no dejan de ser de interés o preocupación para otros países. Mientras Hugo Chávez de Venezuela empieza a perder supremacía interna y popularidad después de la derrota en el referéndum constitucional del año pasado, Evo Morales de Bolivia y Rafael Correa de Ecuador siguen su camino: la asamblea constituyente y reforma constitucional para el cambio fundamental del Estado y sus funciones. Este año los dos países deben pasar por la etapa culminante y crucial del proceso de la reforma constitucional, vale decir, el referéndum para aprobar o no el nuevo texto de la Constitución Política. Por otra parte, en la primera semana de marzo del 2008, Colombia invadió el territorio ecuatoriano para atacar el “refugio” del grupo guerrillero FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en el país vecino, y con este incidente bilateral se elevó la tensión entre los dos países. La situación se puso más tensa, porque Chávez también se mostró agresivo contra su par colombiano, solidarizándose con Ecuador.

Como parte del programa de estudio conjunto titulado “Dinámica del cambio social en los países andinos” (2007-2008), el Center for Integrated Area Studies (CIAS), Kyoto University, organizó el 26 de enero del 2008 el taller: “Tendencias políticas actuales en los países andinos”. Esta publicación reúne las ponencias presentadas en dicho taller. Las mismas fueron revisadas por cada autor luego de recibir las opiniones y comentarios de los participantes del evento.

Adrián Bonilla analiza el panorama político actual de la región andina sobre la base del argumento de populismo y señala tres caracteres principales de la política en los países andinos: mecanismos no institucionalizados de participación, retórica populista y caudillos que personalizan la gestión gubernamental. Enfocando la política de Evo Morales, Fernando Mayorga detalla el escenario conflictivo en la Bolivia contemporánea, que ha sido causado por una situación de “gobierno dividido”, debido al control opositor del Senado; una “división vertical de poderes”, por la presencia de varias autoridades políticas regionales en posturas contrarias al gobierno; y la realización de una Asamblea Constituyente en condiciones de polarización política y conflictos interregionales cuyos resultados son cuestionados por varios sectores sociales. Por último, Yusuke Murakami examina la política peruana en la etapa pos-fujimorista e indica la persistencia de la fragmentación política y poca institucionalización, dos características fundamentales de la historia política del Perú.

La realización del taller fue posible gracias al 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. Agradezco también al director Koji Tanaka, a mis colegas y personal administrativo del CIAS por su colaboración y ayuda eficiente antes, durante y después del taller. Especial-

Prólogo

mente expreso mi reconocimiento a Kanako Nishi. Al mismo tiempo, doy gracias a Silvana Lizarbe por la corrección de estilo y a Mario Popuche por la diagramación.

El taller y esta publicación son productos también del programa de investigaciones del CIAS titulado: “La dinámica del cambio social en los países andinos”.

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

CRISIS DE LEGITIMIDAD Y EMERGENCIA DE NUEVOS REGÍMENES EN LOS ANDES

Adrián Bonilla *

1. Turbulencia política y desinstitucionalización

Uno de los temas sobre los que inevitablemente se debe reflexionar en la región andina es sobre la naturaleza de los regímenes políticos que ahí existen. Un elemento a considerar es la evolución y densidad de la institucionalidad; es decir, la capacidad que las sociedades andinas tienen de procesar el conflicto y las demandas de sus poblaciones en normas generalmente aplicables y legítimas.

El proceso político de la región ha sido especialmente turbulento a lo largo de la última década en este sentido. Si se admite como un punto de corte arbitrario el advenimiento del presidente Chávez al poder en Venezuela, entonces se observará que toda la región en distintos momentos genera regímenes políticos que nacen de un proceso de continua erosión de sus instituciones, en donde probablemente los partidos políticos y su colapso son la evidencia más ilustrativa de un fenómeno que es general y que afecta a otras instituciones como el sistema de justicia, el parlamento y las entidades que se encargan del orden y la defensa. Esto ha sido común en todos los casos. En toda la región andina los partidos políticos, que acompañaron los procesos de redemocratización en Ecuador, Perú y Bolivia, y que sostuvieron regímenes civiles en medio de la ola de dictaduras militares latinoamericanas en Venezuela y Colombia, han desaparecido o se han reducido a expresiones mínimas.

En Bolivia, la Constitución de los años ochenta permitió una forma de pacto consocietal que requería acuerdos de cogobierno construidos en el parlamento que permitía la elección de un presidente. Ese mecanismo funcionó sobre la base de tres o cuatro partidos políticos mayoritarios, pero se de-

teriora con el tiempo porque termina levantándose sobre un conjunto de relaciones prebendales que desnaturalizan la imagen de democracia y vuelven excluyente al régimen político.

Los partidos políticos peruanos no resisten la crisis generada por la violencia de los años ochenta y noventa y el advenimiento de Fujimori. Sólo el APRA sobrevive como expresión del populismo que renace como salida a la situación política en el país y en los andes.

En Colombia el bipartidismo iniciado en 1958 para salir de la dictadura de Rojas Pinilla, se ve rebasado por la elección de un candidato disidente liberal que gana dos veces las elecciones con fuerzas que giran alrededor de su persona.

En Ecuador ninguna fuerza política desde 1979 hasta el 2006 ha ganado más de una vez una elección presidencial. El triunfo electoral del presidente Correa, la disolución en los hechos del congreso y la victoria de una entidad que gira alrededor de su figura para las elecciones de asamblea constituyente (2007), vuelve irrelevantes las fuerzas partidarias. El caso de Venezuela es suficientemente conocido. El Pacto de Punto fijo que generaba un régimen bipartidista se rompe en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez y la elección de Chávez acaba con ese acuerdo. Los partidos venezolanos son reemplazados por fuerzas que son tener ese estatus cumplen las funciones de maquinarias electorales.

Una segunda característica de la región es la fragilidad de las normas que regulan la forma de acceso y distribución del poder, en otras palabras, del estado de derecho. En Perú el Congreso fue disuelto en los noventa, se libró una guerra sucia con el mayor número de muertes en América Latina y se construyó un régimen autoritario sin controles ni equilibrios de las otras funciones del Estado.

* Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador.

En Ecuador se produjeron tres golpes de estado en menos de diez años, se disolvió tres veces a la Corte Suprema de Justicia y se declaró en receso al parlamento. En Colombia una asamblea constituyente disuelve el Congreso, y en Bolivia se asistió a un golpe de estado y varios intentos con reorganizaciones masivas de los otros poderes a lo largo de la última década.

Las condiciones mismas de existencia de la democracia liberal son precarias en la región andina. Venezuela y Perú han sido cuestionadas en la legitimidad electoral por varios actores, aunque los estándares de ambos países parecen ser suficientes para la mayoría de observadores. Controles mutuos de las funciones del estado son inexistentes en Venezuela y Ecuador donde el ejecutivo tiene una abrumadora presencia en todas las instancias, problemas de vigencia de un núcleo mínimo de derechos humanos siguen siendo persistentes en Colombia y Perú.

Al escenario institucional hay que añadir un mapa social caracterizado todavía por la pobreza, la exclusión, la inequidad y el racismo en todas las sociedades.

2. Inestabilidad política en la región andina

Desde mediados de los años Noventa todos los estados del mundo andino han vivido en crisis política permanente definida por una legitimidad precaria, producto del asedio que desde el lado de la representación han sufrido sus instituciones.

Si bien las circunstancias políticas de la región tienen una explicación histórica, también es cierto que las capacidades de inclusión del estado sufrieron mucho durante los intentos liberales de reforma en los años Ochenta y Noventa. Las reformas liberales redujeron las competencias del estado y devastaron sus posibilidades de hacer políticas sociales, sin que se construyera desde la sociedad civil nada que pudiera reemplazarlas.

Venezuela, cuyo Producto Interno Bruto depende de las exportaciones petroleras, no sufrió estas modificaciones, mientras que en Colombia no se produjeron, pues las competencias de política social se mantuvieron y ampliaron con la Consti-

tución de 1992. El impacto fue más fuerte en este sentido en Ecuador, Bolivia y Perú.

El experimento de liberalización se produce en toda América Latina y sus resultados son mediocres. No se alcanzaron metas importantes ni siquiera en crecimiento económico, mientras que los índices de inequidad se mantuvieron estables o crecieron en la mayoría de países. En la región andina las reformas se implementaron a medias, se atentó contra la propiedad pública y se debilitaron las instituciones. En términos generales la crisis de la política bien puede atribuirse a un proceso defectivo de inclusión en la globalización.¹

Una de las mayores consecuencias de la erosión del Estado fue la debilidad en la capacidad de representar intereses de la sociedad, y tuvo por lo menos tres características: Primero, la mayor parte de la gente no participó en los procesos de toma de decisión estratégicos nacionales, y tampoco en aquellos que se refieren a los asuntos particulares de sus comunidades. Segundo, no se produjeron mecanismos eficientes ni legítimos de rendición de cuentas. Los niveles de impunidad, tanto en la sociedad civil, cuanto en el ejercicio del poder político son extremadamente altos, y finalmente, una parte importante de las sociedades carece de la calidad de ciudadanía.

La fragilidad de las instituciones y la precariedad de su legitimidad produjeron escenarios de clientelismo y prebendalismo, que regulan el intercambio de servicios y de recursos por lealtades. Esta práctica atraviesa al conjunto del sistema político pero es común, además en las relaciones privadas de carácter social. La consecuencia fue la generación de una persistente sensación de ilegitimidad que permitió el advenimiento de los caudillos populistas de principios del Siglo XXI.

Precisamente, la heterogeneidad de las sociedades, al estar crónicamente subrepresentada en su arquitectura, privilegia el surgimiento de caudillos nacionales, locales y regionales, a partir de cuya capacidad de convocatoria se organizan las dinámicas políticas y los mecanismos de participación. Los partidos se convirtieron, entonces, en maquinarias electorales y no en la bisagra de comunicación de las demandas de la sociedad política y el instrumento facilitador de aquellas en la sociedad política.

1. El término globalización defectiva ha sido usado para Colombia por Juan Gabriel Tokatlian pero puede aplicarse al conjunto de la región.

Todas las sociedades andinas tienen especificidades notables en términos económicos, étnicos, culturales y políticos. Sin embargo, también tienen muchas dinámicas, pertenecientes a todas esas dimensiones en común. La turbulencia política y el deterioro económico, son escenarios compartidos a principios del siglo XXI por todas esas sociedades. Aunque los indicadores cuantitativos son distintos².

Todas las sociedades andinas han enfrentado problemas políticos que no terminan de resolverse. Ellas surgen en contextos de escasez estructural en sociedades débilmente institucionalizadas, en algunos casos con gobiernos que no controlan el conjunto del espacio nacional y asediadas por presiones económicas del mercado internacional que obligan a reformar el Estado y reestructurar la economía.³

3. Populismo: insuficiente pero inevitable en el debate

La literatura política latinoamericana ha generado, para describir situaciones de desinstitucionalización que no se resuelven en salidas autoritarias, una imagen que sin ser precisa, no es suficiente pero ayuda a diferenciar regímenes autoritarios de lógicas inclusivas en contextos de erosión institucional: populismo. Sin embargo el término tiene demasiadas acepciones y también ha sido ideologizado para enunciar modelos de gobierno diferentes al paradigma liberal.

Con estas prevenciones, de todos modos, y por *default* la emergencia de regímenes que procesan el conflicto sobre una legitimidad respaldada por prácticas de inclusión fuera de las instituciones, políticas gubernamentales heterodoxas, un discurso que levanta lógicas de interpelación al pueblo, por fuera de las organizaciones de la sociedad civil y sin mediaciones partidarias, se ha llamado populismo, pero sus enunciaciones son tantas, los usos que se le ha dado al término tan distintos, y los casos a los

que se refiere tan diversos, que no puede usarse si advertirse su imprecisión.

El término, sin embargo es inevitable, no sólo porque forma parte del imaginario mediático que construye el relato de los procesos políticos latinoamericanos, sino porque la literatura académica es abundantísima. Más allá del adjetivo, lo que es común para la región andina, es la erosión institucional: también la ausencia de partidos salvo en el caso peruano. En todos los países existe un jefe político o caudillo que lidera y cohesiona el proyecto político. Es el caso de Uribe en Colombia, García en Perú, Correa en Ecuador, Chávez en Venezuela y Morales en Bolivia.

En varios de estos estados otro elemento de cohesión es un discurso que interpela imágenes nacionalistas, por ejemplo en Venezuela su retórica confrontacional con los Estados Unidos, en Bolivia la imagen de pueblos originarios, y en Ecuador apelaciones a imágenes históricas. De cierta forma Uribe sostiene un nacionalismo que lo consolida internamente en la relación con sus vecinos también.

La interpelación al pueblo se produce generando una retórica de confrontación al pasado inmediato. La oligarquía en Venezuela o Perú, el régimen de partidos en Bolivia, Ecuador y Colombia, en todo caso significando la ruptura con algunos elementos de ilegitimidad generados como plataforma para el lanzamiento del nuevo proyecto.

El populismo en Latinoamérica nació asociado a un proyecto histórico, el de la conformación del modelo de Estado Nacional sobre la imagen del pueblo, alrededor de los años Cuarenta. A inicios del siglo pasado se deteriora el modelo primario agrícola latinoamericano, basado en exportaciones de frutas, cereales o azúcar, así como la forma de Estado asociada al mismo: el Estado Liberal – Oligárquico, que se caracterizaba por la concentración del poder en élites sociales aristocráticas terratenientes y exportadoras. El

2. Básicamente en lo que se refiere a Producto Interno Bruto e intercambio económico. Ver *Indicadores Mensuales de la Comunidad Andina*, Secretaría General 2001.

3. A propósito de las prácticas políticas en la región andina puede consultarse Helena González y Heidful Schmidt eds., 1997, *Democracia para una nueva sociedad (Modelo para armar)*, Caracas: Nueva Sociedad. Dieter Nohlen y Mario Fernández eds, 1998 *El Presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad. Felipe Burbano de Lara ed. 1998 *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*, Caracas: FLA-CSO-Ecuador-Nueva Sociedad

Estado carecía de autonomía frente a estos grupos, su poder era muy limitado, y la sociedad de aquella época era rural aunque había centros urbanos medianos en todo el continente.

El modelo estatal pre populista favorecía la concentración del poder en el reducido grupo que se asociaba al mismo. Patriarcas y familias locales concentraban el poder económico y político de las regiones. Sin embargo, la misma lógica de acumulación implícita al modelo liberal oligárquico desató el crecimiento de centros urbanos y acumulaciones poblacionales, especialmente en los puertos, necesarias para la exportación, con el consiguiente desarrollo de industrias de servicios.

En los años Veinte y Treinta del siglo XX aparecen nuevos grupos sociales excluidos de la participación política y con capacidades organizativas crecientes: trabajadores industriales, artesanos, maestros profesionales liberales. El desarrollo de movimientos comunistas, socialistas y anarquistas de intelectuales y trabajadores como la FORA (Federación Obrera Revolucionaria Argentina), ilustran el conflicto presente en las sociedades a inicios de siglo. La “cuestión social” aparece en escena, y las demandas de ampliación del sistema político e institucional están a la orden del día. Emergen los partidos de izquierda marxista y socialismos nacionales, que se suman a los liberales, conservadores y radicales laicos de finales del siglo XIX.

El carácter cerrado del Estado oligárquico imposibilitaba la inclusión de estos nuevos sectores. El paisaje mismo se transforma con dinámicas aceleradísimas de crecimiento urbano. Con la Primera Guerra Mundial empieza la desarticulación de las economías latinoamericanas frente al mercado mundial. La crisis a raíz del octubre negro de Wall Street y su impacto devastador sobre los mercados de exportación produce el contexto histórico en que emergen los primeros movimientos populistas latinoamericanos: la caída de un régimen de acumulación produjo la búsqueda de nuevos modelos, tanto en la economía como en la política, que incorporaron sectores *populares urbanos* en el Estado y en la producción de identidad nacional.

Este fenómeno se asocia a la emergencia de “las masas” como actores políticos y supuso también la construcción de liderazgos personalistas sobre

la imagen del antagonismo pueblo-oligarquía, lo que se expresaría en los modelos de Getulio Vargas (1930-1945)⁴ y Juan Domingo Perón (1946-1976), en Brasil y Argentina respectivamente, o en las proclamas de Gaitán (1948) en Colombia, el aprismo de Haya de la Torre en Perú y el discurso de Velasco Ibarra (1936-1970) en Ecuador.

Así, durante los Treinta y Cuarenta emerge el *Estado Nacional – Popular*, que intenta la incorporación e inclusión de las “masas” en el proceso político, mediante mecanismos verticales, con liderazgos y discursos cargados de símbolos que aluden al pueblo y a la nación, así como con la participación abierta y expresiva de la gente común en las calles, apoyando el proceso.

El Estado Populista imagina la nación teniendo lo “popular” como eje. Un trípode político se construye entre los empresarios “nacionales”, los trabajadores organizados y el Estado, que empuja políticas de crecimiento para el mercado nacional, en contraposición a la orientación exportadora del modelo liberal oligárquico. Ésta fue la temprana premonición del modelo CEPAL de los años Cincuenta y Sesenta. Este proceso tiene sus referentes más claros en las políticas de Lázaro Cárdenas que nacionaliza el petróleo en México, Vargas en Brasil y Perón en Argentina que montan proyectos gigantescos de industrialización.

4. Populismo y caudillos como escenografía y conducta

Una gran parte de la literatura sobre el populismo enfatiza los aspectos referidos al “espectáculo”, a los mecanismos de comunicación política, a las “performances” asociadas a los mismos.

Si hay algún elemento discernible de continuidad entre el populismo clásico, como aquel del ecuatoriano Velasco Ibarra o del Peruano Haya de la Torre, y los neopopulismos de los años Noventa y del siglo XXI, como los de Lula o Hugo Chávez, serían las dimensiones simbólicas que los dos procesos aluden y movilizan. El carácter de las sociedades latinoamericanas se ha representado como la imagen de “repúblicas sin ciudadanos”, marcadas, por el racismo y el desprecio elitario, por la exclusión y por una democracia reducida al mero ritual electoral. Estos elementos de la *imagen*

4. Las fechas dan cuenta de la actividad política de esos líderes.

del poder no han variado sustancialmente en los últimos Setenta años en las percepciones; por ello, el reto al *stablishment*, traza el puente entre los viejos y nuevos caudillos.

El discurso populista como práctica atraviesa el espectáculo de la política: la campaña electoral, la demagogia de la oferta. Todos los candidatos en algún momento son populistas: neoliberales y socialdemócratas. Desde la visión del discurso, en cambio no todos son populistas, pueden ser de izquierda o de derecha, por ejemplo. El populismo proporcionaría un sucedáneo de participación política, mediada por los rituales de la calle; la sensación de poder social, por la imagen de comunidad: La Venezuela Bolivariana de Chávez, o el “Perú, país con futuro” de Fujimori, la Argentina potencia de Menem. Este tipo de participación termina contrastando la idea de “democracia” con la realidad de inequidad, evidencia y cuestiona, aunque no necesariamente reforma, la exclusión de sociedades racistas, clasistas y jerárquicas.

La imagen comunitaria que el populismo genera muchas veces se asienta sobre ideas antagónicas que legitiman eventualmente contenidos autoritarios. Imágenes como la lucha entre “pueblo” y “oligarquía”, entre “nosotros” y “los otros”, en un contexto de democracia ineficiente, fertilizan el terreno para la confrontación. El carácter del liderazgo que dirige la movilización populista, es individualizado, extremadamente concentrador, y puede incluso aludir a imágenes religiosas, cosa que puede verse con claridad en el mesianismo de Perón y Evita, en Menem y Correa, en Fujimori, Uribe o Chávez.

La espectacularidad dramática del populismo cobra un nuevo nivel, a raíz de la orientación mediática de las sociedades actuales. Los instrumentos de comunicación generan un escenario performativo donde se despliegan nuevos géneros comunicacionales y de relación entre el líder con las “masas”. Menem habló en público⁵ (con cobertura televisiva) 222 veces durante 1992, y 298 ocasiones durante 1993, a lo que se suman sus viajes al extranjero, también cubiertos extensivamente por los medios.

El liderazgo también realiza las fantasías de ascenso social y los sueños sociales de los grupos convocados por el discurso: el líder canta con el

grupo de rock de moda en los Sesenta (Bucaram), juega fútbol y se casa con una ex Miss Universo (Menem) o es el “chino” que logra ascender al pináculo del poder (Fujimori). Este líder habla en un lenguaje místico, aludiendo a la patria encarnada en el pueblo al que redimirá.

Una característica importante del populismo contemporáneo es la preeminencia del “movimiento” sobre las estructuras formales (partido o sindicatos) que le prestan sustento. Con ello se evidencia aún más el carácter individual del liderazgo, ya que el partido en general sirve como mero dispositivo electoral que se subordina plenamente al caudillo, quien a su vez define los límites y procesos del movimiento populista.

No es posible imaginar el populismo latinoamericano sin pensar en las dinámicas que le dan existencia: maquinarias electorales, que funcionan sobre la base del intercambio de lealtades por servicios o recursos (clientelismo) y jefes locales (caciquismo), son características centrales en la política latinoamericana. El clientelismo implica una visión pragmática de la política, que articula los factores simbólicos de la negociación. Por ello, el populismo presta desata también una dinámica de producción de identidades sociales, regionales, étnicas, culturales donde existe un dinámico intercambio entre las clientelas, los caciques y el líder. Éste sería el caso de la construcción de la imagen de los “descamisados” “argentinos, o de revalorización cultural de los indígenas ecuatorianos o bolivianos, así como de los pobres de las favelas brasileñas.

A finales de los años Sesenta e inicios de los Setenta, el modelo de Estado Nacional-Popular se agotó, en un contexto signado por la crisis social, económica y política, especialmente en los países del Cono Sur, crisis que dieron paso a las brutales dictaduras militares. La caída de este modelo de Estado surgió de la combinación de varios factores. Primero, se asistió a una crisis del crecimiento económico, que eliminó una pata del “trípode” en el que se asentaba el modelo: cayó la capacidad distributiva del Estado; esto se debió a la imposibilidad de transitar de la fase “simple” de sustitución de importaciones (la de los bienes de consumo masivo) a la siguiente fase, la producción de bienes de capital. Las economías

5. José Nun relata esto en su texto “Populismo, representación y menemismo”.

latinoamericanas tuvieron que flexibilizarse. Son las reformas que empiezan a emprender gobernantes como Pinochet.

Por otra parte, los trabajadores organizados y la izquierda radicalizan dramáticamente sus posiciones políticas, levantando proyectos revolucionarios que retan la existencia del orden político vigente. Allende es elegido presidente en Chile, Perón vuelve nuevamente el poder, aupado por los sindicatos, dictaduras izquierdistas se imponen en Ecuador y Perú. La crisis de los regímenes de los años Sesenta, desembocó en la instauración de las dictaduras militares de derecha, que destruyen a sangre y fuego las organizaciones sociales y los partidos de izquierda, desestructurando las bases mismas que sustentaban los proyectos nacional-populares, y planteando una nueva alianza con las empresas transnacionales, los sectores internacionalizados del Estado y los empresarios orientados hacia el mercado externo. Este modelo, denominado Estado Burocrático-Autoritario es el primero en gestionar una política económica de carácter neoliberal, que también (teóricamente) debió haber sepultado al populismo, en nombre de un manejo tecnocrático de la economía, articulada por el mercado y su magia.

Los modelos militares no pudieron estabilizar un nuevo Estado a-político, porque en 1982 se desató una nueva crisis económica en América Latina, provocada por la deuda externa. Ellos empiezan los procesos de Ajuste Estructural: privatizaciones, disciplina fiscal, políticas monetarias restrictivas y desmonte de los mecanismos de intervención estatal sobre el mercado (subsidios, aranceles, políticas de desarrollo industrial).

Este nuevo régimen es cualitativamente distinto al del Estado desarrollista de los Sesenta. Los sectores organizados de trabajadores bajan enormemente su perfil, dando paso a un proceso de atomización y destrucción del tejido social durante los ochenta y noventa. Justamente por eso la base social populista se reprodujo porque las condiciones de la exclusión resucitan; por el contrario, en el contexto de disolución y concentración de la riqueza de los Noventa, la retórica populista cobra nuevo brío, ya que en medio de la anomia proporciona un elemento clave para la población: un sistema identitario que reconstruye la sensación de pertenencia.

Los populismos contemporáneos viven en la esquizofrenia del discurso electoral. Las alianzas electorales pueden hacerse con sectores gremiales o de izquierda y centro izquierda, cuestionadores de las políticas existentes, pero en la práctica de gobierno, por el contrario, las coaliciones previas y los discursos electorales se descomponen aceleradamente, y los liderazgos adoptan las recetas que antes cuestionaban. Menem llegó al poder en brazos de los trabajadores y peleando contra el neoliberalismo, pero su alianza fue con los sectores económicos más poderosos. Fujimori ganó su primera elección rechazando el neoliberalismo “salvaje” de Vargas Llosa, y una de sus primeras medidas fue un ajuste económico más allá de las previsiones del propio Fondo Monetario Internacional. Terminó su gestión construyendo un brutal y cínico sistema de gobierno, basado en la policía secreta y una alianza con la cúpula militar. Políticamente, los populismos buscan su continuidad temporal mediante transformaciones institucionales que pueden pasar por un golpe de estado (caso Fujimori) o búsqueda plebiscitaria del cambio de las reglas de juego (caso Menem o Chávez).

La gestión de gobierno de los populismos contemporáneos se caracteriza por ser el otro lado de la medalla de lo propuesto por el populismo clásico. La movilización social solamente se da en los contextos electorales, como maquinarias políticas y clientelares, al contrario del modelo de mediados del siglo XX, donde la movilización social fue un factor determinante de la vida política la continuidad y supervivencia misma del gobierno, como puede observarse en el arquetípico caso del Peronismo.

Los inicios del siglo XXI parecen estar orientando a Latinoamérica en una nueva dirección política. El triunfo de Hugo Chávez en Venezuela a finales de los noventa y sus subsecuentes victorias electorales por cinco ocasiones en procesos plebiscitarios hasta su derrota del 2007 parecieron dar el primer campanazo de atención acerca de este cambio cualitativo que se percibe en el ambiente. Los triunfos subsecuentes de Uribe, Morales, García y Correa hablan de una ola de mediano o largo plazo tan significativa ahora como en su momento lo fueron los populismos modernizadores del siglo XX, las dictaduras militares y quizás los reformadores neoliberales.

Parece interesante realizar una última constatación: el carácter del proceso democrático institucional en América Latina es definitivamente diferente de los modelos europeos occidentales, y las instituciones globales deberían dar cuenta de aquella particularidad. La pregunta que queda en pie es cómo articular esas realidades a procesos de profundización democrática, resolución de las inequidades, confrontación de la pobreza e inclusión social, sin tensionar los procesos institucionales hasta un punto sin retorno, con lo que, en el peor escenario, América Latina puede volver a modelos autoritarios, represivos y excluyentes.

La crisis política andina, y ésta es una primera hipótesis, es básicamente una crisis de legitimidad provocada por la persistencia de prácticas excluyentes de origen histórico, resultado de la construcción de un Estado republicano iluminado por las ideas homogeneizantes de la Modernidad frente a sociedades marcadas por la diferencia, no solo en términos culturales, sino también por las rupturas provocadas por las prácticas de dominación que acompañaron a los procesos de construcción de la propiedad y el poder político. Las sociedades andinas son racistas, jerárquicas y autoritarias y sus instituciones estatales no son suficientes para procesar el conflicto ni las demandas societales en contextos de globalización y complejizarían de la sociedad civil.

5. Las elecciones: gobiernos del centro hacia la izquierda.

América Latina ha tenido más de una decena de elecciones en los años 2005 y 2006. La observación de los resultados da cuenta de una serie de victorias de candidaturas ubicadas ideológicamente desde el centro hasta la izquierda. Los presidentes victoriosos en esas contiendas, sin embargo representan un amplio espectro de visiones de la sociedad y del orden internacional, que no pueden ofrecer la imagen de una región constituida alrededor de objetivos comunes. La izquierda en América Latina, al menos, la que ha ganado las elecciones, es muy diversa.

En alrededor de una década el mapa de la región cambia dramáticamente. Una serie de gobiernos de políticas liberalizantes y de gobernantes populistas

identificados con las derechas son reemplazados por socialistas, socialdemócratas y populistas de izquierda radical. Cardoso es reemplazado por Lula. El gobierno conservador en lo económico y aliado de los Estados Unidos de Carlos Menem, es sustituido por un socialdemócrata que da paso a un populista de izquierda. En Chile los matices de un presidente demócrata cristiano se desplazan hacia el socialismo liderado por una antigua exiliada. Venezuela ratifica sin contendor electoral a un militar de izquierda. En Bolivia se elige a un líder indígena. En México la izquierda empata las elecciones y en Nicaragua los andinistas parecen volver a gobernar.

Los datos electorales son importantes. El presidente Evo Morales es elegido en primera vuelta, algo inédito en ese país, alcanzando el 53,74% de la votación frente a Jorge Quiroga, de una coalición de liberales del centro a la derecha que apenas tiene el 28,59%. Evo Morales es un campesino cocalero apoyado por fuerzas radicales. Su vicepresidente estuvo detenido por haber participado en la década de los 80 en el grupo guerrillero Tupak Katari. En Bolivia se abre un período de conflicto signado por la convocatoria a una Asamblea Constituyente que renovarían las instituciones del estado. Las Fuerzas Armadas apoyan el proceso.

En Brasil el Presidente Lula gana la primera vuelta con el 49% de adhesión. Los escándalos continuados de corrupción afectan su candidatura pero es improbable que pierda la elección en segunda vuelta. No se reportaron a lo largo de su gobierno incidentes políticos con las Fuerzas Armadas.

En Chile la socialista Michelle Bachelet gana la elección en segunda vuelta con el 53,49 del electorado a pesar de que en la primera ronda la derecha chilena sumaba casi el 49% del electorado.

En Costa Rica el presidente Oscar Arias identificado con la socialdemocracia le gana la elección a otro candidato centroizquierdista que portaba un discurso más radical con el 41%, frente al 39,80%. En el Ecuador faltando dos semanas para que se acaben las elecciones el candidato izquierdista Rafael Correa lidera los sondeos con el 37% de intención de voto, frente al centroizquierdista León Roldós con el 23%⁶. En México la disputa por la

6. CEDATOS, filial ecuatoriana de Gallup. Boletín 2 de octubre, 2006

RESULTADOS ELECCIONES PRESIDENCIALES

PAÍS	PRIMERA VUELTA	SEGUNDA VUELTA	
Bolivia	Evo Morales:	53.74%	
	Jorge Quiroga:	28.59%	
	Michiaki Nagatari:	6.47%	
Brasil	Ignacio Lula:	48.61%	Ignacio Lula: 60.8%
	Geraldo Alkim:	41.64%	Geraldo Alkim: 39.1%
	Heloisa Helena:	6.8%	
Chile	Michelle Bachelet:	45.96%	Michelle Bachelet: 53.49%
	Sebastián Piñera:	25.41%	Sebastián Piñera: 46.50%
	Joaquín Lavín:	23.23%	
	Thomás Hirshc:	5.40%	
Costa Rica	Oscar Arias:	40.92%	
	Otton Solís:	39.80%	
	Otto Guevara:	8.88%	
Colombia	Álvaro Uribe:	62.20%	
	Carlos Gaviria:	22.04%	
	Horacio Serpa:	11.84%	
	Athanas Mockus:	1.24%	
Ecuador	Álvaro Noboa:	25.21%	Rafael Correa: 56.67%
	Rafael Correa:	25.03%	Álvaro Noboa: 43.33%
	Gilmar Gutiérrez:	15.70%	
México	Felipe Calderón:	36.38%	
	Manuel López:	35.34%	
	Roberto Madrazo:	21.57%	
Nicaragua	Daniel Ortega:	40.1%	
	Eduardo Montealegre:	32.7%	
Perú	Ollanta Humala:	30.62%	Alan García: 52.62%
	Alan García:	24.33%	Ollanta Humala: 47.37%
	Lourdes Flores:	23.80%	
	Martha Chávez:	7.42%	
Venezuela	Hugo Chávez:	62.84%	
	Manuel Rosales:	36.90%	

Fuente: Bolivia: Corte Nacional Electoral: <http://www.cne.org.bo/sirenacomp/index.aspx>
 Brasil: <http://nuevamayoria.com/ES/ANALISIS?id=aragao&file=060828.html>
 Chile: Base de Datos Políticos de las Américas: http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Chile/pres05_2.html
 Costa Rica: Base de Datos Políticos de las Américas: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/CR/pre06.html>
 Colombia: Base de Datos Políticos de las Américas: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres06.html>
 Ecuador: Market: <http://www.hoy.com.ec/DisenNue.asp?fecha=01/09/2006&seccion=PRINCIPAL>
 México: Instituto Federal Electoral . <http://prep2006.ife.org.mx/PREP2006/prep2006.html>
 Nicaragua: <http://www.miami.com/mld/elnuevo/news/world/americas/15326445.htm>
 Perú: ONPE, <http://200.48.60.75/resultados2006/1ravuelta/index.onpe>; <http://www.elecciones2006.onpe.gob.pe/segundavuelta/index.onpe>
 Venezuela: http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=42390&lee=4

presidencia de la república se resuelve a favor del candidato conservador en un resultado muy cercano que es impugnado por la izquierda.

Hacia finales del año 2006 si las tendencias previstas a finales de septiembre en las encuestas se confirmaran, el año electoral en América Latina

daría como resultado el triunfo de dos candidaturas ubicadas del centro a la derecha, ambas fuera de Sudamérica. Dos ubicadas en la izquierda institucionalista, cuatro identificadas con la izquierda radical o populista, y dos gobernantes populistas votados por fuerzas del centro hacia la derecha.

TENDENCIAS IDEOLÓGICAS

PIB Sudamérica

Países	PIB 2005 (Millions of US Dollars)	Centro Izquierda Partidista	Populismo bolivariano	"Populismo"
Argentina	183,309	12		
Bolivia	9,334		1%	
Brasil	794,038	53%		
Chile	115,248	7%		
Colombia	122,309			8%
Ecuador	36,244		3%	
Paraguay	8,152	1%		
Perú	78,431			5%
Uruguay	16,792	1%		
Venezuela	138,857		9	
Total	1,502,694	74%	13%	13%

Fuente: PIB -Banco Mundial / <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>

Población Sudamérica 2005

Países	PIB 2005 (Millions of US Dollars)	Centro Izquierda Partidista	"Populismo" bolivariano	"Populismo"
Argentina	38,747	10%		
Bolivia	9,182		2%	
Brasil	186,405	50%		
Chile	16,295	4%		
Colombia	45,600			12%
Ecuador	13,228		3%	
Paraguay	6,158	2%		
Perú	27,968			8%
Uruguay	3,463	1%		
Venezuela	26,577		7%	
Total	373,626	67%	12%	20%

Fuente: PIB -World Development Indicators database, World Bank, 1 July 2006 /

Esta clasificación es, por supuesto arbitraria, pero puede ser útil para ilustrar el mapa electoral de América Latina. La izquierda en el continente, efectivamente es diversa y se distinguiría entre lo que se ha llamado una vertiente abierta, reformista e internacionalista frente a otra inspirada en la tradición populista el nacionalismo y la clausura⁷. Aunque esta clasificación no está exenta de posi-

cionamiento, es extremadamente simple y no da cuenta de los procesos políticos originados en las inequidades y exclusiones de América Latina, sirve para distinguir al menos dos formas de ordenar las candidaturas y los gobiernos de acuerdo a su inspiración ideológica. Específicamente el adjetivo de populismo que se le ha otorgado a varias candidaturas y gobiernos no es especialmente útil.⁸

7. Jorge Castañeda, "Latin America Left Turn", en *Foreign Affairs*, 2006, Vol 85. No.3 Mayo -Junio pp.29-30

8. El populismo puede ser concebido no como una ideología, sino como una práctica. Organizaciones y caudillos de distinta ideología acuden a prácticas populistas. Políticos institucionalistas también. No es posible, en la América Latina contemporánea, de hecho concebir partidos o políticos que no interpielen a estas conductas. De todas maneras, la apelación al

Concentrando esta visión en Sudamérica y si se cruzan los datos electorales por el Producto Interno Bruto del sub continente, con el objeto de tener una visión de las dimensiones económicas que manejarán los distintos gobiernos, se encuentra que la economía continental está regida por gobiernos centro izquierdistas. El 74% del PIB de Sudamérica está regulada por la izquierda moderada, aunque las políticas en cada país varían y los grados de intervención estatal y liberalización varían: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se encuentran en esta situación.

La izquierda bolivariana, expresada en los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia tendría el 13% del PIB de la región, mientras que los populismos del centro a la derecha, vigentes en Colombia y Perú administrarían el 13% de la economía de Sudamérica.

Los datos en manejo de población son parecidos. La izquierda institucional gobierna el 67% de la población sudamericana, la izquierda radical el 13% y el populismo pro mercado el 20%. Efectivamente América Latina, sus economías más fuertes, sus estados más poblados, han girado en la última década hacia la izquierda. ¿Cuáles son las razones?

Hay varios intentos explicativos sobre este fenómeno. En primer lugar está la idea de que el modelo liberalizador de las economías que se construye e implementa a lo largo de la década de los Ochenta y de los Noventa, que de alguna manera alumbra la transición de los gobiernos militares hacia los civiles, tuvo poco éxito. Más allá de los casos dramáticos de fracaso expresados en la quiebra financiera de Argentina y Ecuador, con la excepción de Chile, los países latinoamericanos que hicieron esfuerzos enormes en reducir el tamaño de sus estados, en contraer compromisos de austeridad fiscal y en privatizar propiedad pública, así como en ordenar sus gastos para pagar enormes deudas externas, no lograron grandes promedios de reducción de pobreza, desestructuraron los sistemas de

seguridad social, flexibilizaron el mercado laboral creando condiciones estructurales para el desempleo, y tampoco tuvieron resultados en políticas sociales básicas como educación, salud y vivienda⁹.

El mal desempeño económico debe entenderse, además a la luz de la contradicción entre las expectativas de los votantes y las presiones de la globalización. Un ciclo político signado por gobiernos del centro a la derecha agotó sus posibilidades. Mientras el mercado abierto y el entorno internacional demanda una serie de políticas públicas orientadas hacia la eficiencia desde el punto de vista liberal, los gobiernos tuvieron que afrontar expectativas de rendición de cuentas, democratización, estabilidad económica e incremento de la prosperidad.¹⁰ Los pobres resultados alcanzados abrieron la puerta hacia discursos más identificados con las expectativas sociales.

La emergencia de la izquierda obedece, además, a varios elementos de la historia política contemporánea de América Latina. Tres de ellos son importantes. En primer lugar la caída del muro si bien liquida a los partidos comunistas exorciza a una serie de fuerzas radicales que se rehabilitan en la escena pública y se adaptan fácilmente a las condiciones de la lucha electoral. Es el caso de las izquierdas mexicanas o brasileñas. Un segundo elemento ideológico, es que las izquierdas pueden liberarse del fardo de la doctrina y de los textos canónicos que limitaban su acción política. En tercer lugar los movimientos sociales emergentes de la década de los Noventa pueden proyectarse electoralmente en un discurso totalizante que invoca la equidad como tema prioritario¹¹.

Los triunfos electorales de la izquierda no pueden explicarse, finalmente, sin entender que esta corriente se benefició enormemente de la impopularidad de los gobiernos republicanos estadounidenses y de la percepción de alejamiento de América Latina, el unilateralismo y lo que ha sido percibido como política imperial¹².

pueblo, la movilización de las masas, cierta orientación antisistémica y el nacionalismo caracterizarían hoy al populismo latinoamericano. Ver Felipe Burbano de Lara, *Un fantasma llamado populismo*, 1998, Caracas: Nueva Sociedad.

9. Ver por ejemplo: José Antonio Ocampo, *Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, 2004, Bogotá, Grupo Editorial Norma/CEPAL. 2.

10. Susan Stokes, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge: 2001, Cambridge University Press.

11. Castañeda, 2006, op.cit. Ver también *La utopía desarmada*. Editorial contrapuntos: México.

12. Una visión comprensiva de la percepción sobre los Estados Unidos que tiene la izquierda radical puede encontrarse en Simone Bruno, "Entrevista a Noam Chomsky: En América Latina se agrieta el sistema de dominación de Estados Unidos", 2006, www.rebelión.org/noticia.php?id=27795

En la región andina, el cuadro ideológico es mucho más homogéneo que en el resto de la región. En primer lugar todos los gobiernos o se han reconocido a sí mismos (como en el caso peruano) o han sido calificados como populistas. Se trata de prácticas que apelan a la noción de pueblo, que rompen con el *stablishment* político que les precedió, que levantan imágenes nacionalistas de distinto tipo y que se consolidan alrededor de la presencia de un caudillo o líder indiscutible.

En Venezuela el Presidente Chávez llega al poder luego de un proceso de erosión más o menos sostenido del régimen de partidos que se expresa en la ruptura del bipartidismo socialdemócrata-demócrata cristiano que duró casi tres décadas. Chávez gana las elecciones respaldado por una entidad política que en estricto sentido no calificaba como partido, gana las primeras elecciones, sin embargo, con un 56% de la votación venezolana que para la época y para un candidato que no había sido parte de las maquinarias electorales tradicionales, era un resultado abrumador. Su base de apoyo fueron antiguos compañeros de armas y pequeños partidos de la izquierda marxista.

Álvaro Uribe en Colombia, en cambio, rompe con el Partido Liberal al que estaba afiliado y con un discurso duro de confrontación con las organizaciones armadas ilegales, levanta una entidad política por fuera de las dos grandes fuerzas colombianas, aunque anclada en las redes de las personas que en ella militaban, para ganar con más de veinte puntos porcentuales de diferencia sobre su inmediato seguidor, las elecciones presidenciales de Colombia.

El mapa de la región andina en términos políticos muestra, en primer lugar, que toda la región está gobernada por regímenes que se levantan sobre los escombros del anterior modelo de tendencias liberales, luego que el diverso tono de radicalidad izquierdista que se identifica en el apelativo auto-identificador de “bolivariano”, acompaña a tres de los cinco países, y finalmente que a pesar de la evidente diversidad de sus distintos gobiernos, hay una comunidad de experiencias que le caracterizan regionalmente.

6. Parlamentos y concentración de poder

Las elecciones parlamentarias en la región andina pueden ofrecer una mayor panorámica de lo que

ocurre en cada uno de los países. Es evidente en los casos venezolano y ecuatoriano que los presidentes de la república controlan el escenario de la política en la nueva institucionalidad. Esto no necesariamente en la tradición andina, significa estabilidad, sino que simplemente los espacios de participación pasan por canales controlados por el gobierno. El riesgo es que la política salga del telón de las instituciones y se desborde en otros campos volviendo a erosionar las frágiles estructuras legales. El triunfo de la oposición en Venezuela en el plebiscito convocado por Chávez es una muestra.

En efecto, la consulta del presidente para ampliar indefinidamente su mandato fue en sí mismo un golpe a la propia institucionalidad que él había construido con su constitución bolivariana; se trataba casi de un golpe contra el sistema político que había suplantado al bipartidismo, una muestra de desinstitucionalización generada desde el ejecutivo.

Correa, al igual que Morales en Bolivia, tiene que afrontar retos regionales que desbordan las prácticas y reglas establecidas. La política deja los espacios en donde la oposición no tiene oportunidades para volcarse a calles y carreteras en dispositivos que retan la legitimidad gubernamental.

Colombia tiene un escenario más equilibrado, y el gobierno construye mayorías por cooptación en la más rancia tradición de clientelismo latinoamericano. El caso es similar para el Perú. Bolivia aunque con una representación parlamentaria heterogénea tiene una situación parecida a la de Ecuador y Bolivia. El riesgo de concentración de poder en esos países es doble, por un lado la debilidad del estado de derecho permite la concreción de tentaciones autoritarias, pero por otro lado esa vulnerabilidad es ideal para el surgimiento de prácticas desleales con el sistema en el que operan.

Una de las conclusiones inmediatas que se saca luego de observar los resultados electorales de las elecciones parlamentarias en la región andina es que en todos los casos, con la excepción de Perú, las fuerzas que respaldan al ejecutivo logran victorias impresionantes. Esta característica parece tener más significación para efectos del análisis institucional que el programa o imagen que las candidaturas levantan.

ELECCIONES PLURIPERSONALES E INSTITUCIONALIZACIÓN

1. VENEZUELA*

No.	Partido Mayoritarios	Total de Votos	%
1	Movimiento V Quinta República MVR	2'509.683	78,195
2	Unidad de Vencedores Electorales UVE	657.782	20,49
3	MIGENTE	31.630	0,98
4	MUPI Movimiento Unido de Pueblos Indígenas	10.493	0,32

* Información Tomada del Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela www.cne.gob.ve y de Bolivarian Republic of Venezuela Legislative Elections of 4 of December of 2005 <http://psephos.adam-carr.net/countries/v/venezuela/venezuela2005.txt>

2. COLOMBIA

Resumen de la votación para Senado por partido o Movimiento Político y grupos significativos de ciudadanos*

Partido mayoritarios

No.	Partido o Movimiento	Número de Votos	%
1	Partido Social de Unidad Nacional	1'591.775	14,74
2	Partido Conservador Colombiano	1'470.029	13,61
3	Partido Liberal Colombiano	1'436.657	13,31
4	MUPI Movimiento Unido de Pueblos Indígenas	10.493	0,32

* Información tomada del Consejo Nacional Electoral de la República de Colombia www.cne.gov.co

3. PERÚ

Resultados de Elecciones Congresales del 2006

Distribución de Escaños*

No.	Organización Política	Escaños	Votos Válidos	%
1	Unión por el Perú	45	2'274.797	15,55
2	Partido Aprista Peruano	36	2'213.623	15,13
3	Unidad Nacional	17	1'648.717	11,27
4	Alianza por el Futuro	13	1'408.069	9,627

* Información tomada del Consejo Nacional Electoral de la República de Colombia www.cne.gov.co

4. BOLIVIA

Resultados Nacionales de Elecciones Generales, Diputados Plurinominales 2005*

18 de Diciembre del 2005

No.	Partido	Número de Votos	%
1	MAS Movimiento al Socialismo	1'544.374	53,74
2	PODEMOS Poder Democrático Social	821.745	28,594
3	UN Frente de Unidad Nacional	224.090	7,798
4	MNR Movimiento Nacionalista Revolucionario	185.859	6,467

* Información tomada de la Corte Nacional Electoral www.cne.org.bo/sirenacomp/index.aspx

5. ECUADOR

Resultados parciales de las elecciones del 2006 primera vuelta
Diputados de la república*

No.	Partidos Mayoritarios	Representantes	%
1	Acuerdo País	83	
2	Partido Sociedad Patriótica PSP	9	
3	PRIAN	7	
4	RED	5	

*Información tomada del Tribunal Supremo Electoral de la República del Ecuador
www.tse.gov.ec

El triunfo de las fuerzas que apoyan a los presidentes de la república en contextos de renovación y crisis institucional confirma la idea de que las transiciones en los países andinos no terminan de agotarse. La popularidad de los presidentes en contextos económicos y sociales diferentes, y tomando en cuenta su diversidad ideológica, podría explicar la consistente erosión del resto de instituciones. La figura del presidente, con parlamentos subordinados, sin controles ni chequeos que provengan de las mismas instituciones del estado, evoca la imagen de un caudillo cuya presencia da sentido a la sociedad política por encima de la normatividad que la regula.

La situación se aclara aún más al observar cada caso nacional. En Ecuador la coalición que respalda al presidente Correa logra un triunfo abrumador, y la oposición derrotada está conformada por dos partidos populistas también aunque orientados a la derecha, y una entidad construida con fines electorales, que no llega a la calidad de partido político. El sistema de partidos en este caso de demuestra colapsado y la política entera se subsume en la imagen del presidente de la república. Más allá de la vigencia de procedimientos electorales limpios, no hay competencia y los poderes del estado se concentran en el ejecutivo.

El escenario electoral boliviano ofrece un ejecutivo igualmente cohesionado, aunque la oposición no llega a desaparecer; es más los datos de emergencia de identidades regionales con proyección política tensionan la idea misma de existencia de estado nacional, sin embargo, los resultados parlamentarios también demuestran la debilidad del conjunto institucional. En Perú, en cambio, la situación es distinta. Los resultados

parlamentarios diversifican las fuerzas políticas, ofrecen controles y dan cuenta, a lo mejor, de un momento distinto en relación al resto de la región andina. Diez años atrás la situación hubiera sido parecida durante los mandatos de Fujimori. Tal vez Perú ofrezca un escenario que puede vislumbrar en la comparación opciones para intuir tendencias políticas en el futuro de medio término.

Las dos fuerzas que respaldan al presidente Uribe copan el escenario en Colombia en las elecciones parlamentarias y generan el escenario para una nueva reforma constitucional que pudiera prolongar aún más el mandato del presidente. En Venezuela, por su parte, al igual que en Ecuador y Colombia, la oposición no tiene posibilidades de establecer ningún equilibrio.

Las construcciones políticas andinas que giran alrededor de un caudillo son experiencias nuevas en el contexto contemporáneo de los países andinos. La duración de las mismas podría significar el establecimiento de nuevos regímenes políticos que reemplacen a aquellos que se levantaron sobre sistemas de partidos. Mecanismos no institucionalizados de participación, retórica populista y caudillos que personalizan la gestión gubernamental son algunas de las características centrales de estos regímenes. En Venezuela la experiencia dura más de nueve años, en Colombia van a ser al menos ocho, nueve duró Fujimori en el Perú, es todavía incierto si los dos países menos estables de la región andina: Bolivia y Ecuador van a perdurar en esta lógica, pero lo concreto es que toda la región andina ha modificado el conjunto de relaciones políticas que la caracterizaron durante las dos últimas décadas del siglo XX.

EL GOBIERNO DE EVO MORALES: CAMBIO POLÍTICO Y TRANSICIÓN ESTATAL EN BOLIVIA

Fernando Mayorga *

RESUMEN: Este ensayo evalúa los desafíos de la transición estatal que vive Bolivia como resultado de las transformaciones políticas e institucionales acaecidas en los últimos años, entre las que sobresale la presencia del Movimiento Al Socialismo (MAS) en el gobierno, desde enero de 2006, con un discurso que combina nacionalismo e indigenismo, así como, la realización de una Asamblea Constituyente convocada para redactar un nuevo texto constitucional que pretende responder a las demandas y los conflictos que provienen de diversas líneas de fractura o clivajes que dividen la sociedad. Así, se considera el cambio en las relaciones entre Estado y mercado con la nacionalización de los hidrocarburos decretada por el presidente Evo Morales, la descentralización política mediante autonomías departamentales e indígenas que modificará las vinculaciones entre el Estado y las regiones: y, finalmente, el clivaje étnico cultural que pone en cuestión la relación entre Estado, nación y pueblos indígenas. Estos temas expresan un proceso de transición estatal que en el transcurso de 2007 adquirió contornos conflictivos debido a la existencia de un escenario político muy complejo con la existencia simultánea de una situación de “gobierno dividido”, debido al control opositor del Senado; una figura inédita de “división vertical de poderes”, por la presencia de varias autoridades políticas regionales en posturas contrarias al gobierno; y la realización de una Asamblea Constituyente en condiciones de polarización política y conflictos interregionales cuyos resultados son cuestionados por varios sectores sociales. Un escenario conflictivo que se traduce en incertidumbre respecto al derrotero del proceso político boliviano.

Palabras claves: nacionalismo, indigenismo, democracia, transición estatal, autonomía

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2005, Evo Morales del Movimiento Al Socialismo MAS obtuvo mayoría absoluta de votos y accedió a la presidencia de la República de manera directa, un hecho inédito en el ciclo democrático inaugurado en 1982. Atrás quedaron casi dos décadas de gobiernos de coalición conformados mediante pactos entre partidos tradicionales que convergieron en torno al neoliberalismo y la democracia representativa.¹

La victoria del MAS implicó el retorno de la izquierda al poder después de la fallida experiencia de la Unidad Democrática y Popular (1982-1984), aunque con rasgos distintivos porque a diferencia de la izquierda obrera y clasista de

antaño, el MAS es un movimiento político que representa identidades y demandas campesinas y étnico-culturales, se asienta en un conglomerado de organizaciones sindicales, movimientos sociales y pueblos indígenas, esgrime un proyecto de nacionalismo estatista y despliega una política internacional afín a Venezuela y Cuba. Finalmente, se articula en torno al liderazgo de Evo Morales, “primer presidente indígena”, dirigente de los sindicatos de campesinos productores de hoja de coca y figura del movimiento antiglobalización o altermundista.

Este giro “a la izquierda” en la política boliviana se enmarca en un proceso más amplio de transición estatal que acaece desde principios de la década del 2000 poniendo en juego varias dimensiones o

* Director General del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU), Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia.

1. A partir de 1985 se formaron cinco gobiernos de coalición que formaron parte de un esquema de gobernabilidad denominado “democracia pactada”: 1985-1989, el gobierno de Paz Estenssoro del Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR con el apoyo –circunscrito al parlamento- de Acción Democrática Nacionalista ADN; 1989-1993, Paz Zamora del Movimiento Nacionalista Revolucionario MIR con apoyo de ADN; 1993-1997, Sánchez de Lozada del MNR con apoyo de Unidad Cívica Solidaridad UCS y Movimiento Bolivia Libre MBL; 1997-2002, Bánzer Suárez de ADN con apoyo del MIR, UCS y Conciencia de Patria CONDEPA. En 2002, fue reelegido Sánchez de Lozada del MNR con apoyo del MIR y UCS. En octubre de 2003, una revuelta popular provocó la renuncia Sánchez de Lozada y en junio de 2005 su sucesor, Carlos Mesa, dejó su cargo en manos del presidente de la Corte Suprema de Justicia en el marco de una aguda crisis política que fue resuelta con el adelantamiento de elecciones generales en diciembre de 2005 que otorgaron la victoria a Evo Morales del MAS.

líneas de conflicto: a) transformación de las relaciones entre el Estado y la inversión extranjera para redefinir el modelo de desarrollo; b) mutación en las relaciones entre el Estado y las regiones para impulsar un modelo de descentralización política; c) metamorfosis del proyecto de Estado-nación a partir del reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas; y, finalmente, d) modificación de las pautas de participación y representación política en la institucionalidad democrática.

En los últimos años se han implementado varias reformas político-institucionales como respuesta a los desafíos de la transición estatal, sin embargo, con el arribo del MAS al gobierno, se encararon algunas medidas decisivas para el decurso de esta transición: la nacionalización de los hidrocarburos, en respuesta al clivaje estado/mercado; la realización de un referéndum sobre autonomías departamentales para definir las características de la descentralización política y, también, la realización de una Asamblea Constituyente para establecer nuevas pautas de relación entre Estado, economía, política, cultura y sociedad con innegable protagonismo del movimiento campesino e indígena. En suma, mediante estas instituciones de democracia participativa se pretendió –y se pretende– resolver los clivajes regional y étnico cultural.

Respecto a la nacionalización de los hidrocarburos no existen voces disonantes porque la medida gubernamental –adoptada mediante un decreto presidencial el 1 de mayo de 2006– cuenta con amplio respaldo ciudadano y las empresas extranjeras han aceptado las nuevas reglas del juego. Sin embargo, desde octubre de 2007 se ha generado un conflicto en torno a la distribución de los recursos provenientes de un impuesto especial

sobre los hidrocarburos que enfrenta al gobierno y varias regiones del país.

En el referéndum y las elecciones para la Asamblea Constituyente, realizadas en julio de 2006, el MAS venció con mayoría absoluta de votos. Sin embargo, los resultados del referéndum sobre autonomías departamentales² pusieron en evidencia una sociedad dividida: cinco Departamentos votaron por el “no”, apoyando la postura del MAS, y cuatro Departamentos apostaron al “sí” (Ver Cuadro 1), precisamente aquellas regiones en las cuales el partido de gobierno tiene menor presencia³. Los resultados de esta consulta popular tenían carácter vinculante a la Asamblea Constituyente que inició sus labores el 6 de agosto de 2006 pero en su desarrollo se produjeron graves divergencias entre el oficialismo y la oposición que impidieron un acuerdo sobre la reforma constitucional. En

Cuadro 1
REFERÉNDUM
AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES, 2006
CÓMPUTOS DEPARTAMENTALES

Departamentos	SI	NO
La Paz	26.6%	73.4%
Oruro	24.5%	75.5%
Potosí	26.9%	73.1%
Chuquisaca	37.8%	62.2%
Cochabamba	37.0%	63.0%
Pando	57.7%	42.3%
Beni	73.8%	26.2%
Tarija	60.8%	39.2%
Santa Cruz	71.1%	28.9%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral

- La división político-administrativa del país establece la existencia de Departamentos, Provincias, Municipios y Cantones. Desde 1987 está vigente la autonomía municipal que fue fortalecida en 1995 mediante la Ley de Participación Popular. Los Departamentos, en total nueve, cuentan con una autoridad política –prefecto– que representa al poder ejecutivo y era designada por el presidente de la República. Sin embargo, en diciembre de 2005 de manera inédita –porque la actual norma constitucional no lo establece– se realizaron elecciones de estas autoridades de manera simultánea a los comicios presidenciales y los resultados fueron referendados por el presidente Evo Morales que procedió a las designaciones respectivas pese a que la mayoría de las autoridades electas eran contrarias al partido de gobierno.
- La elección democrática de prefectos fue el inicio de la descentralización política y el paso siguiente fue la realización de un referéndum sobre autonomías departamentales con el objetivo de incorporar en la nueva Constitución competencias y atribuciones a los gobiernos departamentales conformados mediante voto ciudadano. La consulta popular se realizó en torno a la siguiente pregunta: “¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomía departamental aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en los Departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado?”

diciembre de 2007, después de dieciséis meses de avances y retrocesos, la Asamblea Constituyente aprobó la nueva constitución solamente con la participación de la mayoría oficialista y sus aliados pero sin la presencia de la oposición, en medio de graves conflictos sociales.

El nuevo texto constitucional debe ser sometido a un referéndum nacional para su aprobación o rechazo pero ha sido calificado como ilegal e ilegítimo por la oposición parlamentaria y por varios prefectos debido a que reconoce, aparte de las autonomías departamentales, otros tipos de autonomía territorial (municipal, regional e indígena) con similar rango constitucional. Frente a este hecho, los Departamentos en los cuales venció el “sí” en el referéndum han optado por aprobar sus propias normas de descentralización (“estatutos autonómicos”) que son rechazadas por el MAS, cuya respuesta fue plantear la convocatoria a un referéndum para la revocatoria o ratificación del mandato del presidente y de los prefectos como una solución política a este impasse⁴.

Así, después de dos años de gestión gubernamental bajo el mando del MAS, el proceso político boliviano enfrenta una situación de crisis en la medida que la nueva Constitución es motivo de impugnaciones y varios Departamentos están enfrentados al gobierno, en un contexto caracterizado por la polarización política y la fractura regional, agravadas por enfrentamientos violentos entre civiles, demostraciones de intolerancia y discriminación e incluso amenazas de una guerra civil. Frente a esta situación se inició, en el transcurso de enero de 2008, un proceso de diálogo entre el poder ejecutivo y los prefectos para resolver los conflictos provocados por la redistribución de los recursos de los impuestos petroleros y por las contradicciones entre el nuevo texto constitucional y los estatutos autonómicos departamentales. En otras palabras, está en juego la capacidad del sistema político para encauzar las reformas en el marco de las instituciones democráticas y evitar que la resolución de este conflicto se traslade a espacios ajenos a la política institucional.

En este trabajo indagamos las razones de esta confluencia de cambio y crisis en la política boliviana a partir de analizar, en primer lugar, la imple-

mentación de la agenda gubernamental del MAS, en segundo lugar, la composición y funcionamiento del sistema de partidos y, finalmente, la calidad de la democracia. Nuestra lectura presta atención a los rasgos de “gobierno dividido” puestos de manifiesto desde el segundo año de gestión gubernamental del MAS (desde enero de 2007) y a las características de la pugna entre el gobierno central y la mayoría de las regiones que expresa una suerte de “división vertical de poderes”. Aspectos del proceso político que se combinaron con las disputas entre oficialismo y oposición en una asamblea constituyente sometida a la presión de diversos actores sociales (por un lado, el movimiento campesino e indígena, y por otro, el movimiento cívico-regional) con capacidad de movilización al margen de los partidos políticos y cuyo desenlace fallido puso de manifiesto las dificultades para el establecimiento de un pacto social para encarar la reforma estatal y resolver los clivajes que dividen la sociedad.

1. AGENDA DE GOBIERNO

Nacionalización y política distributivas

La agenda gubernamental se despliega siguiendo dos líneas de acción: la generación de excedente económico para la inversión en procesos de industrialización con protagonismo estatal, sobre todo en el sector de hidrocarburos, y la redistribución de los ingresos fiscales mediante políticas sociales con cariz popular.

La política económica del gobierno de Evo Morales tiene como eje a la nacionalización de los recursos hidrocarburíferos. Al margen de la importancia de esta medida en el incremento de los ingresos fiscales y su incidencia en las posibilidades de impulso al desarrollo productivo, la nacionalización conlleva una reformulación de las relaciones entre el Estado boliviano y las empresas extranjeras y es enarbolada como una respuesta al neoliberalismo. En la política del sector de hidrocarburos se percibe con nitidez un rasgo del estilo de gestión gubernamental del MAS que consiste en la combinación de retórica radical con decisiones moderadas puesto que, pese a la toma simbólica de las instalaciones petroleras con presencia de

4. Hasta mediados de enero de 2008, ni el referéndum constitucional “de salida”, ni el referido a la revocatoria de mandato del presidente de la República y de los prefectos tenían fechas definidas pero se supone que se llevarán a cabo en el primer semestre de este año.

las Fuerzas Armadas, el decreto presidencial promulgado el 1 de mayo de 2006 no estableció la confiscación de inversiones sino una reformulación de los contratos con las empresas extranjeras estableciendo condiciones tributarias más favorables para el Estado boliviano⁵. El impacto económico de esta medida fue evidente y, adicionalmente, el gobierno negoció con Argentina y Brasil un incremento en los volúmenes y los precios del gas boliviano exportado a esos países generando mayores ingresos fiscales⁶. Si a eso sumamos la condonación de la deuda externa bilateral y multilateral⁷, las condiciones económicas se tornaron favorables para el país y se pusieron en evidencia en la balanza comercial⁸.

Sin embargo, un año después de la nacionalización su implementación se vio entorpecida por problemas en los trámites de aprobación congresal de los nuevos contratos con las empresas petroleras que pusieron al descubierto una serie de falencias jurídicas que motivaron un intenso debate parlamentario y críticas de diversos sectores, aparte de la renuncia de ejecutivos de la empresa estatal. Los cuestionamientos no afectaron el contenido de la medida pero demostraron la debilidad gubernamental en el manejo del sector que se tradujo en un descenso de las reservas de gas natural y la ausencia de nuevas inversiones directas que fueron remediadas a fines de 2007, sobre todo con la suscripción de nuevos acuerdos por la empresa estatal petrolera de Brasil.

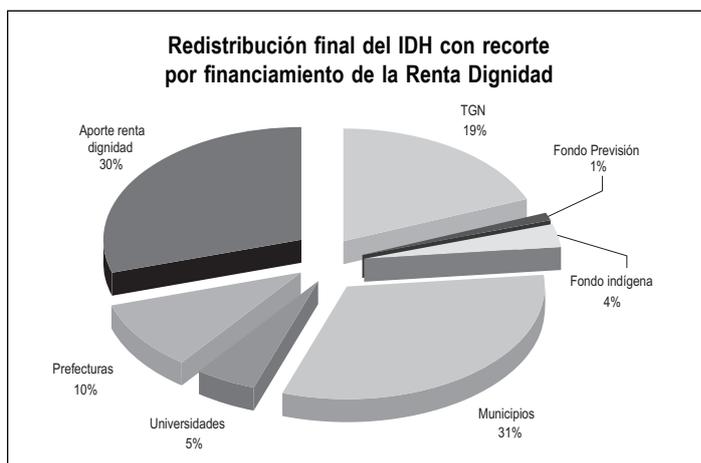
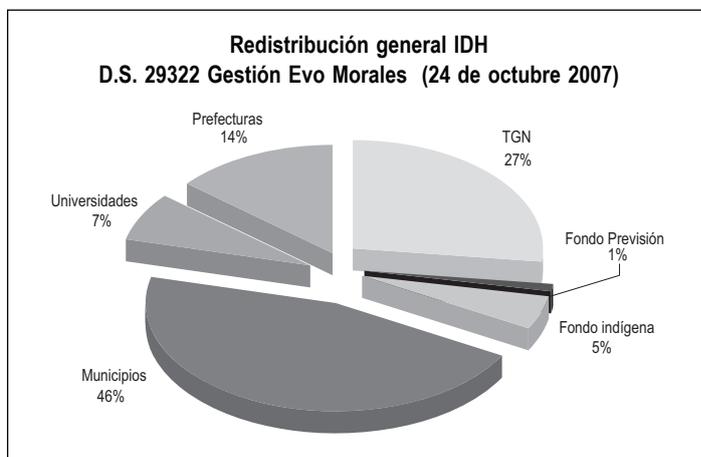
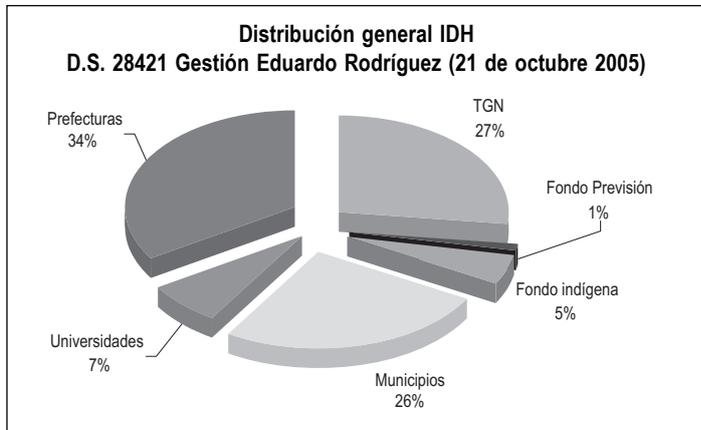
A la nacionalización de los hidrocarburos siguieron anuncios de actuar en ese sentido en relación a otros recursos naturales no renovables, empero, a pesar de su prédica nacionalista las intenciones del gobierno se encaminan a establecer condiciones tributarias más favorables para el Estado en las negociaciones con las empresas transnacionales, debido a la imposibilidad de efectuar importantes inversiones públicas en otros rubros, como la minería⁹.

A pesar de las cifras mencionadas, que son esgrimidas por el gobierno como una demostración del éxito de la política “post-neoliberal”, surgieron señales preocupantes en la economía. En el transcurso del 2007, el precio de los alimentos aumentó en más del 20%, por efecto de la caída en la producción agrícola y la especulación en la comercialización. Esta situación provocó una inflación que bordeó los dos dígitos en el segundo semestre, una cifra no registrada en los últimos quince años.

En cuanto a la política laboral se aprobaron disposiciones dirigidas a eliminar la libre contratación y la flexibilización laboral –pilares del neoliberalismo– que provocó el debilitamiento de los sindicatos obreros desde la aplicación de un decreto presidencial en 1985. El decreto 28699, promulgado en mayo de 2006, deroga un par de artículos de aquella medida de los años ochenta y su objetivo de restituir los derechos laborales se reforzó con la promulgación de una Ley del Fuero Sindical. Este

-
5. Los ingresos por impuestos se incrementaron de 6.904,7 en 2005 a 11.935,8 millones de dólares en 2006, según datos del Banco Central de Bolivia.
 6. Los ingresos por ventas se incrementaron de 618,2 en 2005 a 3.956,8 millones de dólares en 2006, según datos del Banco Central de Bolivia.
 7. Tomando en cuenta el saldo de la deuda externa al 31 de diciembre de 2005, Bolivia redujo su deuda con los organismos multilaterales en 38% y con los organismos bilaterales en 15%; mientras que la deuda global decreció en 36%. Finalmente, con la oficialización de las condonaciones comprometidas en 2006 y 2007 de la deuda bilateral y multilateral, Bolivia redujo su deuda en un monto que llega a representar alrededor de 1.900 millones de dólares, con lo cual la condonación total llega a un monto que representa alrededor del 75% del total de la deuda externa del país.
 8. En 1999, la balanza comercial era deficitaria en -704,0, en 2005 se revirtió hasta alcanzar 457,1 y, para 2006, las cifras favorables llegaron a 1.054,2 millones de dólares americanos. A esto se suma el incremento de las reservas internacionales que pasaron de 1.123,3 en 2004 a 4.113,6 millones de dólares americanos en julio de 2007, según datos del Banco Central de Bolivia.
 9. En octubre de 2006, el gobierno anunció la nacionalización del sector minero en respuesta a sangrientos enfrentamientos provocados por la disputa entre trabajadores de la empresa estatal del sector y cooperativistas mineros en torno a la explotación de un importante yacimiento de estaño cuyos precios están en alza en el mercado mundial. Este aviso se tradujo en el control estatal de una empresa de fundición de estaño que estaba a cargo de una empresa suiza argumentando incumplimiento de contrato. Con todo, la política en el sector minero se dirige a potenciar el sector estatal mediante el incremento de impuestos a la minería privada, medida de la cual estarían exentas las cooperativas mineras, importantes aliados electorales del MAS. Otro ejemplo es la suscripción de un contrato con una empresa de la India (con una inversión directa cercana a 2.500 millones de dólares americanos en el lapso de diez años) para la explotación de yacimientos de hierro en condiciones tributarias más flexibles a las definidas para el sector de hidrocarburos.

Gráfico 1
**DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO DIRECTO A LOS
 HIDROCARBUROS SEGÚN DIFERENTES POLÍTICAS
 DE GOBIERNO**



decreto fue presentado por el gobierno como el “fin de la libre contratación y la garantía para la estabilidad laboral” pero es cuestionado por su limitado carácter formal puesto que la misma disposición reconoce la vigencia de la Ley de Inversiones que permite la libre contratación, contradiciendo las consecuencias de una medida anunciada como la

recuperación de la estabilidad laboral en el sector público y privado.

En relación a la política tributaria un tema central está referido a la redistribución de los ingresos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos que, desde el año 2005, era repartido entre el Tesoro General de la Nación, las prefecturas, los municipios, las universidades públicas y un fondo de apoyo a los pueblos indígenas. En octubre de 2007, el gobierno emitió un decreto modificando la asignación de esos recursos para beneficiar a los municipios en detrimento de las prefecturas. Adicionalmente, el gobierno alentó la aprobación de una ley (Renta Universal de Vejez) que establece el uso del treinta por ciento de esos recursos (de prefecturas, municipios, fondo indígena y TGN) al pago de una renta mensual a las personas de la tercera edad. Tanto el decreto como la ley son cuestionados por la oposición parlamentaria y los prefectos porque afecta los ingresos de las regiones que promueven su autonomía departamental, mientras que el gobierno arguye que los impuestos están destinados a beneficiar a los sectores sociales desprotegidos.

En esta medida se percibe la orientación de las políticas sociales implementadas por el gobierno del MAS que se enlazan con estrategias políticas y visiones acerca de la descentralización del Estado.

Políticas sociales con sello popular

En la implementación de políticas sociales resaltan varias iniciativas, algunas matizadas por la cooperación de los gobiernos de Venezuela y Cuba. Una de las primeras decisiones fue la aplicación de una tarifa diferenciada en el consumo de energía eléctrica –negociada con un consorcio privado transnacional que maneja el sector– a más de medio millón de hogares que se beneficiaron con una rebaja del 25%. Otra fue la aprobación de un incremento del 50% en el bono anual a los excombatientes de la guerra contra el Paraguay. La concesión de estas medidas

con sello popular marca la conducta gubernamental porque, desde el año 2006, se ha instaurado la entrega de un bono anual de 200 Bs. a los niños y niñas del ciclo primario de las escuelas públicas y está en proceso de aplicación la entrega, desde febrero de 2008, de una renta mensual de 200 Bs. para personas mayores de 60 años. En ambos casos, los recursos provienen de los impuestos generados por el sector hidrocarburífero y son presentados por el discurso gubernamental como ejemplo de la conexión entre nacionalización de los recursos naturales y equidad social.

Otras decisiones gubernamentales están destinadas a beneficiar a comunidades campesinas y pueblos indígenas a partir de privilegiar derechos colectivos. Por ejemplo, en el caso del acceso a la tierra, la modificación de la ley 1715, bajo el título de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, beneficiará a campesinos e indígenas con 20 millones de hectáreas concedidas a comunidades y no a título individual.

Otra faceta son las campañas en salud y educación que se despliegan con apoyo cubano y venezolano¹⁰. En el sector de salud se amplió la cobertura del seguro materno-infantil y está en curso la aprobación congresal de un seguro universal de salud. La campaña de alfabetización en una primera etapa llegó a más de 100.000 personas en zonas rurales y periurbanas con éxitos innegables en varias regiones que han sido declaradas “zonas libres de analfabetismo”, flagelo que pretende ser erradicado en el transcurso de 2008.

Política democrática y derechos humanos

El tema de derechos humanos ha sufrido una mutación debido a la modificación de las relaciones entre el gobierno y los sectores sociales porque en el pasado esta problemática estaba vinculada a la denuncia de las acciones represivas desplegadas por los aparatos estatales y los organismos encargados de las denuncias, como la organización civil Asamblea Permanente de Derechos Humanos, se alineaban en la pugna sociedad vs. gobierno apoyando a los grupos movilizados.

En algunos conflictos en los que el gobierno acudió a la represión policial o se produjeron enfrentamientos entre civiles, las instituciones que actúan como garantes o mediadores –Iglesia católica, Defensor del Pueblo y Asamblea Permanente de los Derechos Humanos– no jugaron un papel decisivo. En otros casos, el gobierno actuó con displicencia y lentitud, o efectuando cálculos políticos sobre las consecuencias de un conflicto, sin asumir la responsabilidad sobre acontecimientos que provocaron la pérdida de vidas humanas. Precisamente este dato –más de una treintena de muertos en conflictos de diversa índole, con o sin represión policial– muestra el cambio en las condiciones discursivas para el tratamiento de este tema, puesto que la defensa de los derechos humanos no está vinculada directamente a la impugnación de las decisiones gubernamentales. Sin embargo, a medida que transcurre la gestión gubernamental se incrementan las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos por parte de la Policía y la Fuerzas Armadas. También se percibe una modificación en las posturas de la Iglesia católica que, al principio, se limitaba a realizar llamados al diálogo y a la concertación y, luego, cuestionó al gobierno por convocar a los movimientos sociales como fuerza de apoyo por los riesgos de enfrentamientos entre civiles, cada vez más frecuentes.

Al margen de la conflictividad política, las violaciones a los derechos humanos mantienen niveles preocupantes en relación a aspectos vinculados a la seguridad ciudadana y al acceso a la justicia. Los linchamientos son frecuentes y, en algunos casos, justificados con argumentos de “justicia comunitaria” debilitando la vigencia de las normas legales y la prerrogativa estatal en la aplicación de justicia. Los bloqueos y las marchas violan los derechos de las personas ajenas al conflicto y las autoridades gubernamentales, en algunas circunstancias han promovido las movilizaciones o han pecado de omisión.

La agenda de gobierno se desplegó de manera paralela al proceso constituyente y en la propuesta de reforma estatal aprobada en la Asamblea

10. El apoyo de Venezuela tiene otros matices porque financia campañas propagandísticas del gobierno bajo el lema “Bolivia cambia, Evo cumple”, realiza donaciones en dinero a los municipios y entrega recursos a las Fuerzas Armadas, al margen de que se ha suscrito un convenio de cooperación militar entre Bolivia y Venezuela que fue cuestionado por la oposición. Por estas razones, el discurso de la oposición reitera denuncias de “injerencia” de Hugo Chavez en asuntos internos debido, entre otras cosas, a las continuas declaraciones del presidente venezolano en respaldo a Evo Morales.

Constituyente –cuyos avatares analizamos en otro acápite– muestra otros ingredientes importantes que caracterizan la gestión gubernamental del MAS. Si las acciones del poder ejecutivo responden a una orientación nacionalista que pone el énfasis en el papel protagónico del Estado, el texto constitucional aprobado por el MAS y sus aliados en la Asamblea Constituyente está matizado por una postura indigenista que privilegia demandas e identidades étnicas y derechos colectivos que incluyen una propuesta de redistribución territorial del poder¹¹. Esta tensión entre nacionalismo e indigenismo –entre agenda gubernamental y nuevo texto constitucional– se manifiesta en un contexto caracterizado por la debilidad del sistema de partidos.

2. SISTEMA DE PARTIDOS

Los resultados electorales de diciembre de 2005 modificaron la composición del sistema de partidos de manera sustantiva. Los partidos tradicionales que dominaron la escena parlamentaria durante veinte años fueron marginados. Si en el pasado, ADN, MNR y MIR concentraron alrededor del 60% de la votación y de los escaños parlamentarios, en diciembre de 2005 solamente uno de esos partidos mantuvo su presencia con una reducida bancada. Este resultado tuvo como antecedente las elecciones generales de 2002 cuando surgieron nuevos partidos, como el MAS, Nueva Fuerza Republicana NFR y Movimiento Indígena Pachakuti MIP, que capturaron cerca de la mitad de la votación (Ver Cuadro 2). La presencia de estos partidos con discursos contestatarios al neoliberalismo y a la “democracia pactada” debilitaron la tendencia centripeta antaño predominante en el sistema de partidos y, desde entonces, la polarización en su seno alentó la crisis política que, entre 2003 y 2005, derivó en la renuncia de dos presidentes y en el adelantamiento de elecciones generales.

En 2005, el MAS se convirtió en el partido dominante merced a su votación mayoritaria, en cambio NFR y MIP desaparecieron de la escena

Cuadro 2
ELECCIONES NACIONALES, 2002

Partido	Votación	Porcentaje
MNR	624.126	22.46%
MAS	581.884	20.94%
NFR	581.163	20.91%
MIR	453.375	16.32%
MIP	169.239	6.09%
UCS	153.210	5.51%
ADN	94.386	3.40%
LyJ	75.522	2.72%
PS	18.162	0.65%
MCC	17.405	0.63%
Condepa	10.336	0.37%
Votos emitidos:		2'994.065

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

parlamentaria y fueron sustituidos por nuevas fuerzas políticas que ocuparon el lugar de la oposición: la agrupación ciudadana Poder Democrático Social PODEMOS, un partido de nuevo cuño, Unidad Nacional UN, y el único sobreviviente del pasado, el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR (Ver Cuadro 3). El sistema de partidos, entonces, sufrió una mutación de fuerzas relevantes en dos ocasiones, en el lapso de media

Cuadro 3
ELECCIONES NACIONALES, 2002

Partido	Votación	Porcentaje
MAS	1'544.374	53.74%
PODEMOS	821.745	28.59%
UN	224.090	7.79%
MNR	185.859	6.47%
MIP	61.948	2.16%
NFR	19.667	0.68%
FREPAB	8.737	0.30%
USTB	7.381	0.26%
Votos emitidos:		3'102.417

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral.

11. Un rasgo principal de la nueva Constitución es la definición del tipo de Estado como un Estado Plurinacional basado en el reconocimiento de los grupos étnicos –más de una treintena– como “naciones originarias” dotadas de derechos colectivos, entre ellos a la libre determinación, al autogobierno y a la territorialidad. Así, se reconoce la autonomía territorial de los pueblos indígenas, la elección de sus autoridades y representantes mediante normas y procedimientos propios como expresión de “democracia comunitaria” y un sistema judicial mixto que incluye la justicia comunitaria.

Cuadro 4
ELECCIONES GENERALES 2005
DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS POR PARTIDOS, ALIANZAS, Y/O COALICIONES POLÍTICAS

Partido	Senadores	Diputados plurinominales	Diputados uninominales	Total
UN	1	7	1	9
MAS	12	27	45	84
MNR	1	5	2	8
PODEMOS	13	21	22	56

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CNE Boletín estadístico. Unidad de análisis e investigación. Área de Educación Ciudadana. Noviembre 2006 Año II N° 5

década, y en la actualidad se encuentra en proceso de formación¹².

En diciembre de 2005, el MAS venció con alrededor del 53% de la votación nacional, obtuvo victorias en cinco departamentos (La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba) y la mayor cantidad de diputados uninominales y plurinominales, sin embargo, ocupó el segundo lugar en el Senado, detrás de PODEMOS (Ver Cuadro 4).

La agrupación ciudadana PODEMOS postuló al ex presidente Jorge Quiroga, jefe de ADN y acompañante de fórmula de Hugo Bánzer, ante cuya renuncia por enfermedad asumió –a mediados de 2001, la presidencia de la República por sucesión constitucional. Junto con Quiroga, varios ex dirigentes de ADN formaron esta agrupación ciudadana que obtuvo el segundo lugar con cerca de 29% de los votos, venció en cuatro departamentos (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija), obtuvo mayoría de senadores y tiene representantes parlamentarios de todas las regiones. Por su parte, Unidad Nacional UN, fundado hace pocos años, postuló al empresario Samuel Doria Medina –ex jefe nacional del MIR y ministro en los años noventa– y sacó alrededor del 8% de la votación, aunque la obtención de un curul en el senado le proporcionó un importante margen de acción parlamentaria. De manera similar, el MNR obtuvo un puesto en el senado y su votación bordeó el 7% (Ver Cuadro 3). Así, solamente dos fuerzas (MAS y PODEMOS) tienen presencia nacional pero, como veremos, sus características organizativas, capacidades de movilización y vínculos con sus bases electorales son disímiles.

La polarización caracteriza el funcionamiento del parlamento aunque los partidos de oposición no actúan como bloque compacto, hecho que se reproduce en la Asamblea Constituyente. Además, las interacciones partidistas son más complejas pese a que el número de partidos con representación parlamentaria es el menor de este período (por ejemplo, siete partidos parlamentarios en 1997-2002, y ocho en 2002-2005); en parte, debido a que los partidos también actuaron en un escenario paralelo, la Asamblea Constituyente, al que accedieron otras doce organizaciones menores, entre partidos locales y agrupaciones ciudadanas. Otro espacio de acción partidista es el ámbito regional, a partir de la elección de autoridades departamentales, aunque solamente cinco de nueve prefectos están vinculados a partidos con representación parlamentaria.

Partidos en la Asamblea Constituyente y prefectos en las regiones

En agosto de 2006 se inauguró otro espacio político institucional con la instalación de la Asamblea Constituyente convocada para encarar la reforma total de la Constitución Política del Estado. Las elecciones para constituyentes se realizaron en julio de 2006 de manera simultánea con el referéndum sobre autonomías departamentales y, en ambos casos, el MAS obtuvo la victoria con mayoría absoluta poniendo en evidencia su conversión en la principal fuerza política del país (Ver Cuadros 5 y 6). Para este cónclave, dieciséis fuerzas, entre

12. La precariedad del sistema de partidos se expresa en la escasa trayectoria de los principales partidos: el MAS fue fundado en 1999, UN en 2004 y PODEMOS en 2005. Adicionalmente, en las elecciones de prefectos, la mayoría de los vencedores (tres del MAS, dos afines a PODEMOS) correspondieron a candidatos apoyados por partidos locales o agrupaciones ciudadanas sin presencia parlamentaria, sobre todo en los departamentos más importantes, como La Paz, Santa Cruz y Cochabamba.

Cuadro 5
ELECCIONES
ASAMBLEA CONSTITUYENTE, 2006

Partido	Votación	Porcentaje
ADN	18.905	0,72%
AYRA	12.667	0,49%
MAS	1.322.656	50,72%
MBL	27.658	1,06%
MIR-NM	39.983	1,53%
UCS	12.750	0,49%
UN	187.706	7,20%
MNR	59.239	2,27%
MNR-A3	101.753	3,90%
MNR-FRI	35.580	1,36%
PODEMOS	399.668	15,33%
AAI	23.342	0,90%
CN	93.248	3,58%
TRADEPA	37.684	1,45%
ASP	63.565	2,44%
CDC	4.247	0,16%
ALBA	1.645	0,06%
MAR	2.486	0,10%
MCSFA	3.992	0,15%
MIBOL	1.860	0,07%
AS	20.970	0,80%
MOP	12.309	0,47%
APB	57.906	2,22%
ASI	56.907	2,18%
MACA	8.903	0,34%
Válidos	2.607.638	83,22%
Blancos	417.399	13,32%
Nulos	108.565	3,46%
Emitidos	3.133.602	100,00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral

partidos y agrupaciones ciudadanas, obtuvieron representantes, sin embargo, los cuatro partidos parlamentarios concentran más del 80% de los asientos: de un total de 255 constituyentes, el MAS cuenta con 137 asambleístas (53%), Podemos tiene 60 (23%), UN y MNR disponen de 8 asambleístas (3%), y las restantes fuerzas tienen entre 1 y 8 asientos, aunque la mayoría son afines al MAS (Ver Cuadro 7).

La existencia simultánea de dos arenas institucionales (parlamento y proceso constituyente) se convirtió en un factor que ahondó las diferencias entre oficialismo y oposición. Durante la mayor parte del tiempo de su funcionamiento, la Asamblea Constituyente se enfrascó en debates en torno

Cuadro 6
REFERÉNDUM AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES, 2006
CÓMPUTO NACIONAL

Respuesta	Votos Obtenidos	Porcentaje
Sí	1.237,312	42,41%
No	1.680,017	57,58%
Total votos validos	2,917,329	100%

Votos	Totales	Porcentaje
Válidos	2,917,329	92,96%
Blancos	117,368	3,74%
Nulos	103,627	3,30%
Emitidos	3.138,324	100%

	Cantidad	Porcentaje
Total Inscritos Habilitados	3.713,376	
Votos Computados	3.138,324	
Participación Total		84,51%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral

Cuadro 7
NÚMERO DE ASAMBLEÍSTAS POR PARTIDO
Y AGRUPACIÓN CIUDADANA, 2006

Sigla	Departamental	Uninomial	Total
AAI	0	1	1
APB	1	2	3
AS	1	5	6
AYRA	0	2	2
ASP	1	1	2
CN	2	3	5
MAS	18	119	137
MBL	1	7	8
MCSFA	0	1	1
MIR-NM	1	0	1
MNR	3	5	8
MNR-A3	1	1	2
MNR-FRI	1	7	8
MOP	1	2	3
PODEMOS	11	49	60
UN	3	5	8
Total	45	210	255

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral

a las reglas de votación para aprobar los nuevos artículos del texto constitucional; discusión que se desplazó a las calles con la realización de movilizaciones, cabildos y enfrentamientos entre sectores sociales afines a uno y otro bando. Ante el fracaso

de las deliberaciones, la Asamblea Constituyente no pudo concluir su trabajo en el plazo previsto y los partidos parlamentarios impulsaron una amplia concertación para aprobar una ley que permitió la ampliación de sus sesiones por un período adicional de cuatro meses, hasta mediados de diciembre de 2007. Finalmente, se produjo la aprobación “en grande” de la nueva Constitución Política del Estado en medio de protestas y represión policial –con saldo de dos muertos– con el voto de la mayoría oficialista y sus aliados menores, y sin la presencia de las fuerzas de oposición que cuestionaron la legalidad y la legitimidad de esa sesión. Posteriormente, en un ambiente de polarización exacerbada se realizó la última sesión plenaria en similares condiciones para aprobar el texto constitucional en detalle en una acción organizada por el oficialismo, que optó por concluir la fase deliberativa de la Asamblea Constituyente y desplazar el conflicto a las urnas, es decir, a su aprobación o rechazo mediante referéndum¹³.

Otros actores enfrascados en estas disputas son los prefectos, elegidos por primera vez mediante votación ciudadana en diciembre de 2005, y cuya composición muestra una mayoría de opositores. Solamente tres de las nueve autoridades son afines al partido de gobierno (Potosí, Oruro y Chuquisaca; este último terminó renunciando al cargo debido a los conflictos en la ciudad de Sucre, sede de la Asamblea Constituyente) y los demás corresponden a fuerzas ajenas sino hostiles al partido de gobierno: en Beni y Pando, las autoridades son afines a PODEMOS; en Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y Tarija, fueron postulados por agrupaciones ciudadanas o partidos locales. La mayoría de los prefectos se alinearon detrás de la demanda de autonomía departamental y ante la aprobación de una Constitución contraria a sus intereses anunciaron “desacato”, así como amenazaron con “desobediencia civil” si se implementaba un decreto presidencial y una ley que reduce sus ingresos por impuestos, en una acción de protesta que no dependió de las decisiones de los partidos

de oposición en el parlamento ni en la Asamblea Constituyente.

Este dato resulta importante porque pone en evidencia la debilidad del sistema de partidos para procesar los conflictos en las diversas arenas políticas puesto que no existe una correlación estrecha entre la oposición regional (donde actúan los prefectos y organizaciones cívicas) y la oposición parlamentaria. Otro hecho relevante de la elección de los prefectos es la disminución de los recursos de poder del presidente de la República que, en el pasado, designaba esas autoridades de manera directa con las ventajas obvias de un manejo centralizado de la gestión gubernamental.

En suma, el funcionamiento del sistema de partidos presenta nuevos rasgos y desafíos debido a la existencia de escenarios políticos e institucionales paralelos al parlamento que debilitan su capacidad para manejar de manera cohesionada el proceso político. El resultado es una complejización de las interacciones entre los actores políticos que se refuerza con el tipo de vínculo entre las fuerzas partidistas y los actores sociales que, en una suerte de reproducción de cultura política tradicional, actúan de manera directa desplegando acciones y definiendo metas al margen o en contra de la política institucional. En este cuadro de relaciones resalta el estilo de acción del partido de gobierno por su carácter de fuerza dominante en los distintos escenarios y porque su conducta incide en el comportamiento de las fuerzas de oposición y en las relaciones entre sus diversas expresiones.

Rasgos y rutas del MAS

Para evaluar el funcionamiento del actual sistema de partidos es preciso realizar una caracterización del MAS, de su trayectoria y su estilo de acción política. Fundado bajo el sostén de los sindicatos cocaleros, el MAS irrumpió en la arena parlamentaria en 1997 con cuatro curules en la cámara de Diputados. Se convirtió en la segunda fuerza electoral en los comicios de 2002 y en el princi-

13. En la aprobación “en detalle” se dejó en suspenso el texto de un artículo referido a la extensión de la propiedad agraria que debe resolverse mediante un referéndum “dirimidor”. Una vez realizada esta consulta, la Asamblea Constituyente debe proceder a completar el texto constitucional definitivo para proceder a la convocatoria de un referéndum “de salida”, es decir, para su aprobación o rechazo por parte de la ciudadanía. Esta situación abrió la posibilidad de realizar enmiendas al nuevo texto constitucional (bajo una idea genérica de “compatibilización” del texto constitucional y los estatutos autonómicos) a partir del diálogo iniciado en enero de 2008 entre el presidente de la República y los prefectos, acuerdo que deberá incluir a la oposición parlamentaria para asegurar su viabilidad.

pal partido de oposición durante el gobierno de Sánchez de Lozada hasta lograr la victoria con mayoría absoluta en las elecciones generales de diciembre de 2005. Su conversión en la principal fuerza política del país se explica no solamente por su imbricación con diversos movimientos sociales y sindicatos sino porque desplegó una política moderada en diversas coyunturas críticas; por ejemplo, en ocasión de la renuncia presidencial de Sánchez de Lozada, apoyando la sucesión constitucional en octubre de 2003; también en la realización de un referéndum sobre hidrocarburos en 2004, adoptando una posición legalista respecto a la nacionalización; y, finalmente, propiciando un acuerdo partidista en junio de 2005 para canalizar institucionalmente las demandas sociales, mediante la asamblea constituyente y el referéndum sobre autonomías, y para resolver la crisis política con el adelantamiento de elecciones generales. Esta postura centrista le permitió contar con el posterior apoyo del voto urbano y alcanzar la mayoría absoluta en los comicios de ese año.

Otro factor que favoreció el crecimiento político electoral del MAS tiene que ver con ciertas modificaciones institucionales referidas al ámbito municipal y la inclusión de diputados uninominales. En primer lugar, con la implementación de la Ley de Participación Popular en 1995 se estableció la conformación de gobiernos municipales en todo el territorio nacional, hecho que en el pasado se circunscribía a las ciudades y pueblos intermedios. Las elecciones municipales de 1995, sobre todo en las zonas rurales, mostró la presencia de candidatos campesinos e indígenas aunque en alianza con partidos de izquierda tradicional, puesto que la creación de un “instrumento político” propio propugnado por el sindicalismo campesino sufría muchos tropiezos. En esa ocasión, algunas organizaciones campesinas, aliadas con el Partido Comunista, obtuvieron la victoria en varios municipios ubicados en la zona de producción de hoja de coca. En 1999, se produjo la primera participación del MAS con sigla propia obteniendo el 3,3% de la votación nacional en los comicios municipales, aunque su apoyo electoral se concentró en el departamento de Cochabamba.

En el ínterin se produjeron las elecciones generales de 1997 con la novedad de la inclusión de diputaciones uninominales (merced a una reforma constitucional aprobada en 1995) que permitió la

primera incursión de dirigentes de campesinos coaligados en el parlamento. Bajo la sigla de Izquierda Unida, frente que obtuvo el 3,7% de la votación nacional, el sindicalismo campesino obtuvo cuatro diputaciones uninominales, destacándose el 70,3% de votos obtenidos por Evo Morales, la mayor votación obtenida por un candidato a diputado. La marcha ascendente del MAS dio un salto en 2002 con la obtención del segundo lugar con 20,9% y la posibilidad de que Evo Morales dispute la presidencia en la segunda vuelta congresal, logrando la mitad de sus diputados en circunscripciones uninominales. Con la crisis política como telón de fondo, las elecciones municipales de 2004 convirtieron al MAS en la primera fuerza política del país con 18.48% de los votos y con presencia en la mayoría de los trescientos municipios del país aunque sin victorias en las capitales de Departamento. Esta situación se revirtió en 2005 con la victoria masista en cinco de los nueve Departamentos con un apoyo notable en las ciudades que le permitió obtener casi dos tercios de las diputaciones uninominales en disputa. En suma, los espacios locales –municipios y circunscripciones uninominales– se convirtieron en ámbitos favorables para el crecimiento electoral del MAS debido a su imbricación con los sindicatos campesinos y organizaciones indígenas en las zonas rurales.

El MAS es un partido atípico y un rasgo central de su funcionamiento como fuerza opositora en el pasado y, ahora, como partido de gobierno es su relación con los movimientos sociales y los sindicatos. Esta relación adquiere una connotación particular si se considera que las organizaciones sociales tienen una enorme densidad organizativa, capacidad de movilización e incidencia política; una tradición de larga data pero que adquirió nuevos bríos en los últimos años con la emergencia y fortalecimiento del movimiento campesino e indígena que se constituye en la principal base de apoyo al MAS.

El MAS no se limita a reconocer el protagonismo de los movimientos sociales –interpelados como agentes del cambio y como referentes de su labor gubernamental– sino que se enlaza de manera orgánica con estas organizaciones. En esa medida, el MAS dirige una suerte de coalición de actores sociales y políticos que se aglutinan bajo el liderazgo de Evo Morales, convertido en el factor de unificación simbólica y de conducción

práctica¹⁴. Pero se trata de una “coalición inestable” conformada por diversos movimientos sociales que son base de apoyo orgánico y permanente (como los campesinos cocaleros y más de una docena de sectores sociales). También participan otros grupos sociales que son circunstancialmente aliados del partido de gobierno, como los cooperativistas mineros y las juntas de vecinos y, finalmente, varias organizaciones indígenas –que forman el denominado Pacto de Unidad¹⁵– que actúan alternativamente como adeptos o grupos de presión, algo que aconteció particularmente en la Asamblea Constituyente.

Esta variedad de lazos pone en evidencia el carácter de “coalición inestable” que caracteriza el agrupamiento de movimientos sociales en torno al partido de gobierno. En la medida que las demandas de un actor social son canalizadas por el MAS se produce un vínculo fuerte y su participación en la coalición se torna estable. En cambio, si se origina una disyunción entre demanda y decisión gubernamental, el lazo del movimiento social con el MAS se debilita –o rompe momentáneamente– y con ello su presencia en la coalición. Si bien el MAS opera como pivote de esta coalición, su relación con las organizaciones sociales no reproduce las fórmulas convencionales de cooptación gubernamental, aunque ciertos segmentos –como los campesinos cocaleros– son movilizados para secundar las acciones gubernamentales. En otras circunstancias, el discurso masista insiste en la autonomía de los movimientos sociales e, incluso, da señales de cierta

subordinación cuando consulta sus decisiones en asambleas sindicales o en actos públicos organizados como sesiones de evaluación de la gestión gubernamental a la usanza del informe presidencial que se presenta anualmente al parlamento.

Algo similar puede señalarse respecto a la oposición, con la diferencia que en este campo no existe ningún actor que juegue un rol de articulación de las distintas fuerzas. PODEMOS, UN y MNR son sus expresiones políticas en el parlamento –y en la Asamblea Constituyente– pero actúan de manera divergente, más aún predomina una sorda competencia entre PODEMOS y UN, cuyos jefes son potenciales rivales de Evo Morales en el futuro¹⁶. El accionar opositor no se circunscribe a los espacios políticos porque el movimiento cívico regional es un actor social con capacidad para influir en las decisiones gubernamentales y en el decurso del proceso constituyente mediante acciones de hecho (paros cívicos) que no son coordinadas con los partidos de oposición. A esto se suma la presencia de algunos prefectos opositores que se enfrentan al gobierno de manera individual o colegiada, dependiendo de los temas en juego y en alianzas variables con los comités cívicos de sus regiones. Este conjunto de actores no actúa de manera coincidente sino de modo episódico y, generalmente, de manera reactiva a las iniciativas gubernamentales. Sin embargo, hacia fines de 2007, la oposición parlamentaria y cívico-regional coincidieron en torno a la impugnación del nuevo texto constitucional a partir de esgrimir un discurso

14. Nacido en una comunidad aymara en el departamento de Oruro y emigrado a la zona de producción de hoja de coca a principios de la década de los ochenta, Evo Morales es el jefe del MAS desde su fundación en 1999. En junio de 2002 fue elegido parlamentario con el mayor porcentaje de votos obtenidos por un diputado uninominal y alcanzó el segundo lugar como candidato presidencial. Su incursión en la arena parlamentaria se produjo en 1997, siendo elegido diputado uninominal como parte de la bancada del frente Izquierda Unida, sigla que fue utilizada por los sindicatos de productores de hoja de coca para incursionar en la escena política y obtener cuatro curules. Es el principal dirigente de las federaciones sindicales de campesinos productores de hoja de coca de la región tropical de Cochabamba, iniciando su carrera sindical como secretario de deportes en 1981 hasta asumir el cargo de secretario ejecutivo en 1988, siendo reelecto hasta la fecha pese a los debates internos respecto a su doble condición de dirigente sindical y jefe político, y ahora, presidente de la República.

15. Se trata de la Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia conformada por Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa, Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, Confederación de Pueblos Moxeños del Beni, Movimiento Sin Tierra y Asamblea del Pueblo Guaraní. Vale la pena resaltar que las federaciones de campesinos productores de hoja de coca, principal base sindical del MAS, no forman parte de esta supraorganización aunque varios militantes masistas actúan como dirigentes en diversas entidades.

16. Jorge Quiroga, jefe de PODEMOS, esgrime un discurso opositor centrado en la crítica a las relaciones entre Evo Morales y Hugo Chávez y su cuestionamiento a la presencia venezolana concebida como “injerencia en asuntos internos”. Samuel Doria Medina, líder de UN, consiguió un asiento en la Asamblea Constituyente y fue uno de los impulsores de la concertación en su seno. Se trata de la adopción de rutas distintas en el afán de liderar la oposición, aunque ninguno cuenta con el respaldo del movimiento cívico regional de los departamentos que demandan autonomía.

de defensa del “Estado de Derecho” que le permite disputar el sentido de la democracia que estaba fuertemente articulado al discurso participacionista e incluyente del MAS.

Hacia una caracterización del MAS

El MAS no solamente aparece como un actor estratégico decisivo sino, también, como la fuerza política que ocupa el centro de la arena discursiva donde se dirimen las posiciones de los movimientos sociales y de los partidos de oposición. ¿De dónde surge esta capacidad para ordenar el espacio de discursividad e incidir en el proceso político y en el curso del proceso constituyente?

Esta capacidad proviene de la combinación de dos elementos que ordenan la práctica política del MAS (y probablemente del conjunto de actores políticos): incertidumbre estratégica y flexibilidad táctica. En el primer caso, se trata de la ausencia de un proyecto político elaborado de manera programática como oferta electoral que, luego, se traduce en agenda gubernamental. El arribo de Evo Morales a la presidencia de la República fue tan sorpresivo como su victoria por mayoría absoluta y la conversión del MAS en la única fuerza política con presencia nacional y arraigo popular. De esta manera, el MAS dispone de un amplio margen de flexibilidad táctica y su proyecto político se va delineando en el transcurso de la gestión gubernamental en función de las condiciones políticas. Este rasgo, por ejemplo, se manifestó en el cariz que adoptó la nacionalización de los hidrocarburos –sin confiscación ni expropiación– o en el desplazamiento de la propuesta de interculturalidad hacia el pluralismo nacional en la Asamblea Constituyente.¹⁷

Así, el estilo de acción política que caracteriza al MAS –en particular a Evo Morales– es la combinación de retórica radical con decisiones moderadas. El discurso masista ordena y domina el espacio político porque el manejo de una retórica radical evita la posibilidad de la enunciación de críticas desde la izquierda o del indigenismo excluyente

–para mencionar un extremo– y las decisiones moderadas desbaratan los cuestionamientos de la derecha o el neoliberalismo –para citar el otro extremo–. Es decir, el MAS termina ocupando el “centro” aunque, con el transcurso del tiempo su radicalismo discursivo alimentó la polarización política creando condiciones desfavorables para la concertación en torno a las medidas gubernamentales y a su propuesta de reforma constitucional. El resultado de este comportamiento tuvo consecuencias en la calidad de la democracia.

3. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Para evaluar la calidad de la democracia consideramos dos aspectos. Por un lado, la eficacia del voto ciudadano y sus consecuencias en las pautas de legitimidad política y en el proceso decisional. Por otro, la dinámica partidista en la arena parlamentaria y en el proceso constituyente que fluctúa entre el desacuerdo reiterado y la concertación circunstancial, entre la polarización ideológica y el cálculo instrumental.

A pesar de la crisis política vivida entre 2003 y 2005, o como consecuencia de ella, el comportamiento electoral de la sociedad boliviana es sobresaliente si consideramos que la concurrencia a las urnas fue superior al ochenta por ciento del padrón electoral tanto en los comicios generales de 2005 como en la elección de constituyentes, a mediados de 2006. Adicionalmente, el voto ciudadano se ha ampliado a la elección de prefectos y a la conformación de la Asamblea Constituyente, convocada por primera vez para encarar una reforma total de la Constitución Política del Estado.

Por su parte, la concentración de la mayoría de votos en un candidato fue una manifestación del rechazo a la elección presidencial mediante acuerdos parlamentarios y la conformación de coaliciones de gobierno. Al evitarse la mediación congresal se apostó al fortalecimiento de la legitimidad de la figura presidencial a través de la elección directa cuestionando la lógica de pactos partidistas que había derivado en cuoteo de

17. Durante la campaña, el MAS presentó una propuesta de “República democrática, soberana e intercultural” con autonomías indígenas (MAS 2006), sin embargo, en el transcurso del debate constituyente terminó adoptando la propuesta “Estado Unitario Plurinacional Comunitario y la autodeterminación de naciones originarias, pueblos indígenas y campesinos” (MAS 2007) que originalmente fue presentada por un conjunto de organizaciones sindicales campesinas e indígenas que actúan en consonancia con el partido de gobierno. Esta propuesta sirvió de base para la aprobación del nuevo texto constitucional en diciembre de 2007.

espacios de poder y reparto de incentivos selectivos entre los socios de las distintas coaliciones. Una consecuencia de este resultado electoral es la aceptación generalizada de la eliminación del “presidencialismo parlamentarizado o híbrido” sustentado en el actual Art. 90 constitucional que establece la realización de la segunda vuelta mediante votación congresal si no hay candidato vencedor con mayoría absoluta. La segunda vuelta en las urnas –entre las dos fórmulas más votadas– fue una de las pocas reformas que tuvo consenso en el debate constituyente y se enlazó con la adopción de la revocatoria del mandato presidencial mediante plebiscito e, inclusive, con la incorporación de la reelección presidencial inmediata en el nuevo texto constitucional¹⁸. En suma, desde hace un par años, la legitimidad política está vinculada a la eficacia del voto ciudadano y, secundariamente, a los acuerdos partidistas.

En cuanto al proceso político decisorio resaltan las transformaciones incorporadas en la reforma constitucional de 2004 con la inclusión de mecanismos de democracia participativa como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente. Desde entonces, el proceso decisorio ya no se circunscribe a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo y el voto ciudadano ha definido la orientación de las políticas estatales en temas cruciales como los hidrocarburos y la descentralización política. Las demandas sociales, antes vehiculadas mediante la protesta callejera, se encauzaron hacia procedimientos institucionales que ampliaron la participación ciudadana a través del voto.

Modo de gobierno

En el transcurso de dos años de gestión gubernamental bajo el mando de Evo Morales, las relaciones entre oficialismo y oposición estuvieron marcadas por el antagonismo, aunque se establecieron algunos

acuerdos circunstanciales. Un hecho decisivo se produjo al inicio del segundo año de gestión porque, en enero de 2007, la cámara de Senadores pasó al control de la oposición originando una inédita figura de “gobierno dividido”. También se exacerbaron las divergencias entre el gobierno central y la mayoría de los prefectos poniendo de manifiesto una situación de división vertical de poderes “de facto”. Paralelamente, el escenario constituyente fue un espacio de reproducción de los impasses políticos a pesar que se realizaron esfuerzos de concertación en torno a la continuidad de la Asamblea Constituyente y, en las últimas semanas de octubre de 2007, respecto al contenido de la reforma constitucional en un esfuerzo que congregó a asambleístas y parlamentarios de los principales partidos pero que fracasó debido a las presiones cívico-regionales y al abandono de las negociaciones por parte de PODEMOS, la principal fuerza de oposición en el parlamento y la Asamblea Constituyente. Estos tres escenarios convergieron durante el año 2007 y su coexistencia simultánea complicó la actuación de los actores políticos y precipitó una situación de crisis política cuyo desenlace es incierto.

Gobierno dividido

El gobierno del MAS inició su gestión en enero de 2006 presidiendo las dos cámaras.¹⁹ En la cámara de Diputados, el MAS dispone de mayoría absoluta (72 de 130 parlamentarios), empero, en la de Senadores, PODEMOS tiene 13 curules y el MAS cuenta con 12 representantes, siendo decisivos los votos de MNR y UN, cada uno con 1 senador. Esta situación se tradujo en la alternancia entre oficialismo y oposición para presidir ese órgano puesto que en el primer año de gestión la presidencia fue cedida al MAS por el peso de su victoria electoral. En cambio, desde enero de 2007, la presidencia pasó a manos de UN con el apoyo de PODEMOS provocando una figura de “gobierno dividido”.

18. El tema de la reelección presidencial fue un elemento central en las estrategias partidistas aunque no llegó a ser motivo de negociación en los intentos de conciliar posiciones en la Asamblea Constituyente. El MAS planteaba una figura de reelección inmediata e indefinida, mientras que la actual constitución establece la reelección por una sola vez y después de un período constitucional. La oposición concebía la propuesta masista como una réplica de la reforma constitucional impulsada por Chávez en Venezuela y expresión de los afanes “totalitaristas” de Evo Morales. Casualmente, la derrota de Chávez en el referéndum sobre la reforma constitucional, en noviembre de 2007, coincidió con el debate constituyente boliviano y la propuesta de reelección indefinida de Evo Morales fue desechada por el MAS.

19. La cámara de Senadores está compuesta por 27 legisladores (3 senadores por cada uno de los 9 departamentos, uno por mayoría y el restante por minoría) y la cámara de Diputados por 130 representantes (70 diputados electos en circunscripciones uninominales y 60 plurinominales, elegidos en nueve circunscripciones departamentales).

Esta circunstancia originó que desde el Senado la oposición incida sobre las decisiones gubernamentales, como ocurrió con la observación a contratos de inversión en la minería y la suscripción de nuevos contratos petroleros, la demora en el tratamiento de varias leyes aprobadas por la cámara de Diputados (en relación a salud, vivienda, lucha anticorrupción) o la decisión de solicitar al poder Ejecutivo que formule una protesta contra el gobierno venezolano por las reiteradas declaraciones del presidente Hugo Chávez sobre asuntos internos del país.

Ante esta situación, el MAS optó porque el Vicepresidente asuma la presidencia de ese órgano—algo que en el pasado era un hecho excepcional—para dirigir las sesiones y controlar la agenda de debate. O bien, que el presidente de la República advierta con la emisión de decretos presidenciales si el Senado no aprueba sus iniciativas. A las amenazas de acudir al expediente del decreto en caso de retraso en el tratamiento y aprobación de algunas leyes se sumó la advertencia de que los ministros no comparecerían a las interpelaciones convocadas por los senadores. También se produjo la convocatoria a movilizaciones callejeras para presionar al Senado.

Estas disputas entre el poder Ejecutivo y el Senado se agudizaron con la apertura de otro frente de conflicto cuando, a fines de octubre de 2007, el gobierno promovió la aprobación de una ley que establece un recorte de recursos a las prefecturas para destinarlos al pago de una renta mensual a personas de la tercera edad. Esta norma fue aprobada por la cámara de Diputados y modificada por el Senado, pero su tratamiento definitivo en sesión de congreso culminó con la aprobación del proyecto del poder Ejecutivo bajo la presión de sectores sociales movilizados por el partido de gobierno.

Este esquema de “gobierno dividido” tiende a reproducirse en el actual período legislativo puesto que, a principios de 2008, la presidencia del Senado pasó a manos de PODEMOS, principal fuerza opositora.

División vertical de poderes

Como vimos, los resultados electorales de diciembre de 2005 produjeron un cuadro político novedoso y conflictivo porque si bien Evo Morales obtuvo

mayoría absoluta en los comicios presidenciales, en la elección simultánea de prefectos en seis de los nueve Departamentos vencieron candidatos ajenos o rivales del MAS incorporando novedosos desafíos de gobernabilidad para la relación entre gobierno central y algunas regiones, sobre todo en aquellas que apostaron al “sí” en las autonomías departamentales: Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija. En La Paz y Cochabamba, distritos donde el MAS obtuvo mayoría absoluta en las elecciones presidenciales, los prefectos vencieron a la cabeza de fuerzas regionales. Si bien algunos prefectos responden a una línea partidista (dos al MAS y dos a PODEMOS), casi todos actúan de manera relativamente independiente respecto a los partidos y prestan mayor atención a la presión de los sectores sociales de sus regiones.

Estos resultados han complicado las relaciones entre el oficialismo y la oposición porque expresan una parcial “división vertical de poderes”, un rasgo inédito del sistema político boliviano. Este carácter “parcial” se expresa en la elección de prefectos sin la previa creación de gobiernos subnacionales bajo un régimen de autonomías departamentales, tema que debía ser resuelto en la Asamblea Constituyente. Sin embargo, en el nuevo texto constitucional se reconocen otros tres niveles de autonomía territorial (municipal, regional e indígena) con rango similar a las autonomías departamentales. Ante este hecho, la oposición regional, en los cuatro Departamentos en los que venció el “sí” en el referéndum, procedió a aprobar sus propias normas (“estatutos autonómicos”) que contradicen la propuesta oficialista de Constitución, generándose un cuadro de mutuas acusaciones de ilegalidad e ilegitimidad que desembocaron en una crisis política, cuyos antecedentes son descritos a continuación.

La oposición regional

A fines de noviembre de 2006 se conformó una Junta Autonómica compuesta por prefectos y dirigentes cívicos de los cuatro Departamentos que apostaron al “sí” en el referéndum—con el concurso adicional del prefecto de Cochabamba—y desplegaron una serie de acciones de protesta con el objetivo de exigir a la Asamblea Constituyente el respeto a los resultados de la consulta popular y advirtiendo con desacato si el nuevo texto constitucional no incluía un régimen sobre autonomías

departamentales de acuerdo a sus expectativas. La exacerbación de estas diferencias provocó, en enero de 2007, graves conflictos en la capital del Departamento de Cochabamba con enfrentamientos entre miles de personas –de los sectores medios urbanos y de campesinos productores de hoja de coca– con un saldo de tres muertos y centenas de heridos, denotando la emergencia de nuevos elementos en la conflictividad política, tales como el enfrentamiento físico entre civiles y la exacerbación de las diferencias identitarias.²⁰ Posteriormente, a raíz de la pugna entre el poder Ejecutivo y el Senado en torno a un intento de enjuiciamiento a los miembros del Tribunal Constitucional el discurso opositor enarbó la consigna de defensa del “estado de derecho” y este bloque pasó a denominarse Junta Democrática para disputar al MAS el sentido de la democracia, hasta entonces asociado a la “revolución democrática y cultural” promovida por el partido de gobierno.

En este bloque opositor resalta el papel de los comités cívicos que expresan una modalidad organizativa que congrega instituciones regionales –con mayor presencia de entidades urbanas y sectores medios, como los gremios empresariales y profesionales– y vehicula las demandas departamentales al gobierno central; en algunos departamentos –como Santa Cruz– es la entidad de mayor capacidad de convocatoria y fue la promotora del referéndum sobre autonomías departamentales.

Más adelante, esta junta se propuso conformar un Consejo Nacional Democrático bajo el mando de un órgano colegiado constituido por prefectos y presidentes de comités cívicos y con la participación de otras organizaciones sociales. De esta manera, de manera sucesiva, el abanico de temas abordados por este movimiento opositor se fue ampliando: la demanda de autonomía se emparentó a la defensa de la fórmula de votación en la Asamblea Constituyente, luego al cuestionamiento a los afanes “totalitaristas” del gobierno y a la defensa del “Estado de Derecho” y, finalmente, debido al afán gubernamental de reducir los ingresos de los impuestos petroleros destinados a las regiones, a la “defensa de la soberanía, la unidad, la estabilidad

económica y la democracia”, en alusión a diversos tópicos, incluida la crítica a la “injerencia” del gobierno de Venezuela.

Esta pugna o “división vertical de poderes” entre prefectos opositores y el presidente de la República expresa, pues, una territorialización del conflicto político que se traduce en una confrontación regional entre Departamentos que respaldan al MAS y los que son rivales de Evo Morales. En cierta medida, la querrela por la distribución de los recursos provenientes de los impuestos por hidrocarburos respondió a la decisión del partido de gobierno para menguar el poder de los prefectos de las regiones opositoras poniendo en evidencia las previsiones oficialistas ante un futuro esquema institucional de “división vertical de poderes” que otorgue mayor potestad a los gobiernos departamentales. Sin embargo, esta decisión y la aprobación oficialista de la nueva Constitución, en diciembre de 2007, provocaron graves protestas regionales y ante esta situación Evo Morales planteó la convocatoria a un referéndum sobre revocatoria de mandato del presidente de la República y de los prefectos, pese a que esta institución no está reconocida en la actual Constitución Política del Estado. En otras palabras, el MAS pretende trasladar a las urnas la disputa entre el poder Ejecutivo y las autoridades departamentales en un intento de cerrar un frente de conflicto. Y lo hizo de manera paralela a la aprobación de su propuesta de nuevo texto constitucional en la Asamblea Constituyente, como analizamos a continuación.

La Asamblea Constituyente en su laberinto

La Asamblea Constituyente se convirtió en otro escenario de manifestación de la polarización política, aunque con una presión adicional proveniente de la acción de movimientos sociales de diversa índole que incidieron en las decisiones de los partidos. Así acontece con el movimiento campesino e indígena en relación al MAS y el movimiento cívico regional respecto a la oposición; presiones que, aunadas a la debilidad del sistema de partidos, condujeron a un virtual fracaso de la

20. Entre las razones de este trágico episodio se encuentra la movilización de sindicatos campesinos afines al gobierno solicitando la renuncia del prefecto opositor y la pretensión de esta autoridad de promover la convocatoria a un nuevo referéndum autonómico en el Departamento de Cochabamba, donde el “No” había vencido de manera contundente en julio de 2006.

Asamblea Constituyente como proceso/escenario de la reforma estatal bajo pautas de concertación y pacto político.

De manera general, se distinguen cuatro etapas en el proceso constituyente inaugurado en agosto de 2006.

- a) La primera etapa, entre agosto y diciembre de 2006, se caracterizó por la discusión en torno al carácter originario o derivado de la Asamblea Constituyente y sobre la fórmula de votación para aprobar los artículos del nuevo texto constitucional. Pese a que la ley de convocatoria explicitaba estos aspectos, el oficialismo pretendió otorgar atribuciones plenipotenciarias a la Asamblea Constituyente y aplicar la regla de mayoría absoluta en detrimento de la regla de “dos tercios” que estaba establecida en la ley de convocatoria de ese cónclave. Este impasse derivó en una fractura entre oficialismo y oposición y el conflicto se trasladó a espacios no institucionales con paros cívicos, huelgas de hambre e, inclusive, graves enfrentamientos entre civiles. El resultado fue el mantenimiento de los términos de la convocatoria.
- b) La segunda etapa transcurre durante el primer cuatrimestre de 2007 con el trabajo en comisiones que arrojó un resultado nada despreciable de coincidencias en más de la mitad de los temas en cuestión. Sin embargo, se produjo un resultado negativo en las comisiones consideradas de mayor importancia porque se aprobaron dos documentos: uno por mayoría (oficialista) y otro por minoría (oposición), susceptibles de ser debatidos y votados en plenaria. En una comisión crucial que trabajó sobre “visión de país” –en la cual se definió el tipo de Estado– el MAS optó por una maniobra para eliminar el documento de la oposición apoyando un documento por minoría con un contenido análogo a la propuesta oficialista acerca del Estado Plurinacional. Asimismo, en la comisión decisiva que trabajó el tema de descentralización y autonomías no se produjo ningún intercambio de criterios y las propuestas –disímiles– del MAS y PODEMOS fueron remitidas a sesiones plenarias. Sin embargo, las divergencias adquirieron contornos más complejos debido a la aparición de un tema imprevisto: la discusión de la sede de los poderes ejecutivo y legislativo, una disputa

centenaria entre La Paz –sede de gobierno– y Sucre –capital de la República–. Ante la postura del MAS de aprobar un tipo de Estado Plurinacional privilegiando los derechos colectivos de los pueblos indígenas y oponiendo autonomías indígenas a las autonomías departamentales, la oposición optó por apoyar la demanda de traslado de los poderes ejecutivo y legislativo a Sucre. La fórmula utilizada fue la inclusión de este tema en los informes por minoría en varias comisiones y la respuesta del MAS fue contundente porque en La Paz el partido de gobierno movilizó más de un millón de personas para rechazar el traslado de los poderes bajo la consigna: “la sede no se mueve”. La reacción en Sucre fue conminar a la Asamblea Constituyente a tratar el tema mediante movilizaciones y actos de presión que impidieron la realización de las sesiones plenarias. Es decir, un tema secundario adquirió otro temperamento con el apoyo de la bancada opositora hasta convertirse en el principal escollo para la continuidad de la Asamblea Constituyente.

- c) Un tercer momento tiene que ver con un acierto y un error en el crucial mes de agosto, el último del año concedido a la Asamblea Constituyente para culminar su tarea. El acierto estuvo referido a la ampliación de sus sesiones mediante un acuerdo que involucró a los partidos con representación parlamentaria que, como vimos, son mayoría en el escenario constituyente. Este acuerdo permitió ampliar las deliberaciones de la Asamblea Constituyente por cuatro meses adicionales e incluyó una serie de acuerdos que mostraban concesiones mutuas entre el oficialismo y oposición. Por ejemplo, a cambio de la revisión de la votación en la comisión sobre “visión de país” –que permitiría la aprobación del documento de PODEMOS como texto por minoría– se incorporó la figura de referéndum “dirimidor” en los artículos que no alcancen los dos tercios para su aprobación. Es decir, las principales fuerzas cedieron en sus posiciones para viabilizar la continuación de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, en la primera sesión plenaria, a mediados de agosto, el MAS utilizó su mayoría para aprobar una resolución que eliminaba el tratamiento del tema del traslado de poderes a Sucre. Las cosas volvieron a fojas cero y se inició un asedio al lugar de

sesiones de la Asamblea Constituyente por parte de diversos sectores ciudadanos impulsados por autoridades locales y dirigentes cívicos de Sucre en una escalada de protestas que, hasta fines de noviembre, impidieron la realización de sesiones plenarias.

En el ínterin, durante el mes de octubre de 2007, se produjo el segundo intento de concertación partidista que presentó varias novedades por la metodología y los resultados. Se organizó un “consejo político suprapartidario” bajo el auspicio de la Vicepresidencia de la República con la participación de las 16 fuerzas constituyentes que encaró la tarea de conciliar posiciones en torno a los principales temas de controversia. Pese a la negativa de PODEMOS para estampar su firma en los acuerdos, estos llegaron a buen término en relación al tipo de Estado, la propiedad de los recursos naturales, la organización de los poderes del Estado, las formas de propiedad y el régimen de autonomías. Sobresalió en este afán concertador el desplazamiento hacia el “centro” por parte del MAS dejando de lado varias propuestas maximalistas, tales como la redistribución territorial del poder, la creación de un cuarto poder (“poder social plurinacional”) con prerrogativas sobre los otros tres poderes del Estado, el reconocimiento de derecho propietario a los pueblos indígenas sobre los recursos naturales y la conformación del órgano legislativo con cuotas étnicas, entre otros. Respecto al tema crucial de las autonomías, siguiendo una directriz formulada de manera pública por Evo Morales, se acordó reconocer cuatro tipos de autonomía: municipal, departamental, regional e indígena, circunscribiendo esta última al ámbito municipal y definiendo que las autonomías regionales serían aprobadas por los futuros gobiernos departamentales.

Es importante resaltar la participación de las otras dos fuerzas de oposición (MNR y UN) para la viabilización de este acuerdo. Sin embargo, el último punto del acuerdo suscrito por este consejo político, referido al traslado de poderes, no respondió las expectativas de los dirigentes de Sucre que rechazaron la propuesta que contemplaba el traslado a esa ciudad del órgano electoral como cuarto poder, la apertura de nuevas instituciones estatales, la realización de varias sesiones congresales e inversiones

para infraestructura vial y aeroportuaria, entre otros. Este rechazo provocó la disolución del “consejo suprapartidario” y el MAS optó por concluir las deliberaciones en la Asamblea Constituyente utilizando su mayoría absoluta para aprobar el nuevo texto constitucional.

- d) Finalmente, a fines de noviembre de 2007 se llevó a cabo una sesión plenaria de la Asamblea Constituyente en un recinto militar y con la sola presencia de la bancada oficialista y sus aliados que procedieron a aprobar el nuevo texto constitucional “en grande”, en medio de protestas y represión que provocaron la muerte de dos personas. Posteriormente, en diciembre se llevó a cabo la última sesión plenaria, en otra ciudad, y la mayoría oficialista aprobó en “detalle” la nueva Constitución Política del Estado, caracterizada por la oposición como “la constitución del MAS” y cuestionada en su legalidad y legitimidad. De esta manera, el MAS intentó culminar el proceso constituyente y “cerrar” ese escenario para trasladar su tratamiento a las urnas, puesto que, en el primer semestre de 2008, debe procederse a la realización de un referéndum “de salida” para aprobar o rechazar la nueva Constitución Política del Estado.

A MANERA DE COLOFON

En suma, si durante el año 2007 convergieron los conflictos políticos derivados de la coexistencia de “gobierno dividido”, división vertical de poderes y Asamblea Constituyente; en su tramo final, el MAS optó por reducir esa complejidad del sistema político: por una parte, mediante la culminación de las deliberaciones en la Asamblea Constituyente y la aprobación de un texto constitucional que debe ser refrendado o rechazado en un referéndum “de salida”, y por otra parte, a través del planteamiento de una convocatoria a referéndum revocatorio para dirimir las pugnas entre el presidente de la República y los prefectos derivadas de la “división vertical de poderes”. Con esas decisiones se pretende encauzar el decurso del proceso político al sistema de partidos puesto que el tenor legal de las correspondientes convocatorias a los referendos debe definirse en el parlamento, donde se mantiene la figura de “gobierno dividido” debido al control opositor del Senado.

En este marco, a principios de enero de 2008, surgió la posibilidad de una concertación entre oficialismo y oposición merced al inicio de un diálogo entre el presidente de la República y los prefectos para resolver las controversias en torno a la distribución de los impuestos petroleros y evaluar la posibilidad de modificar el nuevo texto constitucional y los estatutos autonómicos, cuya concordancia permitiría restituir la legitimidad del proceso de reforma estatal. E inclusive suspender el tratamiento de la ley que debe regir la convo-

catoria al referéndum revocatorio. Obviamente, el derrotero de un posible acuerdo entre gobierno y prefectos dependerá de la concertación política en el parlamento, es decir, de la dinámica entre oficialismo y oposición en el seno del sistema de partidos. Otra vez la incertidumbre se convierte en moneda corriente del proceso político boliviano que se debate entre el cambio, promovido por el gobierno de Evo Morales, y la crisis política resultante de la ausencia de una concertación entre las diversas fuerzas políticas.

POLÍTICA PERUANA DESPUÉS DE FUJIMORI: FRAGMENTACIÓN POLÍTICA Y POCA INSTITUCIONALIZACIÓN

Yusuke Murakami *

RESUMEN: La política peruana se caracteriza por su poca institucionalización, particularmente de la democracia. En casi todos los momentos de su historia, los actores políticos principales no llegan a forjar patrones de conducta, reglas, normas y puntos de acuerdo o entendimiento, explícitos o implícitos, que son reconocidos, compartidos o tolerados como legítimos por ellos mismos. La institucionalización política constituyó el desafío de importancia para la política peruana de hasta la década de 1980, y no dejó de serlo durante la década del autoritarismo de Alberto Fujimori en la siguiente década. Desde la perspectiva de instituciones o institucionalidad, el trabajo analiza el proceso y desarrollo de la política peruana luego que el mandatario de origen japonés fue destituido de su cargo en noviembre del 2000. Enfoca principalmente tanto el panorama político del mandato de Alejandro Toledo, presidente elegido por mandato popular después de la caída de Fujimori, como el proceso electoral del 2006, y revisa brevemente también la política del presidente aprista Alan García, ganador de las elecciones presidenciales del año. Concluye que no se observa ningún fenómeno hasta el momento que indique la tendencia de institucionalizar la política democrática del Perú. Particularmente en lo que se refiere a la falta de institucionalización respecto de la construcción de consenso y entendimiento entre los partidos políticos principales así como el establecimiento de su proceso de decisión —el mayor problema de la democracia basada en la política de partidos en la década de 1980—, no se ha registrado ningún desarrollo.

Palabras claves: Política del Perú, instituciones, elecciones generales del 2002 y 2006, Alejandro Toledo, Alan García

INTRODUCCIÓN

Este estudio analiza el desarrollo político peruano luego que Alberto Fujimori, de origen japonés, fuese destituido de la presidencia en el año 2000, después de 10 años en el poder, y verifica si se ha producido algún cambio en comparación con la política peruana de hasta entonces. Particularmente nuestro enfoque de análisis gira alrededor del cambio o continuidad de las *instituciones*, dado que en el Perú rara vez ha durado cierta forma de política basada en determinadas *instituciones*. Estas son definidas como patrones de conducta, reglas, normas y puntos de acuerdo o entendimiento, explícitos o implícitos, que son reconocidos, compartidos o tolerados como

legítimos por los miembros de una sociedad, con el objetivo de conseguir ciertas metas o valores.¹

La política peruana ha tenido la tendencia de convertirse en un espacio de lucha por el poder que las fuerzas políticas como partidos políticos realizan entre ellos con la intención de expandir los intereses particulares de cada una. Dichas fuerzas por su parte han sido construidas por una persona influyente (o caudillo) sobre la base de las relaciones patrón-cliente verticales y autoritarias.² Aunque en el Perú se ha compartido siempre el patrón de conducta de competir por la hegemonía política construyendo una propia fuerza política basada en las relaciones patrón-cliente, solamente se ha observado una institucionalización de bajo

* Profesor asociado del Center for Integrated Area Studies, Kyoto University

1. El autor ha explicado más detenidamente la definición y función de las instituciones aquí definidas en otro trabajo (Murakami 2007: 42-47).
2. Sobre detalles del análisis de la política peruana incluida la década de Fujimori aquí indicada, véase Murakami (2007). Nuestro enfoque ha sido criticado por los estudiosos que dan importancia al rol de los actores políticos y su liderazgo. Según ellos, los actores políticos siempre tiene la libertad de tomar acciones, y nuestro punto de vista no toma en consideración este aspecto importante. Nuestra perspectiva no pretende restar importancia a la función de los actores y su liderazgo, sino más bien sugiere que la libertad de acción no se da en el mismo grado en todo el momento, sino que cambia según las condiciones estructurales y coyunturales, así como la formación y caracteres de cada actor político.

nivel como este. El Perú nunca ha vivido una institucionalización de alto grado –como compartir reglas, normas y patrones de conducta respecto de la toma de decisiones o llegar a un acuerdo o entendimiento sobre las políticas concretas a tomar en mediano y largo plazo– entre las fuerzas principales. El Estado ha sido considerado un botín para sostener y expandir las relaciones clientelistas. La política llega a constituir el juego de suma-cero donde se considera que los intereses entre los que participan son mutuamente incompatibles y la ganancia de uno es la pérdida de otro y viceversa, y de esta manera, conduce al final a un callejón sin salida, provocando repetidamente la intervención militar. En el Perú, desde 1919 –la etapa final de la dominación oligárquica donde el poder estaba en manos de pocos– cualquier forma de política, ya sea de orden constitucional o la dominación *de facto* basada en el poder militar, no ha durado más de 12 años (McClintock 1996: 53).³

Luego de la “transición a la democracia” en 1980 continuó la política no institucionalizada. Por apariencia se desarrolló en la década de 1980 la política de partidos cuyos protagonistas fueron dos agrupaciones de derecha y dos de izquierda, pero en realidad, entre los cuatro partidos solamente “hubo reuniones, conversaciones y una retórica de acuerdos que no se cumplía en los hechos” (Tanaka 1998: 68, 84). No supieron tomar medidas suficientes para superar frontalmente la situación en la que se daban diversos problemas socioeconómicos entrelazados con la crisis económica y la expansión del terrorismo, de tal manera, perdieron la confianza y el apoyo del pueblo. En la sociedad peruana se observó también el avance de “atomización” como la pérdida de importancia de los sindicatos causada por la informalización de la economía y la expansión de los movimientos sociales concentrados en los intereses propios y particulares. El debilitamiento de los partidos políticos avanzó a lo largo de la década en consonancia con el proceso de “atomización” de la sociedad.

En medio de la situación crítica en la cual los partidos políticos perdieron el apoyo popular, el

independiente Fujimori salió elegido presidente en 1990. Fujimori llevó adelante con decisión e iniciativa propia, pero de manera autoritaria, la reforma económica y las medidas antisubversivas, y apoyado también por buena suerte logró estabilizar la sociedad peruana. Luego, se esforzó por poner en práctica las medidas para mejorar la situación socioeconómica de los sectores populares. Muchos peruanos evaluaron altamente los frutos de su gobierno y apoyaron su reelección en 1995. Sin embargo, después de finalizar la votación y confirmarse la tendencia favorable, el mandatario cambió el enfoque de su interés principal de los desafíos de desarrollo, a la busca de una tercera elección consecutiva como presidente en contra de la Constitución Política. Fujimori se concentró en forjar el camino político para tal objetivo y en este proceso revistió mayor autoritarismo. Perdió gradualmente desde 1996 el apoyo del pueblo que no sintió ningún fruto o avance tangible. Aunque por cierto tiempo dudó en lanzar su tercera candidatura consecutiva debido a su baja popularidad, la forzó contra viento y marea con la idea de que renunciaría a la presidencia a un año de la toma de posesión para preparar y abrir camino de la “transición” a otro gobierno. Al final logró su tercera elección consecutiva, pero internacionalmente su proceso electoral no fue reconocido como justo. Un poco después de comenzar su tercer mandato, se reveló un escándalo de corrupción sobre su colaborador cercano, y finalmente, fue destituido de la presidencia cuando se encontraba de visita en Japón. Fujimori subió al poder en el proceso de desinstitucionalización política con el debilitamiento de los partidos políticos. A fin de cuentas, hizo política tomando en consideración tal tendencia y la amplificó. Paralelamente fue avanzando la atomización social.

Se han presentado algunos estudios con relación a la política peruana después de la caída del gobierno fujimorista. Entre ellos, figura el análisis de la coyuntura política así como los estudios de los partidos políticos y procesos electorales.⁴ En muchos de estos análisis se suelen enfatizar que la política es ahora más democrática que en el

3. Desde 1895 hasta 1914 el poder político fue dominado por la oligarquía de exportadores de los productos primarios y terratenientes, y se realizó en paz la sucesión de un gobierno civil al otro. Si ponemos como condición la exclusión del tiempo excepcionalmente estable de estos 19 años como el periodo especial de la Guerra del Pacífico con Chile entre 1879 y 1883, lo dicho aquí es aplicable también a los años que preceden a 1919 (Murakami 2007: 111-112).

4. Por ejemplo, Azpur, *et al.* (2004), Ballón, *et al.* (2002), Pedraglio, *et al.* (2005), Toche, *et al.* (2003), Toche y Paredes eds. (2006) analizan las coyunturas del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). Al respecto, véase también Taylor

autoritarismo de Fujimori, refiriéndose a la división de poderes, libertad de expresión, realización de las elecciones justas, proceso de descentralización, investigaciones de corrupción y violación de los derechos humanos en la década de Fujimori.⁵ En principio, estamos de acuerdo con el análisis que la política en la etapa posfujimorista está más democrática que la dominación autoritaria de la década de 1990. Sin embargo, debemos tener presente que el autoritarismo fujimorista fue el producto del fracaso de la democracia basada en la política de partidos de la década de 1980. Desde este punto de vista, el problema crucial para la democracia peruana es si la política peruana después de Fujimori ha superado, o estado en camino de superar, las fallas y desafíos de la democracia de la década de 1980; más que en qué grado ha avanzado la democratización en comparación con la era de Fujimori. Concretamente, el enfoque analítico debe dirigirse a examinar si se han presentado algunos síntomas que indiquen la tendencia a superar las mencionadas fallas tradicionales de la política peruana en relación con el aspecto de *instituciones*.⁶

Desde dicha perspectiva, analizaremos la tendencia principal de la política desde el gobierno provisional de Valentín Paniagua,⁷ quien asumió la presidencia después del derrumbe del gobierno fujimorista, hasta el gobierno de Alejandro Toledo quien salió elegido presidente en las elecciones del 2001. Luego examinaremos el último proceso electoral del 2006, y finalmente, haremos una evaluación tentativa del actual gobierno de Alan García.

1. Del gobierno provisional de Paniagua al gobierno impopular de Toledo

El gobierno de Paniagua cumplió con la misión más importante, llevar a cabo las elecciones ge-

nerales justas. Tanto los participantes como los observadores de las organizaciones internacionales verificaron y confirmaron el hecho. Sin embargo, no podemos exagerar mucho su importancia en comparación con el objetivo final de la institucionalización de la democracia. La realización de las elecciones justas constituye solamente una de las condiciones mínimas para tal objetivo. La pregunta más importante es si durante su gobierno se presentó algún indicio inicial de que los problemas observados en la década de 1980 empezaron a superarse.

Respecto de este punto, Paniagua no hizo esfuerzos especiales o destacados por la institucionalización del proceso de la toma de decisiones o creación de consenso. Si bien es cierto, su gobierno intentó formar consenso sobre diversos desafíos como la lucha contra la pobreza mediante la creación de mecanismos para la reunión y discusión entre las fuerzas políticas y sociales que tienen que ver con cada tema, dichos mecanismos no produjeron resultados tangibles a mediano y largo plazo —líneas o políticas concretas que los gobiernos sucesores continuarían. Aun siendo un gobierno provisional, debemos señalar que Paniagua debería haber mostrado una actitud más activa, dado que se reconocía a sí mismo como demócrata.

Ahora procedemos a analizar brevemente el proceso electoral del 2001. Diez personas candidatearon para la presidencia. Cuatro de ellas fueron principales. La primera persona fue Alejandro Toledo del Partido Perú Posible⁸ y de origen indígena, quien empezó a destacar en la última etapa del proceso electoral del año anterior como candidato único de todos los opositores a Fujimori. La segunda persona fue Lourdes Flores, política representativa de la nueva generación del derechista Partido Popular Cristiano, que formó

(2005). Grompone (2005) examina la sociedad política peruana, mientras Tanaka (2005) y Taylor (2007) analizan los partidos políticos. McClintock (2007), Meléndez (2003), Taylor (2005), Vargas (2005) y Vergara (2007) estudian el proceso electoral de las elecciones generales de 2001 y 2006.

5. McClintock (2007) y Taylor (2003) son típicos de esta posición.

6. Grompone (2005) se refiere a los límites de los partidos políticos de la década de 1980, pero a diferencia de nuestro argumento, no usa este punto como uno de los componentes importantes de su ángulo analítico.

7. Paniagua fue político perteneciente al partido Acción Popular y congresista en aquel entonces. Tenía un carácter modesto, y fue elegido presidente del Congreso cuando Martha Hildebrandt, del oficialismo, fue destituida del cargo a mediados de noviembre del 2000. Fue el único candidato que no fue vetado por ningún partido de oposición. Después de la destitución de Fujimori, ocurrida a fines de noviembre, fue nombrado presidente de la República provisional. Luego de candidatear en las elecciones del 2006, falleció en octubre de ese mismo año.

8. Con miras a las elecciones del 2001, Toledo cambió la denominación de su agrupación del Movimiento Perú Posible al Partido Perú Posible.

una alianza denominada Unidad Nacional con dos grupos pequeños de profesionales y tecnócratas. La tercera persona fue Fernando Olivera, del Frente Independiente Moralizador, quien reveló el video del soborno de Vladimiro Montesinos, asesor cercano de Fujimori y provocó la caída de su gobierno en el año anterior. La última persona fue Alan García, del socialdemócrata Partido Aprista Peruano,⁹ quien luego del autogolpe de 1992 escapó al extranjero y retornó al Perú casi nueve años después, a fines de enero del 2001, para postular a la presidencia¹⁰. Para Flores y García las elecciones del 2002 constituyeron la segunda oportunidad de presentarse como candidato presidencial. Flores postuló luego de su primer intento en 1995¹¹ y García, después de las elecciones de 1985 donde salió elegido.

Cuando la campaña electoral entró en la fase de plena actividad, en enero del 2000, a la cabeza de las encuestas estaba Toledo, quien reunió los votos críticos contra Fujimori y registró más del 40% de la intención de votos. Sin embargo, le faltó un empujón más para alcanzar la mayoría de votos y salir elegido presidente solamente en la primera vuelta. Los otros tres comenzaron senda campaña con el apoyo de un 15% de la intención de votos. Olivera fue el primero en bajar su popularidad, porque en su propaganda electoral no presentaba ninguna propuesta interesante, a excepción de la lucha contra la corrupción; en consecuencia, desde

febrero, su popularidad quedó en el nivel bajo de 10% de la intención de votos.

En el mismo febrero, Lourdes Flores subió su popularidad superando el nivel de 30%. Este aumento se debió a que dos candidatos con poca popularidad se retiraron de la contienda y pasaron a apoyar a la candidata. Sin embargo, luego no logró aumentar más su popularidad. Más bien, en marzo, su nivel de popularidad bajó porque básicamente no supo cambiar su imagen como política del Partido Popular Cristiano que representaba a la derecha, empresariado, clase alta, blancos y Lima. Tampoco, en la discusión con Toledo, no pudo explicar suficientemente su planteamiento de las políticas, luego que un *lapsus linguae* de un miembro de su familia produjera un enfrentamiento étnico “los blancos versus los mestizos e indígenas”.

Para neutralizar tal imagen, nombró a un ex dirigente sindical y comunista de origen negro como candidato para el segundo vicepresidente. Sin embargo, esto causó solamente la sensación general de que no podía mantener la unidad de su agrupación ni la coherencia en las políticas a adoptar. Por otro lado, Flores no logró convencer a Olivera, otro candidato ya con baja popularidad, para que renunciara a su candidatura y pasara a apoyarla. Estos dos factores también quitaron puntos a su popularidad.

Mientras Toledo y Flores se enfrascaron en destruirse mutuamente, García se puso al margen

9. APRA significa Alianza Popular Revolucionario Americana. Se trata de un movimiento revolucionario y nacionalista, fundado en 1924 por Víctor Raúl Haya de la Torre (1895-1979) en México, donde se exiliaba. Haya de la Torre regresó al Perú en 1930 y fundó el partido. En un principio fue combativo y se enfrentó intensamente con las Fuerzas Armadas que estaba del lado de la oligarquía —conformada por los terratenientes y exportadores. Pero en la segunda mitad del siglo veinte, suavizó su posición, convirtiéndose en una fuerza reformista, y finalmente se afilió al socialdemócrata. El fundador dirigió el partido por muchos años. Cuando murió, el partido cayó en caos por cierto tiempo, y en 1983 Alan García, discípulo preferido de Haya de la Torre, se convirtió en el máximo líder del partido. Su dominación del partido ha continuado hasta ahora. García ocupó el cargo de la presidencia desde el año 1985 hasta 1990.

10. Después de pasar el gobierno a manos de Fujimori en 1990, García buscó ocupar de nuevo la presidencia, pero frente al autogolpe forzado por Fujimori en 1992, se exilió y permaneció en Colombia hasta después de la caída de éste acontecida en noviembre del 2000. Durante este periodo, su dominación del partido continuó pese a diversos problemas. En diciembre del 2000, se archivó la acusación de corrupción contra García. Luego, regresó al Perú y candidateó para la presidencia en el 2001. En realidad, García aprovechó la influencia que Montesinos todavía tenía en el poder judicial para que se archivara dicha acusación, como parte de la preparación de su postulación. García hizo esto, porque entonces todavía estaba vigente una ley modificatoria al código electoral —aprobada en julio de 1999 en el Congreso— que precisaba la prohibición de los ex altos funcionarios del gobierno incluido el presidente a candidatear en las elecciones, en caso de que tengan procesos judiciales pendientes; y para postular, era necesario que la acusación en su contra quedara archivada. García se puso en contacto secretamente con Montesinos mediante la intervención del ex ministro del Interior y su brazo derecho Agustín Mantilla. Dicha ley modificatoria perdió vigencia por la aprobación del Congreso también en diciembre del 2000, gracias al cabildeo clandestino para tal objetivo (entrevista A 2001).

11. En las elecciones de 1995, mientras Fujimori en busca de su reelección gozó del apoyo popular abrumador, Flores contó con poca popularidad y se vio obligado a renunciar a la candidatura durante la campaña electoral para evitar la pérdida del registro de partido, porque según el código electoral de entonces las agrupaciones perderían su registro en caso de que los votos recibidos no superaran el 5% de votos válidamente emitidos.

de esta disputa y se dedicó a visitar provincia por provincia, barrio por barrio, en diversas partes del país para realizar su campaña electoral. En marzo, la popularidad de García aumentó, lo que perjudicó a Flores. García se abstuvo de lanzar una campaña negativa contra los otros candidatos. Se concentró en enfatizar la necesidad de cambiar la ardua situación socioeconómica, utilizando al máximo su habilidad de orador elocuente. Aunque sus palabras no convencieron a los de mediana y tercera edad, quienes recuerdan amargas experiencias de su gobierno en la segunda mitad de la década de 1980, consiguieron cierto nivel de apoyo entre los jóvenes que no conocían o tenían una memoria ambigua de dicha situación desastrosa, y estaban acostumbrados a la manera sencilla de hablar de Fujimori desde que empezaron a tener conciencia social.

En la votación de abril, Toledo ocupó el primer lugar sin alcanzar la mayoría de votos. La elección de presidente se definiría recién después de la segunda vuelta entre Toledo y García, el segundo candidato más votado en la primera vuelta.¹² En las elecciones de congresistas, el partido de Toledo logró el mayor número de escaños pero no alcanzó la mayoría.

En la campaña electoral para la segunda vuelta, Toledo siempre llevó la delantera, porque contó con el apoyo de los que votaron por Flores u otros candidatos que no querían dar sus votos al candidato García de centroizquierda. Toledo realizó su campaña haciendo recordar a la gente la situación desastrosa del gobierno de García en la segunda mitad de la década de 1980, así como

comprometiéndose a hacer realidad, una tras otra, las demandas presentadas por cada sector o grupo en diversas partes del país donde visitó para su campaña, con el objetivo de asegurar su apoyo. En la segunda vuelta de junio, Toledo salió elegido presidente con el 53% de los votos válidos. La diferencia con García fue de 6%.

Las elecciones del 2001 demostraron de nuevo la tendencia básica de fragmentación de la política peruana después del fracaso de la política de partidos en la década de 1980 luego de la “transición a la democracia”. Vale decir, desde la década de 1990, en tres elecciones generales (1990, 2000 y 2001), excepto la de 1995, cuando Fujimori triunfó abrumadoramente debido a su alta popularidad, se repitieron dos fenómenos: ningún partido ganó la mayoría en la primera vuelta y el presidente fue elegido en la segunda vuelta; y ninguna fuerza, incluida el oficialismo tuvo, por lo tanto, la capacidad de ocupar la mayoría de escaños en el Congreso. Estos hechos reflejan el estado de fragmentación de los partidos políticos, que no tienen la capacidad de mantener, en mediano y largo plazo, cierto nivel de fuerza política y presencia a nivel nacional.¹³

A fines de julio del 2001 Toledo asumió el cargo de la presidencia. En un principio el mandatario tuvo alta popularidad –cerca de 60%¹⁴– gracias a la elevada expectativa del pueblo respecto de la gestión del nuevo gobierno, pero apenas a tres meses de la toma de posesión, en noviembre, su popularidad bajó a la mitad de lo que había tenido, alrededor de 30%. Simultáneamente, la impopularidad superó el nivel de popularidad. De este modo, el prestigio del gobierno de Toledo se

12. En el Perú el presidente se elige con la mayoría de votos válidos. En caso de que ningún candidato gane dicha mayoría, se realiza la segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

13. En las elecciones de 1980, la entonces vigente Constitución excepcionaba la aplicación de la regla de la mayoría de votos válidos para la elección del presidente. Por eso el candidato más votado pero sin llegar a la mayoría fue elegido presidente. El oficialismo de entonces obtuvo la mayoría de escaños en la Cámara de Diputados pero no tuvo la misma suerte en la Senaduría, e hizo alianza con un partido después de las elecciones. En las siguientes elecciones de 1985, tampoco el candidato más votado logró alcanzar la mayoría de votos válidos, pero el segundo candidato más votado renunció a la postulación para la segunda vuelta y el presidente fue elegido sin llevarse a cabo la segunda vuelta. El oficialismo esta vez sí consiguió la mayoría de escaños en ambas Cámaras. Sin embargo, debemos anotar que el segundo caso fue algo irregular, porque durante el periodo de la campaña electoral, se cambió la regla de juego debido al fallo del Tribunal de Garantía Constitucional. Este sentenció, en contra de la costumbre electoral de hasta entonces, que los votos blancos y nulos también deberían ser incluidos en los votos válidos. El fallo obedeció a la voluntad política del entonces oficialismo: poner un obstáculo más para un candidato de oposición que tenía mucha popularidad. Si calculamos el resultado según la costumbre, el candidato más votado en 1985 superó la mayoría. De todas maneras, en resumen, en la década de 1980 el oficialismo lograba reunir votos suficientes para superar o quedar cerca de la mayoría de votos. Esto se debió a que todavía los partidos políticos en general contaban con la confianza y apoyo popular, que se perdieron gradualmente durante la década de 1980 a causa del fracaso de diversas políticas.

14. La cita de los resultados de la encuesta en este trabajo se basa en las investigaciones hechas mensualmente por Apoyo, Opinión y Mercado S.A., actualmente Ipsos Apoyo, Opinión y Mercado S.A.

perdió precipitosamente desde su primer año. Este contratiempo se debió en parte a que el oficialismo minorista y la consecuente debilidad de la base política del gobierno limitaron el margen de su liderazgo e iniciativas políticas. Pero la razón más fundamental fue el problema de cualidad de Toledo mismo como político.

Toledo perdió su popularidad en corto tiempo, porque no dio indicio alguno de mejorar la situación socioeconómica después de su toma de posesión, a pesar de que la expectativa del pueblo al respecto había sido sumamente elevada debido a los compromisos asumidos por él, sin pensar en las consecuencias, durante su campaña electoral. Estos compromisos fueron “letras sin respaldo” difíciles de hacer efectivo, porque no tenían fundamentos fiscales; o se contradecían uno y otro debido a que Toledo aceptó todas las demandas particulares presentadas por diversos sectores del país. El mandatario no tomó decisiones o iniciativas para ponerlos en práctica, ni siquiera se dejó entrever la voluntad o posición clara para tal objetivo.

Los escándalos revelados uno tras otro dañaron más su imagen como máximo responsable del gobierno. Entre estos escándalos, figuraron la mala costumbre de beber demasiado en la noche y estar ebrio en la siguiente mañana; la cantidad sumamente alta de los sueldos de altos funcionarios incluido el de él; el nepotismo de la gente oficialista y su familia; la agudización de la lucha por el poder en el oficialismo; y el no reconocimiento de su hija extramatrimonial. En los siguientes años el mandatario continuó causando escándalos y cometiendo errores en sus políticas. Al mismo tiempo, se cuestionaron a sus colaboradores cercanos y a los que tenían que ver con el oficialismo por corrupción, y además, en varias oportunidades,

la primera dama dio declaraciones inadecuadas. De esta manera, la autoridad de Toledo se perdió totalmente ante el pueblo. En el 2002, bajó aún más su popularidad. En el 2004, registró apenas alrededor de 10%, y hubo meses que quedaba en un dígito (véase el cuadro 1).¹⁵

En septiembre del 2001, cuando la popularidad de Toledo empezó a bajar, cada vez más gente salía a la calle para asistir a manifestaciones o concentraciones en su contra. Desde fines del mismo mes se observó cada semana por lo menos una movilización popular en alguna parte del Perú. Del 2002 en adelante diariamente, en promedio, se registraron unas veinte actividades de protesta.¹⁶

Durante el quinquenio de Toledo cuyo prestigio se perdió, se señaló algunas veces la posibilidad de que el jefe de Estado sería destituido de su cargo. Sin embargo, esta posibilidad nunca se hizo realidad. Esto se debe a que, en primer lugar, las movilizaciones populares no se conectan orgánicamente para convertirse en una presión fuerte contra el gobierno en el nivel nacional. Esta falta de organicidad reflejaba la mencionada tendencia de fragmentación sin vínculos horizontales en la

Cuadro 1
APROBACIÓN PRESIDENCIAL DE
ALEJANDRO TOLEDO (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aprueba	43	22	17	10	12	27
Desaprueba	38	68	77	87	84	65

Nota: Las cifras son el promedio anual de las encuestas realizadas en cada mes en Lima metropolitana. La cifra del 2001 es el promedio de las encuestas entre agosto y diciembre del mismo año; y la del 2006, entre enero y julio del mismo.

Fuente: Elaboración propia basada en Apoyo, Opinión y Mercado S.A., *Informe de opinión data*, agosto de 2001-julio de 2006

15. La alta impopularidad se convirtió en una constante en el gobierno de Toledo. En el 2004 y 2005 registró más del 80%. Toledo intentó mejorar su imagen algunas veces. Por ejemplo, en junio del 2003 nombró a una mujer sin vínculos con el oficialismo como primera ministra (su cargo duró hasta diciembre del mismo año). Fue la primera vez en la historia que una mujer asumió el cargo de jefe de gabinete. Sin embargo, esta y otra intención no tuvo ningún efecto para revertir fundamentalmente la evaluación negativa del mismo Toledo. Por otro lado, desde noviembre del 2002 hasta marzo del año siguiente, la popularidad de Toledo subió temporalmente, alcanzando al nivel de 30%. Esto se debió a que en octubre del 2002 reconoció a su hija extramatrimonial; y en noviembre empezó a visitar zonas marginales y provincias desde tempranas horas de la mañana, por ejemplo, asistió a la ceremonia de entrega de casas construidas por el proyecto gubernamental para los sectores populares. Estas visitas formaron también parte de la campaña para las elecciones municipales cuya votación estaba prevista para mediados de noviembre. En otras palabras, Toledo imitó el estilo y gestión de Fujimori. No obstante, el efecto positivo no duró mucho, porque sus acciones no llegaron a producir resultados tangibles para la gente común. Desde marzo del 2003, su popularidad bajó de nuevo, quedando en 10% aproximadamente.
16. Según la estadística de la Policía peruana, en todo el país se registraron 1826 movilizaciones en el 2001; 6240 en el 2002; 8532 en el 2003; y 8956 entre enero y octubre del 2004 (*Caretas* No.1848).

sociedad política peruana. El efecto de cada movilización quedó esporádico, limitado a cierta área.¹⁷

Por otro lado, en la primera mitad del mandato, particularmente hasta el año 2003, una parte de los colaboradores de Toledo y la oposición proyectaron destituirlo, pero al final desistieron de hacerlo principalmente por dos razones. En primer lugar, la tarea de mejorar la situación socioeconómica fue ardua frente a la expectativa del pueblo. Quien suba al poder, la situación no mejoraría en corto tiempo. Es cierto que los indicadores macroeconómicos como crecimiento económico registraron un alto nivel de cifras entre países latinoamericanos debido al constante crecimiento de la explotación y la exportación de los recursos naturales provocadas por la expansión de la economía mundial.¹⁸ Sin embargo, la tasa de crecimiento económico anual nunca superó el 7%, barrera que los economistas señalan como requisito mínimo para permitir el mejoramiento de la situación socioeconómica de los sectores más bajos. Además, según los expertos, es indispensable que anualmente la economía crezca en más de 7% a largo plazo, entre 20 y 30 años, para tal objetivo. En el gobierno de Toledo tampoco existió un Estado funcional ni un consenso político concreto que permitiera tanto tal crecimiento sostenido como el establecimiento de cierto mecanismo para convertir el fruto macroeconómico en el mejoramiento microeconómico como creación de empleo o mejoramiento del nivel de la vida.¹⁹

Al mismo tiempo, debemos tener presente que el grado de mejoramiento económico varió de un área a otra. En el norte y centro del Perú las actividades económicas aumentaron y relativamente predominó la tendencia de conformidad con la situación actual y optimismo. En el norte se desarrollaron la explotación minera y el procesamiento de productos agrícolas como el espárrago para exportar. El centro del Perú contaba –y cuenta ahora también– con la mayor zona económica del país, principalmente la capital Lima. En contraste, el sur y el oriente no tenían específicas actividades

productivas que condujeran al mejoramiento económico. Esto causó entre la gente de estas zonas la sensación fuerte de quedar atrás (entrevista B).

De todas maneras, no fue tan atractiva la idea de destituir a Toledo, en vista de la expectativa que la población en general tenía por el mejoramiento rápido y tangible; mientras la situación socioeconómica fue difícil para satisfacer tal expectativa.

La segunda y mayor razón fue la intención de la administración de George W. Bush. El presidente de Estados Unidos deseaba la continuidad del gobierno de Toledo. Aunque Estados Unidos tenía quejas del gobierno peruano respecto de la política antidroga, prefirió evitar la caída de Toledo quien en la región andina con diversos factores desestabilizadores para la superpotencia, no escatimó esfuerzos por fortalecer las relaciones con Estados Unidos.

Después de julio del 2000, cuando el entonces presidente Bill Clinton aprobó el Plan Colombia y decidió otorgar 130 millones de dólares de ayuda económica, Estados Unidos prestó mucha atención a Colombia en cuanto a la guerra interna y a los países andinos colindantes. Sin embargo, en Venezuela el gobierno de Hugo Chávez, contrario a Estados Unidos, superó una serie de dificultades incluida una conspiración de derroca por parte de la superpotencia, y se prevé quedar en el poder por largo tiempo. Por otro lado, en Bolivia y Ecuador, la política se desestabilizó con la destitución de sus presidentes debido a los problemas socioeconómicos. Al final, Evo Morales y Rafael Correa, de fila chavista, subieron al poder a fines del 2005 y principios del 2007 respectivamente.

Frente a tal situación regional, Bush no deseaba que el gobierno de Toledo cayera y la situación se complicara más. El gobierno de Toledo –sin una base sólida en el interior– entendió la intención de Bush y se esforzó por construir relaciones amistosas con su par norteamericano. Perú obró de común acuerdo con Estados Unidos en el asunto de Iraq, el problema de derechos humanos de

17. Por ejemplo, en junio del 2002 se produjo en la ciudad de Arequipa un tumulto que tuvo el impacto más fuerte durante el gobierno de Toledo. Arequipa es la segunda ciudad más grande del Perú y está ubicada en el sur andino. Ahí se dio una movilización contra la privatización de una empresa eléctrica, causando al final una situación caótica. El gobierno de Toledo se vio obligado a ceder ante la presión popular y declarar la suspensión de la privatización ya en proceso para calmar la tensión social. Sin embargo, el efecto del tumulto en Arequipa quedó dentro de la misma ciudad.

18. La tasa del crecimiento económico anual registró el 4,9% en el 2002; 4,0% en el 2003; 4,8% en el 2004; y 6,6% en el 2005 (INEI 2006).

19. Véase la descripción del “Acuerdo Nacional” en la parte final de esta sección. Por otro lado, el coeficiente Gini registró 0.525 en 2001; y 0.523 en 2003 (CEPAL 2006: 337).

Cuba, y otros. Toledo tomó la iniciativa también de establecer el mecanismo de colaboración regional entre los países del Hemisferio Oeste respecto de la “defensa de la democracia”.²⁰

De este modo, Toledo logró quedar en el poder, aunque su autoridad se perdió completamente. En el 2006, en la última etapa de su gobierno, recuperó un cierto nivel de popularidad.²¹

Su popularidad subió gracias a dos razones. La primera razón –de menor importancia– fue que desde fines del año anterior limitó al mínimo sus declaraciones públicas, y más bien, se dedicó a llevar a cabo las políticas socioeconómicas y ejecutar visitas de inspección relacionadas con ellas. De esta manera, Toledo hizo esfuerzos por dejar una imagen de presidente que abordaba con seriedad los problemas socioeconómicos. Esta actitud contribuyó a recuperar gradualmente su popularidad.

La segunda y más importante razón fue el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Perú llegó al acuerdo con la superpotencia en principios de diciembre del 2005 y lo firmó a mediados de abril del 2006. Una parte de los peruanos aumentó la expectativa del mejoramiento socioeconómico debido al TLC, lo que levantó también la popularidad de Toledo. Particularmente después de su firma, la expectativa aumentó con mayor vigor.²²

Toledo sostuvo la política macroeconómica neoliberal como el equilibrio fiscal durante todo su mandato. Esto se debió a que el oficialismo logró en el Congreso conseguir el apoyo de Unidad Nacional, además de las fuerzas de Olivera con las cuales se alió después de la segunda vuelta. Sin embargo, respecto de otros temas de importancia

–por ejemplo, la política activa para el futuro desarrollo– no logró forjar un consenso amplio, concreto y eficaz.

Un caso típico fue el llamado “Acuerdo Nacional” firmado en julio del 2002 entre diversas fuerzas políticas y sociales. Preocupado por la movilización popular creciente contra su gobierno y la pérdida de popularidad en el 2001, Toledo emprendió un proceso de diálogo denominado “Concertación” con los partidos políticos y las fuerzas sociales. En el año siguiente, sus resultados fueron recopilados en el “Acuerdo Nacional” que se deberían aplicar en los siguientes veinte años. Sin embargo, su contenido fue general e ineficaz, sin especificar prioridades, ni procedimientos ni maneras concretas de llevarse a cabo. En realidad, el gobierno de Toledo no puso en concreto nada de su contenido.²³

Por otra parte, su gobierno fue entusiasta en perseguir la corrupción del gobierno de Fujimori, pero indiferente a la de su propio gobierno. Según el índice de las percepciones de corrupción (*Corruption Perceptions Index*) publicado anualmente por la ONG Transparencia Internacional, existe la posibilidad de que hubiera empeorado la corrupción después del gobierno de Fujimori (véase el cuadro 2).

2. Candidatos principales y su proceso de elección

En principios de enero del 2006 venció el plazo para inscribir a los candidatos presidenciales ante el organismo electoral. En aquel entonces se consideró que tres candidatos de la oposición tenían más posibilidad de subir al poder.²⁴ Otros

20. Las relaciones estrechas entre Perú y Estados Unidos durante el gobierno de Toledo son simbolizadas por la visita oficial de Bush al Perú en marzo del 2002. Esta fue la primera visita de Estado que un presidente estadounidense en ejercicio realizó.

21. El promedio de la popularidad presidencial entre enero y julio del 2006 (fin de su mandato) fue de 27%, encima de la barrera de 20%. La tendencia de enero a marzo fue entre 10 y 20%; en abril, subió a más de 20%; y de mayo en adelante, no bajó a menos de 30%. Toledo terminó su mandato con 30% de popularidad.

22. El alza de la expectativa se observó en las respuestas a la pregunta sobre la situación económica familiar dentro de un año. Según ellas, desde diciembre del 2005, la respuesta “mejorará” superó la barrera del 30%, mientras la opción “empeorará” quedó debajo del 20%. Hasta entonces la alternativa “empeorará” había superado o quedado en el mismo nivel de la “mejorará” (*Informe de opinión data*, julio de 2006: 33).

23. El mecanismo de diálogo que condujo al “Acuerdo Nacional” ha existido hasta ahora como el proceso oficial de consulta. Una persona quien fue responsable de la oficina de dicho mecanismo en el gobierno de Toledo reconoce también que el contenido del “Acuerdo Nacional” no fue puesto en la práctica (Roncagliolo y Ponce 2005: 248). Alan García, sucesor de Toledo, tampoco lo ha puesto en ejecución, excepto algunos puntos. Es más probable que con el paso del tiempo, el “Acuerdo Nacional” fuese recordado solamente como el “documento de Toledo”.

24. En las elecciones generales del 2006 se presentaron 20 planchas presidenciales, número mayoritario después de la “transición a la democracia” en 1980. En las elecciones congresales, 24 listas –igualmente el mayor número después

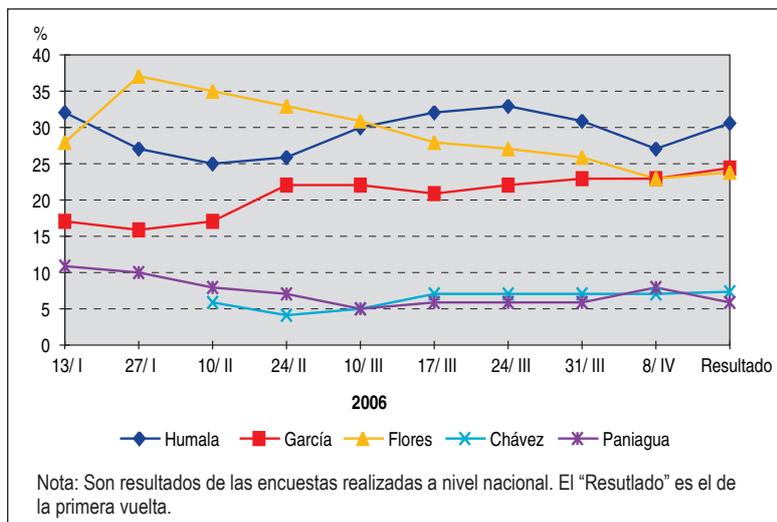
Cuadro 2
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

Año	Índice
1998	4.5
1999	4.5
2000	4.4
2001	4.1
2002	4.0
2003	3.7
2004	3.5
2005	3.5
2006	3.3
2007	3.5

Nota: Este índice es el resultado del cálculo propio de la TI sobre la base de diversos reportes e informes hechos por más de diez entidades especializadas, organizaciones internacionales y medios de comunicación sobre el tema. Entre ellos, figuran las investigaciones a personas relativas a los círculos económicos y análisis de los expertos. 10 significa el estado de no corrupción, y a medida que se acerca a 0, empeora la situación de corrupción.

Fuente: Elaboración propia basada en TI (1998-2007).

Gráfico 1
INTENCIÓN DE VOTO EN LAS ELECCIONES DEL 2006
(PRIMERA VUELTA)



Fuente: Elaboración propia basada en Apoyo, Opinión y Mercado S.A., *Informe de opinión data*, enero-abril de 2006; ONPE (2006a).

dos candidatos, Martha Chávez y el ex presidente provisional Paniagua recibieron cierto nivel de apoyo, que quedó en un dígito (véase el gráfico 1). M. Chávez, ex presidente del Congreso del fujimorismo, candidateó por la Alianza por el Futuro (sus iniciales son iguales que su jefe máximo, Alberto Fujimori) en lugar de Fujimori,²⁵ quien está prohibido postular a cargos públicos hasta el 2011 debido a una resolución congresal. Paniagua postuló como candidato del Frente de Centro, cuyo eje fue el partido Acción Popular, al cual pertenecía.

Los tres candidatos principales representaron cada una de las líneas políticas económicas. Vale decir, la derecha de Lourdes Flores voceaba básicamente la defensa de las políticas neoliberales; el centro-izquierda de Alan García criticaba tal dirección y enfatizaba una línea reformista para rectificar los aspectos negativos de las mismas como desigualdad socioeconómica; y la izquierda de Ollanta Humala exigía el cambio radical de

la línea neoliberal con una actitud hostil contra Estados Unidos, a manera de Hugo Chávez de Venezuela. Aunque los tres contaban con cierto nivel de apoyo, ninguno tenía la fuerza de superar la barrera de la mitad de los electores para ser elegido presidente en la primera votación. Se preveía que la segunda vuelta sería inevitable. En esta sección, veremos los perfiles y fuerzas de los tres candidatos, así como los procesos de su elección como candidatos, antes de analizar el proceso electoral en la siguiente sección.

Fue Humala, capitán en retiro del Ejército, quien ocupó el primer lugar en la primera encuesta

de la "transición"—compitieron por 120 escaños. El número de candidatos presidenciales fue 15 en 1980; 8 en 1985; 9 en 1990; 14 en 1995; 9 en 2000; y 8 en 2001. El número de listas de candidatos para el Congreso fue 15 en 1980; 12 en 1985; 16 en 1990; 20 en 1995; 10 en 2000; y 13 en 2001. Los números de las listas para el Congreso corresponden a la Senaduría del sistema bicameral hasta 1990. Desde 1995 el sistema es unicameral, y hasta el año 2000 contó con el distrito único nacional; desde 2001 se realizan las elecciones con distritos múltiples.

25. En principios del 2005 Fujimori abandonó el Japón donde había permanecido desde la caída de su gobierno, para ir a Chile. Su viaje tuvo dos objetivos principales. El primero fue reducir el número de acusaciones contra sí mismo, dado que el proceso de extradición de Chile es más estricto. El segundo objetivo fue, con su presencia en el país vecino, dar impulso a la campaña electoral para el Congreso. Fujimori pronosticó que su detención demoraría unos diez días y pensó realizar una "campaña activa" a favor de su agrupación. En contra de su previsión, las autoridades chilenas reaccionaron rápidas y lo detuvieron un día después de su llegada. Fujimori entendía la imposibilidad de su postulación

sobre la intención de votos, después del cierre de inscripción de las planchas presidenciales²⁶ (véase el gráfico 1). Humala fue un militar corriente hasta que a fines de octubre del 2000 se levantó en armas en el sur del Perú contra el gobierno de Fujimori que se encontraba ya en crisis debido a la revelación de la corrupción de Montesinos. El nombre de Humala se conoció entonces en todo el Perú como jefe de esta rebelión. Más tarde, se reveló que el alzamiento armado se dio más bien para distraer la atención de todo el país hacia el sur para que Montesinos –quien se ocultaba– pudiera salir del Perú clandestinamente por el norte.²⁷ De todas maneras, el levantamiento fue controlado en corto tiempo, y Humala fue obligado a pasar al retiro después de ser detenido. Luego de la caída del gobierno de Fujimori ocurrida a fines de noviembre del 2000, Humala fue indultado y retornó al servicio activo. Sin embargo, fue nombrado agregado militar –cargo que no tiene que ver con la línea de mando militar– primero en Francia y después en Corea del Sur, dado que se mostró deseoso de lanzarse en el mundo político. Durante su estadía en el segundo país, fue pasado al retiro.

Humala tenía una imagen de radical, xenófobo e izquierdista. Esto se debe básicamente a tres factores. En primer lugar, cuando Humala hizo actividades políticas mediante su familia, luego del indulto, sus simpatizantes se vestían de militares y sus palabras se remitían a la de los nazis. En segundo lugar, se puso al descubierto un nacionalismo cerrado y hostil contra la inversión extranjera como la chilena, al momento de criticar el neoliberalismo e insistir en la necesidad del intervencionismo estatal. En tercer lugar, su imagen radical tiene que ver con el alzamiento y toma de la comisaría en la sierra central del Perú en enero del 2005. El alzamiento estalló cuando Humala se encontraba en Corea del Sur, y fue controlado en corto tiempo. Su hermano, Antauro Humala, dirigió el levantamiento con el saldo trágico de cuatro oficiales asesinados por los rebeldes. No se sabe exactamente si Humala se involucró en el levantamiento de su hermano, pero el incidente reafirmó rotundamente su imagen de radical. Con tal imagen lució atractivo para los que se sentían marginados de la sociedad o no se sentían beneficiados por el Estado en el aspecto

para la presidencia, porque desde enero del 2005, intentó sin éxito persuadir insistentemente a una persona de su apellido para candidatear en las elecciones presidenciales. Antes de su partida para Chile, Fujimori consultó, sin especificar detalles, con unos miembros de su familia sobre la idea de trasladarse a Chile. Uno de ellos le aconsejó abandonar la idea, porque Michelle Bachelet del partido socialista tenía la mayor posibilidad de ser elegida presidente. Obviamente el ex mandatario no oyó el consejo (entrevista C 2006a). En julio del 2007, se dictó la sentencia de la primera instancia sobre el pedido de extradición presentado por el gobierno peruano. La misma siguió con los criterios normales penales y rechazó el pedido, argumentando que no hay suficientes pruebas. A fines del mismo mes, sobre la base de su nacionalidad japonesa, Fujimori postuló sin éxito a las elecciones de la Cámara Alta del Japón como candidato de un partido conservador pequeño. En septiembre, en la segunda y última instancia, la corte suprema de Chile sentenció a favor de su extradición, por siete asuntos, incluidos la corrupción y la violación de los derechos humanos. Inmediatamente, Fujimori fue extraditado al Perú. En lo que se refiere a la violación de los derechos humanos, la corte chilena adoptó el concepto de “autoría mediata” basada en la “teoría del dominio de hecho”. Dicha teoría se había usado básicamente en la corte internacional como la de Nuremburgo contra los nazis, y no figura –hasta el momento– en el código penal de ningún país. La última instancia revirtió la primera principalmente debido a tres razones. En primer lugar, luego de la sentencia de la primera instancia, las ONG sobre los derechos humanos y corrupción ejercieron presión fuerte a Chile, lo que influyó en los cinco jueces encargados de la última instancia, de los cuales tres, incluido el presidente de la sala, eran considerados “pro-derechos humanos”. En segundo lugar, en aquel entonces, el gobierno chileno candidateó para ser miembro de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU, y la presidenta Bachellet deseaba que el caso Fujimori no constituyera un obstáculo para su intención. En tercer lugar, en diciembre del 2006 murió el ex dictador Augusto Pinochet –quien esgrimió el poder fuerte y cometió violación de los derechos humanos y corrupción durante su gobierno militar– y ya no era necesario tomar mucho en consideración eventuales efectos internos de la sentencia respecto del caso Fujimori. De todas maneras, debemos prestar atención también a dos puntos de la sentencia final. El primer punto es el rechazo del cargo en relación con las donaciones del Japón por falta de pruebas. El segundo punto es una contradicción en la parte de la violación de los derechos humanos. Mientras la sentencia indica el dominio político fuerte de Fujimori *después del autogolpe* de 1992 como primer fundamento para la extradición del ex mandatario sobre la violación de los derechos humanos, la sentencia incluye el caso de Barrios Altos sucedido *antes del autogolpe*.

26. En el Perú se usa la locución nominal *plancha presidencial* para designar la nómina de los candidatos para la presidencia y a las dos vicepresidencias de la República.

27. Humala señaló como motivo del alzamiento la inconformidad con los altos mandos militares corruptos, pero se descubrió, tiempo después que casi simultáneamente con el inicio del levantamiento el escondido Montesinos se trasladó del centro al norte del Perú en una embarcación particular, y finalmente salió del Perú clandestinamente por vía marítima.

socioeconómico. Recibió cierto nivel de apoyo, particularmente, de los que viven en el sur y oriente del Perú quienes no sentían que gozaban de la política económica neoliberal impulsada por los gobiernos de Fujimori y Toledo. Sin embargo, casi la mayoría de los electores peruanos tienen la tendencia centrista y no estaban dispuestos a apoyar a Humala. Al mismo tiempo, su radicalismo fue criticado y rechazado como “antisistema” (en contra del sistema democrático) por los medios de comunicación.

Humala organizó e intentó inscribir su propia agrupación, Partido Nacionalista Peruano. Pero faltando poco para la fecha límite de inscripción de la plancha presidencial, se preveía que no lograría inscribir su agrupación ante el organismo electoral. Entonces, se puso en contacto y negoció con algunos partidos políticos de izquierda ya aptos para las elecciones del 2006, y finalmente presentó su candidatura presidencial por el movimiento Unión por el Perú.²⁸

Lourdes Flores ocupó el segundo lugar en la mencionada encuesta sobre la intención de votos. La candidata intentó por tercera vez subir al poder. La primera vez fue 1995 y la segunda, el proceso anterior de las elecciones generales del 2001.²⁹ Al igual que la vez pasada, postuló como candidata de la alianza Unidad Nacional.

Dentro del Partido Popular Cristiano hubo conflictos en torno a la política de alianza. Mientras Lourdes Flores impulsaba dicha línea, hubo un grupo de los militantes que insistían en la necesi-

dad de mostrar y mantener la presencia propia e independiente como partido. Sin embargo, Flores pudo mantenerse firme en su política de alianza, porque la candidata contaba con el respaldo de Luis Bedoya Reyes, fundador del partido. Bedoya se encuentra retirado oficialmente de la política, pero en realidad continúa teniendo una gran influencia en el partido como jefe máximo. Además Bedoya siempre favoreció y apoyó a Flores desde la década de 1990. Por esta razón, ella logró tres veces ser nombrada como candidata presidencial del Partido Popular Cristiano (y la alianza entre este partido y otras agrupaciones), a pesar de su fracaso electoral, particularmente la primera experiencia amarga de 1995,³⁰ que le habría obligado a terminar su carrera política si no hubiera recibido el respaldo de su jefe máximo.

En Chile, donde se llevó a cabo la segunda vuelta en enero del 2006, una mujer salió elegida presidenta. Siguiendo este ejemplo, se mencionó la posibilidad de que también en el Perú una mujer –concretamente Lourdes Flores– subiera al poder. Sin embargo, antes de iniciar la campaña electoral, Flores, ya tenía dos problemas principales. El primero fue que sus bases de apoyo se concentraban en la provincia de Lima³¹ y no se expandían a otras provincias. Esta ha sido la limitación que el Partido Popular Cristiano, al cual pertenece la candidata, ha tenido históricamente³² –y tiene ahora también.

Encima de esto, como segundo problema, el apoyo en la provincia de Lima no necesariamente

28. Originalmente el movimiento Unión por el Perú fue fundado en 1994 por un grupo de antifujimoristas con el objetivo de postular al ex secretario general de la ONU Javier Pérez de Cuellar como candidato presidencial opositor a Fujimori en las elecciones del año siguiente. En un principio convivían en el movimiento las fuerzas tanto de derecha como de izquierda, ideológicamente hablando, pero después de las elecciones del 1995, se debilitó bastante, porque primero salió del movimiento la derecha, y luego, se produjo la lucha interna entre las fuerzas de izquierdas. En febrero de 1999, Pérez de Cuellar declaró su retiro de la primera línea del movimiento. Luego de esto, una parte de izquierda consolidó el control interno del movimiento, mientras muchos del pueblo olvidaron su nombre.

29. En las elecciones del 2001 Lourdes Flores compitió con Alan García por el segundo lugar en la preferencia y finalizó en el tercer lugar con la diferencia de un poco más de 160 mil votos (1,5% de la totalidad de votos válidos). Respecto de las elecciones de 1995, véase la nota 11 de este trabajo.

30. Véase la nota 11 de este trabajo.

31. La provincia es la segunda unidad más grande de la administración municipal del Perú. La más pequeña es el distrito, y la mayor, el departamento. Hasta el 2002 en las elecciones municipales se eligieron los alcaldes y regidores de provincia y distrito. Desde este año, se regionalizó el país y por ende, también se realizan elecciones para presidente regional y los miembros del Consejo Regional. Solamente el departamento de Lima se divide en la provincia de Lima y el resto de provincias; y solo se ejecutan las elecciones para presidente regional para el segundo. En la provincia de Lima, el alcalde provincial se encarga de la presidencia regional.

32. Según el resultado de los comicios provinciales de 2002, el 74,8%, o sea tres cuartas partes, del total de votos conseguidos por Unidad Nacional correspondió a la provincia de Lima.

estaba asegurado con miras a las elecciones del 2006. Esto se debió al comportamiento del su alcalde Luis Castañeda Lossio,³³ quien fue nombrado candidato para la alcaldía por Unidad Nacional y salió elegido alcalde en el 2002. Después de asumir el cargo de alcaldía, sus políticas fueron altamente aceptadas con un nivel alto de popularidad –alrededor del 80%– y con el paso del tiempo, Castañeda fue considerado como un candidato presidencial de importancia. De hecho, en la encuesta sobre la intención de votos, Castañeda recibía más apoyo que Flores (*Informe de opinión data*, enero de 2003-diciembre de 2004).

Sin embargo, en marzo del 2005, Castañeda declaró que no postularía a la presidencia para dedicarse a la gestión municipal. Entonces observamos que los simpatizantes de Castañeda no pasaron automáticamente a apoyar a Flores, su aliada, porque el apoyo a Castañeda no necesariamente equivalía al de Unidad Nacional. En otras palabras, Unidad Nacional no tiene la “unidad” interna y el apoyo es para un político en persona, no para la agrupación política –característica del apoyo político del Perú. De todas maneras, en un principio Flores tenía que enfrentar un desafío extraño, empezar a asegurar el apoyo de los simpatizantes de su aliado.

Alan García –ganador de la competencia electoral– ocupó el tercer lugar en la encuesta sobre la intención de votos levantada inmediatamente después del cierre de la inscripción de candidatos presidenciales. También en esta ocasión, el segundo intento de retorno al poder, la población de mediana y tercera edad criticó al candidato aprista por causa de la experiencia y los recuerdos sobre el desorden en su gobierno de la segunda mitad de la década de 1980. Frente a este tipo de crítica, García insistió en haber aprendido del fracaso económico y se comprometió a adoptar medidas y políticas nuevas correspondientes al cambio contemporáneo. Sin embargo, sus palabras no convencieron en términos generales a muchos para que cambiaran la percepción sobre el ex mandatario.³⁴

Por otro lado, en el proceso electoral anterior del 2001, cierto número de jóvenes ingresaron al partido, inclusive durante la campaña electoral, atraídos por el García elocuente. No obstante, después de un tiempo, el equivalente número de jóvenes abandonaron el partido, en vista del fuerte control y autoritarismo del partido por parte de García y su estado real sin cambio ni renovación. A fin de cuentas, la fuerza del Partido Aprista Peruano no se expandió.

Al mismo tiempo, en las elecciones municipales y regionales del 2002, García pretendió con su propia iniciativa renovar la imagen del partido invitando a los expertos y profesionales no apristas para postular como candidatos de su partido. Pero muchos dirigentes apristas en provincias percibieron el intento de renovación impulsado por la dirigencia nacional como una intervención injusta en la vida partidaria local. La iniciativa de García causó conflictos internos en diversas organizaciones apristas en provincias y en muchos casos, obligó a sus dirigentes y miembros a salir del partido. Por otro lado, en dichas elecciones, García puso sus esfuerzos en la campaña electoral para presidentes regionales. Gracias a esto, en 13 de 25 regiones los candidatos apristas salieron elegidos presidentes regionales. No obstante, luego de la toma de posesiones, se revelaron uno tras otro casos de corrupción de la administración regional del aprismo, lo que como consecuencia evocó lo negativo del gobierno aprista en la segunda mitad de la década de 1980.

Dado lo indicado, García tampoco tenía factores favorables para aumentar el apoyo a su persona en gran escala, aunque contaba con cierto nivel de apoyo en el norte del Perú donde es el bastión tradicional del aprismo.

Desde el punto de la renovación y democratización de los partidos políticos, las elecciones generales del 2006 tuvieron un sentido importante, porque constituyeron el primer proceso electoral de nivel nacional al cual la ley de partidos políticos –la primera en la historia peruana y promulgada en

33. Originalmente Castañeda perteneció a Acción Popular. En la primera mitad de los años de 1980 tuvo la experiencia de ser regidor provincial de Lima. Entre 1990 y 1996, en el gobierno de Fujimori, ocupó el cargo de jefe de Instituto Peruano Seguro Social. Candidateó por la presidencia en el 2000, pero perdió frente a Fujimori.

34. Un veterano aprista y ex dirigente de alto rango –entrevistado por el autor en el 2002– tuvo la misma impresión. Según él, la diferencia entre antes y ahora es: García “antes caminaba empujando entre la gente sin decir nada, pero ahora por lo menos diciendo ‘perdón’”. Vale decir, intenta aparentar haber cambiado con las palabras, pero su manera de hacer política no ha cambiado sustancialmente (entrevista A 2002).

noviembre del 2003– fue aplicada. Concretamente, la ley obliga a realizar el proceso electoral interno para nombrar tanto a los dirigentes partidarios como a los candidatos para las elecciones. Perú es conocido como el primer caso en el cual los partidos políticos existentes perdieron la confianza y el apoyo de muchos electores alrededor de los años de 1990, luego de la “transición a la democracia” observada en América Latina desde fines de la década de 1970. Fue el fenómeno de la caída de los partidos políticos lo que permitió la elección de Alberto Fujimori, ajeno a los partidos políticos existentes (se llama también como “outsider”), como jefe de Estado en 1990 y su dominación autoritaria basada en la concentración extrema del poder en su persona durante 10 años hasta el 2000 (Murakami 2007). El gobierno de Toledo sucedió en el 2001 al gobierno de transición instalado luego de la caída de Fujimori y terminó su mandato en el 2006, pero su partido oficialista tampoco tuvo bases sólidas.

Como una de las principales causas de la caída de los partidos políticos en la década de 1980, se considera la dominación del proceso interno por parte del jefe máximo. En los partidos políticos peruanos, el fundador se convierte en el jefe máximo, y esta persona o su sucesor carismático establece la dominación fuerte y personal de su partido (Murakami 2007: 130-146). Dado lo dicho, la ley de partidos políticos fue promulgada para renovar y democratizar los partidos políticos. Los candidatos para las elecciones del 2006 fueron elegidos mediante el proceso interno electoral. Entonces, ¿la ley de partidos políticos cumplió los objetivos esperados?

El proceso de nombramiento de los tres candidatos principales no fue el esperado por la ley de partidos políticos. En el Partido Popular Cristiano

y el Partido Aprista Peruano se realizaron las elecciones a las cuales asistieron los militantes, mientras que en el movimiento Unión por el Perú el candidato presidencial fue nombrado en la asamblea de delegados.³⁵ En los tres casos, el proceso interno de elecciones fue “dirigido” por el jefe máximo o dirigencia nacional bajo su control total. No se observó ningún caso donde los militantes participaran en el proceso libremente y compitieran bajo igualdad de condiciones.

Primero, respecto de Lourdes Flores del Partido Popular Cristiano, como ya hemos indicado, el partido está bajo la oculta pero fuerte influencia de su jefe máximo Luis Bedoya, y Flores fue “elegida” candidata presidencial en un proceso interno de elecciones donde ella fue la única candidata (*El comercio y La república*, 24 de octubre de 2005). Ningún otro militante postuló, a juzgar por el control sustancial del partido por parte de Bedoya: desde el inicio, no cabría ninguna posibilidad de ganar como candidato-rival de su preferida militante.

Por otro lado, en el proceso electoral interno del Partido Aprista Peruano, además de García, también participaron otros candidatos. Sin embargo, antes de empezar el proceso, no existía la posibilidad de que García perdiera las elecciones internas, dado que ya había tenido sembrado sus fieles seguidores en todos los cargos y puestos importantes del partido.³⁶ El resultado fue que García triunfó con casi 100% de votos (*El comercio y La república*, 21 de noviembre de 2005), pero esto fue nada más ni nada menos que algo establecido antes del proceso electoral.

Humala fue nombrado como candidato presidencial en una asamblea de delegados de Unión por el Perú. La asamblea fue celebrada para reconocer *a posteriori* el acuerdo entre la dirigencia de esta

35. El artículo 24 de la Ley de Partidos Políticos reconoce tres formas como métodos de participación interna: elecciones donde participan los militantes y los no militantes; elecciones donde participan solamente los militantes; y otras formas que el reglamento del partido define. El último punto –otras formas– es, por ejemplo, la selección y nombramiento en la asamblea de delegados. Sin embargo, la intención y voluntad del jefe máximo y la dirigencia nacional deciden finalmente el nombramiento de candidatos, porque la ley de partidos políticos no especifica ninguna forma de garantizar lo justo y transparente del proceso interno –por ejemplo, vigilado por una tercera persona.

36. La descripción del proceso electoral interno del Partido Aprista Peruano se basa en la entrevista con un veterano militante y ex dirigente nacional del partido (entrevista A 2006). La ley de partidos políticos obliga también a los partidos políticos realizar las elecciones internas para elegir la dirigencia nacional, pero debido a la situación de la nota anterior, el jefe máximo o dirigencia nacional que domina el proceso interno de partidos, pueden colocar fácilmente a sus seguidores fieles en puestos importantes del partido.

agrupación y Humala. Como hubo facciones que se opusieron a la decisión tomada por la dirigencia nacional respecto del candidato presidencial, la celebración de la asamblea fue manipulada por la dirigencia en diversos aspectos, entre ellos, el cambio repentino de la fecha de celebración, con el objetivo de “aprobar sin dificultad alguna” la decisión de la dirigencia (*El comercio*, 19 de diciembre de 2005).³⁶

3. Proceso electoral del 2006

La campaña electoral del 2006 empezó a plenitud luego del cierre de inscripción de la plancha presidencial en principios de enero del 2006.³⁷ En enero, Flores subió al primer lugar debido a los tropiezos de Humala. Se dieron una serie de conflictos entre el candidato Humala y sus familiares debido a la diferencia de líneas políticas y fricciones personales. Al mismo tiempo, se presentó una acusación contra Humala por haber cometido violación de derechos humanos cuando se encontró en la operación contrasubversiva. Aparte de esto, Humala se reunió con el presidente venezolano Chávez,

vocero de la izquierda radical en América Latina contemporánea, lo que provocó la acusación de intervención extranjera en la política interna. Por estos factores, su imagen como líder político fue dañada, y en consecuencia, subió la popularidad de Flores.

Sin embargo, Flores no logró mantener su ventaja. Su popularidad bajó gradualmente, y no pudo detenerla. A mediados de marzo, finalmente fue remontada por Humala (véase la gráfica 1). La razón principal de su caída se debió a no haber cambiado su campaña electoral monótona.

La candidata recorrió diversos puntos del país para enfatizar la necesidad de que por primera vez una mujer asumiera el cargo de la presidencia, sin embargo, no logró quitarse la imagen de la política representativa de la derecha, empresariado, clase alta y Lima. Eligió como candidatos para las vicepresidencias a un empresario limeño y un abogado arequipeño, lo que sólo fortaleció su imagen existente. Particularmente, las mujeres de la población en el estado de pobreza —más de la mitad de la población total— no vieron a Flores como vocera de sus intereses. Aunque Flores repitió las

36. Aunque no fue un candidato de peso, Valentín Paniagua, candidato de la alianza Frente de Centro conformada por Acción Popular y otras agrupaciones pequeñas, fue también el candidato ya definido hacia años atrás. Paniagua fue el presidente provisional luego de la caída de Fujimori. En febrero de 2001, cuando todavía Paniagua ocupaba el sillón presidencial, un dirigente veterano de Acción Popular aseveró que Paniagua sería el candidato presidencial para el año 2006 (entrevista C). Respecto del proceso interno de las elecciones para candidatos en los partidos políticos que participaron en el proceso electoral del 2006, véase también Meléndez (2007: 254-257) y ONPE (2006b).

37. Las elecciones peruanas del 2006 atrajeron mucho interés en América Latina, porque las mismas estaban previstas para la etapa intermedia de —podemos denominarla así— “la temporada electoral latinoamericana” que había arrancado en noviembre del año anterior. Concretamente, se interesó por si la tendencia de la “izquierdización” se fortalecería con la elección de un candidato de izquierda en el Perú después de los casos de Bolivia y Chile; y en caso de que un candidato crítico al neoliberalismo salga elegido también en los comicios peruanos, se preguntó si este sería de la izquierda radical y “equivocada” como Venezuela y Bolivia o de la moderada y “buena” —de centroizquierda— como Brasil y Chile. En contraste, el interés del pueblo peruano en general por dichas elecciones no aumentó hasta mediados de febrero del 2006. Normalmente en el proceso electoral del Perú, en enero del año electoral la intensidad de la campaña aumenta de golpe. Sin embargo, esta vez hasta un mes y medio antes del día de la votación, 9 de abril, muchos candidatos no percibieron una cálida acogida popular en el recorrido de la campaña; y como tendencia general no se sintió un entusiasmo electoral. Esta situación en el interior se debió a la falta de situaciones apremiantes, así como de candidatos con el poder fuerte de atraer a la gente. Respecto del primer punto, podemos señalar que en las elecciones de 1990 cuando se preguntó cómo salir de la situación crítica en la cual el Perú cayó, o en las del 2000 cuando se cuestionó la tercera postulación consecutiva de Fujimori, los electores en general tuvieron interés por la tendencia electoral desde su etapa temprana. En contraste, en el proceso electoral del 2006 no hubo asuntos urgentes a superar comparables con los dos casos mencionados. Si bien es cierto, que la situación socioeconómica continuó siendo dura para la gran mayoría de los peruanos, y la insatisfacción con tal estado influyó mucho en su decisión respecto de la votación. Sin embargo, ya no existían problemas inmediatos —como desorden enorme de la macroeconomía y el incremento del terrorismo— que amenazaran la vida diaria del pueblo peruano en la década de 1980. Relativamente y en corto plazo, la sociedad peruana se encontraba en un estado de estabilidad. En medio de esta circunstancia, preocupados por la vida cotidiana, muchos peruanos no se mostraron interesados por el proceso electoral en la primera etapa. Por otro lado, como hemos mencionado, los tres candidatos principales al cierre de la inscripción de la plancha presidencial en enero del 2006 tuvieron problemas respecto de su imagen pública, y sus bases de apoyo se limitaban a cierta parte del territorio. Cada uno de ellos tampoco tuvo la fuerza de conseguir el apoyo de cerca del 50% entre los electores; más bien, su nivel de apoyo fue bajo compitiendo con el apoyo de entre 20 y 30%.

propuestas respecto del género y la expansión de las medidas de asistencia social incluidas contra la pobreza, no fueron escuchadas por las mujeres de los sectores populares.

Por otro lado, Flores visitó con mucha voluntad provincias y zonas marginales, pero desde el comienzo hasta el final lo hizo a cuanto lugar le fuera posible. Como consecuencia, el tiempo dedicado a cada lugar fue sumamente limitado, ya que en muchos casos, solamente se presentó en el mitin en la plaza y partió para el siguiente lugar a visitar. Al fin y al cabo, durante su campaña electoral la candidata hizo poco contacto directo con la gente común, pese a su recorrido por diversos puntos del Perú.

En contraste, Humala trató de cambiar su imagen de izquierda radical. Nombró como candidato para la vicepresidencia a un ex director del Banco Central de Reserva (entidad con la facultad de emitir monedas y billetes nacionales), con el objetivo de impresionar a la gente pretendiendo que vean que no necesariamente es radical en lo referente a la política económica. También se abstuvo de manifestar la hostilidad contra las inversiones extranjeras, y suspendió temporalmente la ostentación de buenas relaciones con el presidente venezolano Chávez. Por otra parte, empezó a enfatizar la necesidad de priorizar las medidas contra la pobreza en la agenda política. De este modo, trató de consolidar el apoyo básicamente del sur del país y de los sectores populares. Estas tácticas contribuyeron a que Humala se recupere del tropiezo en la primera etapa de la campaña, a principios de marzo (véase de nuevo el gráfico 1).

No obstante, debemos señalar que Humala no logró consolidar completamente el apoyo a su candidatura en el sur peruano. Esto se observó entre los que se dedican al cultivo ilegal de la hoja de coca en el valle del río Apurímac que constituye el límite departamental entre Ayacucho y Cusco. Siguiendo el ejemplo del mandatario boliviano Evo Morales, quien es de izquierda radical y salió elegido pre-

sidente en diciembre del 2005, Humala insistió en que el cultivo de la hoja de coca constituía una tradición indígena y lo defendió. Además, se oponía a la política de erradicación de la coca, dirigida y obligada por los Estados Unidos. Con esta actitud, Humala pretendió atraer el apoyo de los dedicados a cultivar ilegalmente la hoja de coca en ambos departamentos. Los cocaleros ilegales se dividen, *grosso modo*, en tres grupos: una tercera parte de ellos se encontraba bajo la influencia de Sendero Luminoso, grupo subversivo armado de corriente maoísta, otra tercera parte apoyaba a Humala, y el resto aún estaban indecisos. Vale decir, Humala tenía la posibilidad de conseguir el apoyo de dos terceras partes de los cocaleros. Sin embargo, cuando se decidieron los candidatos para el Congreso, cuya lista debería estar inscrita a principios de febrero del 2006, Humala no incorporó en la lista a los principales dirigentes cocaleros, sino solamente colocó a algunos de ellos en los puestos de menor prioridad. Frente a este trato, muchos cocaleros no apoyaron activamente a Humala en la primera vuelta. Particularmente esta tendencia se observó más marcadamente entre los del Cusco.

Por otro lado, Alan García no pudo superar en un principio su imagen negativa derivada del fracaso de su gobierno en la segunda mitad de 1980 y los problemas de los gobiernos regionales apristas, registrando solamente el apoyo de entre 15 y 20%. En su campaña, puso de relieve el cambio de la línea económica neoliberal y su disposición a superar prioritariamente los desafíos socioeconómicos como: desempleo, pobreza y escasez en la asistencia social.³⁸ Aunque García recorrió diversas provincias y zonas marginales, dio prioridad a visitar a cuantos lugares le fuera posible –al igual que Flores–, y la visita a cada lugar resultó corta.

Frente a tal campaña electoral, unos veteranos apristas no pudieron ser impasibles. En febrero ellos sugirieron a algunos allegados del candidato el cambio de táctica: aumentar el tiempo de contacto directo con la gente común en cada sitio de

38. García nombró como candidato para la primera vicepresidencia a un militar en retiro de la Marina. Esto tuvo que ver con la introducción del sufragio para los uniformados a partir de las elecciones del 2006. Con su nombramiento, García esperó ganar los votos de unos cien mil militares y sus familiares. Al mismo tiempo, el militar nombrado fue quien comandó en 1986 una unidad especial para realizar la operación de reprimir la rebelión en los penales con el resultado de cerca de 300 reclusos muertos –uno de los casos representativos de la violación de los derechos humanos durante el gobierno de García de la década de 1980–. De esta manera García intentó dar la impresión de que fue el candidato confiable y seguro para las Fuerzas Armadas que tienen un borrón de la violación de los derechos humanos relativa a las operaciones antisubversivas desde la década de 1980 hasta principios de la de 1990.

Cuadro 3
**RESULTADOS DE LAS ELECCIONES
 PRESIDENCIALES DEL 2006 (PRIMERA VUELTA)**

Unión por el Perú (Humala)	3,758,258 (30,6%)
Partido Aprista Peruano (García)	2,985,858 (24,3%)
Unidad Nacional (Flores)	2,923,280 (23,8%)
Alianza para el Futuro (Chávez)	912,420 (7,4%)
Frente del Centro (Paniagua)	706,156 (5,6%)
Otros	989,413 (8,1%)
Votos válidos	12,275,358
Votos blancos	1,737,045
Votos nulos	619,573
Votos emitidos	14,632,003
Abstención	1,862,903 (11,3%)
Total de electores	16,494,906

Nota: En la celda de los votos ganados, las cifras entre paréntesis son las proporciones que los votos de cada candidato ocupan en el total de votos válidos. La cifra entre paréntesis en la línea de la abstención es la proporción que ocupa en el total de electores.

Fuente: Elaboración propia basada en ONPE (2006a).

campana, aun reduciendo el número de lugares a visitar. García aceptó la sugerencia, y pretendió permanecer por más tiempo posible y buscar la mayor oportunidad de hacer contacto directo con la gente común en cada visita (entrevistas A 2006). Como consecuencia del cambio de táctica, entre principios y fines de febrero, el nivel de apoyo a García subió un poco, superando la barrera de 20%. Luego, García mantuvo este nivel de apoyo (véase el gráfico 1).³⁹

El resultado de la votación del día 9 de abril (véase el cuadro 3) registró el primer puesto de Humala, luego de mantener su ventaja, pero faltó

mucho para superar la mayoría: 30% con la competencia por el segundo puesto que provocó el interés de muchos; García revirtió el orden en la última etapa como el proceso electoral anterior del 2002. Flores no cambió su táctica de campaña y continuó perdiendo popularidad, mientras que García cambió su manera de campaña y pasó a Flores en la recta final. La diferencia entre ambos candidatos fue menor que la vez pasada: apenas un poco más de 60 mil votos equivalentes a 0,5% de los votos válidos. De todas maneras, en términos generales, no hubo partido alguno que consiguiera cerca de la mayoría de votos; el mejor logró ganar 30% y el resto, menos de este porcentaje. El resultado electoral demostró de nuevo la tendencia de fragmentación política luego de la caída del gobierno de Fujimori.⁴⁰ En las elecciones para congresistas llevadas a cabo simultáneamente con las presidenciales, también se observó la fragmentación de fuerzas. El oficialista Partido Aprista Peruano no consiguió la mayoría de escaños, ni fue la mayor fuerza en el resultado electoral.⁴¹

Al mismo tiempo, el resultado electoral de abril demostró la distribución geográficamente desequilibrada de votos de apoyo a cada candidato principal (véase el cuadro 4). El norte del Perú apoyó a García. Esta tendencia refleja el hecho de que el Partido Aprista Peruano continúa teniendo cierto nivel de apoyo en la zona de su origen. Las tres cuartas partes o el 74,6% del apoyo del centro del Perú a Flores son de los votos de la provincia de Lima. De este modo, su Partido Popular Cristiano demostró nuevamente el límite regional de bases de apoyo.⁴² Humala reunió muchos votos en

39. En febrero, cuando todavía Flores y Humala aparentemente competían por el primer puesto, como demuestra el gráfico 1, y generalmente se consideraba poca posibilidad de que García salga elegido presidente, dos entrevistados peruanos no apristas aseguraron al autor que Humala y García pasarían a la segunda vuelta y finalmente García triunfaría. Aunque ambas personas tienen distintos puntos de vista y posiciones, indicaron como razón principal la debilidad y fragilidad del apoyo a Flores (“su popularidad ya tocó el techo y solo continuará bajando”; o “la gente que acude al mitin de Flores son evidentemente movilizadas y no la apoya con entusiasmo”).

40. La tendencia de fragmentación quedó clara en las elecciones regionales y municipales del 2002. En estos comicios, en cada nivel la mayor fuerza ganadora fue distinta: a nivel regional fue el Partido Aprista Peruano; a nivel provincial, la alianza Unidad Nacional; y a nivel distrital, los independientes. Aparte de esto, las fuerzas principales y casi todos los candidatos ganadores registraron entre el 20 y 30% de apoyo, y la diferencia con el segundo lugar fue mínima.

41. El Congreso unicameral de 120 escaños fueron distribuidos de la siguiente manera según el resultado electoral: Unión por el Perú 45 escaños; Partido Aprista Peruano 36; Unidad Nacional 17; Alianza por el Futuro (fujimorismo) 13; Frente del Centro 5; Perú Posible 2, Reconstrucción Nacional 2. Los congresistas son elegidos en 25 distritos electorales basados en la demarcación de departamentos. La distribución de escaños en cada distrito se decide según la proporción de los electores. Antes de las elecciones del 2006, se introdujo en el código electoral la barrera para conseguir escaños; un partido no puede conseguir escaños, en caso que no logre conseguir más del 4% de la totalidad de votos válidos o contar con cinco o más congresistas en más de un distrito electoral.

42. El 49,8% de los votos totales ganados por Flores fueron los de la provincia de Lima. Este nivel es alto, en comparación con Humala (25,6 %) y García (29,1%).

Cuadro 4
**RESULTADO DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL 2006 SEGÚN
 ZONAS GEOGRÁFICAS (PRIMERA VUELTA)**

Zonas	UPP	PAP	UN	AF	FC	Otros	Total
Norte	668,257 (24,0%)	979,324 (35,1%)	474,204 (17,0%)	282,135 (10,1%)	175,672 (6,3%)	209,648 (7,5%)	2,789,240 100%
Centro	1,809,572 (27,0%)	1,539,342 (23,0%)	1,953,604 (29,1%)	490,582 (7,3%)	375,039 (5,6%)	537,358 (8,0%)	6,705,497 100%
Sur	1,105,043 (52,7%)	336,701 (16,1%)	292,547 (14,0%)	111,203 (5,3%)	85,095 (4,1%)	165,808 (7,9%)	2,096,397 100%
Este	168,961 (36,9%)	89,021 (19,4%)	65,097 (14,2%)	10,658 (2,3%)	65,561 (14,3%)	58,653 (12,8%)	457,951 100%

Notas

1. Cada zona está formada por los siguientes departamentos: Norte/ Amazonas, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Piura, San Martín y Tumbes; Centro/ Ancash, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima y Pasco; Sur/ Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna; Este/ Loreto, Madre de Dios y Ucayali.

2. Las abreviaciones son: UPP: Unión por el Perú; PAP: Partido Aprista Peruano; UN: Unidad Nacional; AF: Alianza para el Futuro; y FC: Frente del Centro.

Fuente: Elaboración propia basada en ONPE (2006a).

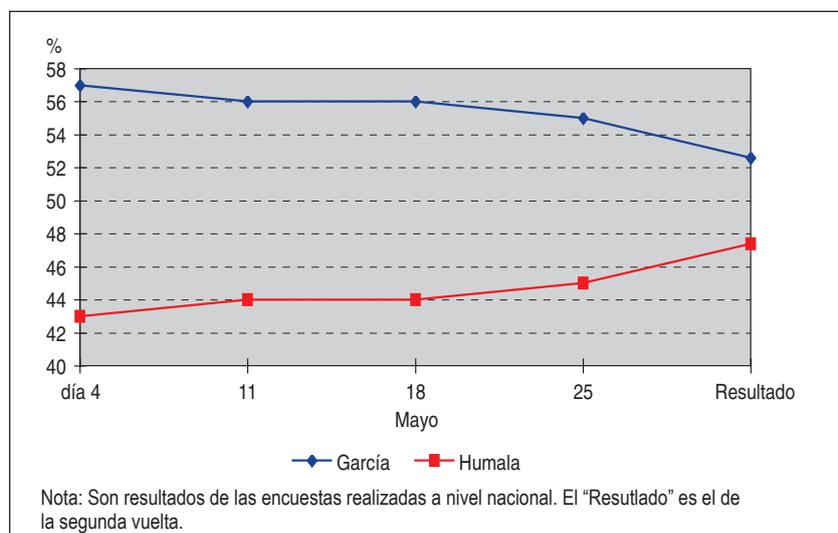
el sur y oriente del Perú. Como hemos señalado, estas partes del país no han tenido que ver con la economía activa de exportación promovida por el neoliberalismo en los últimos años, y hay más gente que se encuentra enfrentando la situación socioeconómica severa. En su medida, la insatisfacción con la situación actual es más intensa. El alto nivel de descontento, además de la ausencia de fuerzas políticas con cierto nivel de arraigo

como “menos mal”. García enfatizó este punto en su campaña electoral. Particularmente, muchos de los electores que votaron por Flores en la primera vuelta pasaron a apoyar a García como decisión pasiva por eliminación. En el debate público, ejecutado el 21 de mayo, García logró no registrar pérdida de puntos y mantener cierta ventaja.

Sin embargo, el apoyo a García mostró la tendencia gradualmente bajista, en cambio, el de Humala, tendió a subir (véase el gráfico 2). Humala contó con el apoyo de una parte de las fuerzas izquierdistas que estaban extremadamente fragmentadas con la conformación de un propio partido por cada dirigente de influencia. Además realizó intensa campaña electoral en busca de más votos principalmente en el sur donde su apoyo fue mayor en la primera vuelta, y expandió poco a poco su apoyo.

El resultado de la segunda vuelta registró la caída de la popularidad de García, pero de todas maneras, confirmó su ventaja en la preferencia de los electores. El aprista ganó

Gráfico 2
**INTENCIÓN DE VOTO EN LAS ELECCIONES DEL 2006
 (SEGUNDA VUELTA)**



Fuente: Elaboración propia basada en Apoyo, Opinión y Mercado S.A., *Informe de opinión data*, enero-abril de 2006; ONPE (2006a).

Cuadro 5
**RESULTADO DE LAS ELECCIONES
 PRESIDENCIALES DE 2006 (SEGUNDA VUELTA)**

Partido Aprista Peruano (García)	6,965,017 (52,6%)
Unión por el Perú (Humala)	6,270,080 (47,4%)
Votos válidos	13,235,097
Votos blancos	157,863
Votos nulos	1,075,089
Votos emitidos	14,468,049
Abstención	2,026,857 (12,3%)
Total de electores	16,494,906

Nota: En la celda de los votos ganados, las cifras entre paréntesis son las proporciones que los votos de cada candidato ocupan en el total de votos válidos. La cifra entre paréntesis en la línea de la abstención es la proporción que ocupa en el total de electores.

Fuente: Elaboración propia basada en ONPE (2006a).

Cuadro 6
**RESULTADO DE LAS ELECCIONES
 PRESIDENCIALES DEL 2006 SEGÚN ZONAS
 GEOGRÁFICAS (SEGUNDA VUELTA)**

	PAP	UPP
Norte	1,795,251 57,6%	1,323,264 42,4%
Centro	4,048,658 57,7%	2,984,837 42,4%
Dept. de Lima	2,857,014 62,0%	1,753,347 38,0%
Resto	1,191,644 49,2%	1,231,490 50,8%
Sur	710,416 30,5%	1,617,669 69,5%
Este	244,641 47,7%	267,876 52,3%

Nota: Sobre las zonas geográficas, véase la nota 1 del cuadro 4.

Fuente: Elaboración propia basada en ONPE (2006a).

con 52,6%, mientras que Humala consiguió 47,4%. La diferencia fue un poco más de 5% (véase el cuadro 5).⁴³

Geográficamente hablando, García triunfó en el norte y centro del Perú, mientras Humala demostró su fuerza en el sur y oriente del mismo (véase el cuadro 6). El candidato aprista logró ganar la contienda electoral con poca diferencia, porque además del norte –sus bases de apoyo tradicionales– triunfó también en el departamento de Lima con el mayor número de electores (30,6% de la totalidad de ellos).⁴⁴

Al igual que las elecciones anteriores celebradas después de la “transición a la democracia” en 1980, en este proceso electoral tampoco se desarrolló alguna discusión constructiva entre los principales candidatos sobre la base de las propuestas concretas y eficaces. Mediante el proceso electoral no se produjeron consenso ni entendimiento respecto de ciertas líneas o políticas concretas.

CONCLUSIONES

Hemos analizado panorámicamente la política peruana después de la caída del gobierno de Fujimori hasta las elecciones generales del 2006. En medio del estancamiento del gobierno de Toledo neoliberalista, también en el Perú –al igual que en algunos países latinoamericanos– prevaleció la opinión en favor de revisar la línea neoliberal de hasta entonces. Humala y García, dos candidatos de izquierda, pasaron a la segunda vuelta en el proceso electoral, sin embargo, el candidato radical Humala no subió al poder finalmente, porque existen muchas zonas que se han beneficiado con el neoliberalismo; en consecuencia muchos electores apoyaron a García en vez de Humala.

43. Antes de la segunda vuelta, se dijo con frecuencia que en la votación muchos electores evitarían expresar el apoyo a uno de los dos candidatos, porque ambos tenían imagen negativa: García arrastraba el fracaso de su gobierno en la segunda mitad de la década de 1980 y Humala se dejaba ver su carácter autoritario. Aunque una parte de los votos blancos y viciados, así como de los abstencionistas reflejaba tal evasión, no se notó en el resultado electoral, dado que no hay diferencia sustancial en los porcentajes de estas categorías entre el cuadro 2 y el 5.

44. En la zona centro del Perú (respecto de su definición, véase la nota 1 del cuadro 4), mientras en el departamento de Lima García triunfó en el resto de los departamentos Humala ganó la mayoría de votos. Dada la tendencia, para la victoria de García el triunfo en el departamento de Lima fue indispensable. En la primera vuelta, en este departamento Flores recibió el mayor número de votos. Muchos simpatizantes de Flores en esta zona contribuyeron con el triunfo de García, ya que pasaron a apoyarlo frente a la “alternativa entre democracia y autoritarismo”. En otras palabras, la tendencia alcista de apoyo a Humala se detendría en algún momento debido a la ventaja de García en el departamento de Lima. Por otro lado, Carrión y Zárate (2007: 179-186) y Vergara (2007) analizaron la tendencia o categorización de los electores sobre la base de los resultados de las elecciones generales del 2006. Aunque ambos estudios son interesantes, consideramos que el primer análisis tiene el límite de basarse en el resultado de la segunda vuelta para señalar la

En este proceso político no se ha observado ningún fenómeno que indique la tendencia de institucionalizar la política democrática del Perú. Particularmente en lo que se refiere a la falta de institucionalización respecto de la construcción de consenso y entendimiento entre los partidos políticos principales así como el establecimiento de su proceso de decisión —el mayor problema de la democracia basada en la política de partidos en la década de 1980—, no se ha registrado ningún desarrollo. La política peruana no cuenta con algún consenso sobre las políticas concretas y eficaces de mediano y largo plazo. Las relaciones entre las fuerzas principales siguen siendo básicamente conflictivas, y no se ha presentado ningún síntoma de construcción de cierto proceso de toma de decisiones entre ellas. Las políticas lanzadas por el gobierno no han contado con un consenso amplio ni entendimiento entre la población. Si bien es cierto que la política macroeconómica basada en el neoliberalismo ha sido mantenida con el apoyo de algunas fuerzas políticas, lo mismo no se puede decir acerca de otros aspectos importantes, particularmente respecto de las políticas activas de desarrollo nacional; ni siquiera su línea básica deja de ser una incógnita. Un caso simbólico es el llamado “Acuerdo Nacional”, dirigido por el gobierno de Toledo y firmado entre diversas fuerzas políticas y sociales. Este documento ha quedado en papel. No ha cambiado la situación de la década de 1980: solamente “hubo reuniones, conversaciones y una retórica de acuerdos que no se cumplía en los hechos” (Tanaka 1998: 68, 84).⁴⁵

Por otro lado, los partidos políticos no han avanzado en su renovación ni institucionalización, mientras la dominación interna de los “jefes máximos” ha continuado. Aunque en el 2003, por primera vez en la historia, la ley de partidos políticos fue aprobada y promulgada, la cual estipula la obligación de realizar elecciones internas para nombrar la dirigencia partidaria y los candidatos de las elecciones para cargos públicos, esta no ha sido cumplida debido a la realidad de la dominación interna de los caudillos. Los principales candidatos presidenciales de las elecciones del 2006 fueron o los “jefes máximos” o los dirigentes apoyados por estos, los cuales se apoderaron del poder real en los partidos. El proceso de las elecciones internas de cada partido para nombrar a sus candidatos se encontró bajo el control del “jefe máximo” o dirigente poderoso, y antes de su realización, no cabía la posibilidad de que sus resultados fueran en contra de su voluntad o intención. En otras palabras, uno ni siquiera pudo imaginar que del proceso electoral interno de un partido saliera elegido algún militante que no fuera el “jefe máximo” o el apoyado por él.⁴⁶ Sustancialmente la situación en torno a los partidos políticos ha seguido siendo igual que antes de la ley de partidos políticos. Persiste la dominación tradicional de los partidos por parte de los “jefes máximos”. Los partidos no han logrado convertirse en un espacio político abierto y democrático, sin poder recuperar el apoyo y confianza del pueblo.

En esta situación, hemos indicado también que en el Perú la política se ha venido fragmentando. Pero debemos recordar al mismo tiempo que esta

existencia de división en los aspectos como género, nivel de ingreso, lugar de crecimiento, y lengua materna de padre, dado que la segunda vuelta obliga a los electores a escoger uno entre dos candidatos y cabe la duda de que el resultado de la selección obligada refleje realmente la división que se supone existe pero en forma más complicada en la sociedad peruana. Por otra parte, el segundo estudio propone tres ejes, el institucional (político) que mide el grado de dar importancia al Estado de Derecho, el económico que varía según la actitud sobre la economía de libre mercado, y el de Estado nacional (cultural-histórico) que refleja el grado de inclusión en el Estado como ciudadano. El primer problema de este análisis es, como su autor mismo reconoce, que el enfoque constituye un análisis estático; particularmente nos parece que la reducción del eje político al problema del Estado de derecho incluyó la división de poderes, disminuye su universalidad. Al mismo tiempo, el segundo análisis da importancia a la división entre un 60% de los electores que desean ser incluidos en el Estado y un 30% de los electores ya incluidos, pero nos da la impresión de que esta diferencia constituye otro modo de expresión de la del nivel de pobreza.

45. En este sentido, no podemos enfatizar la importancia del consenso entre los responsables de las fuerzas políticas principales respecto de la necesidad de mantener el marco político democrático en el tiempo difícil para Toledo quien había perdido bastante popularidad (véase por ejemplo Talyor [2007]). Decimos esto, porque dicho consenso no produjo aceptación alguna sobre las políticas concretas de mediano y largo plazo, ni se ha consolidado ni funcionado tal mecanismo de conformación de consenso con relación a otros asuntos políticos de importancia.

46. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de México en el 2006, el candidato oficialista Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional, fue elegido presidente. Calderón fue nombrado como candidato oficialista luego del proceso electoral interno. Pero Calderón candidateó en las elecciones primarias en contra de la intención del entonces presidente Vicente Fox. Dada la situación real de los partidos políticos, es totalmente impensable que suceda lo mismo en el Perú.

tendencia es un fenómeno que se observó en la historia política peruana. Por ejemplo, si comparamos los resultados de los comicios del 2006 y los de 1962 –el proceso electoral más fiel a la voluntad popular entre los pocos casos de elecciones presidenciales antes de la “transición a la democracia” en 1980–, podemos confirmar que las tendencias generales de ambos casos coinciden. También en las elecciones realizadas más de 40 años antes, hubo tres fuerzas principales: el Partido Aprista Peruano (la más radical), la alianza entre el Partido Acción Popular y el Partido Democrático Cristiano (la reformista), y la Unión Nacional Odríista (la tradicional y representante de la oligarquía). En las elecciones del 2006, las tres fuerzas principales fueron Unión por el Perú (la más radical), Partido Aprista Peruano (la reformista), y Unidad Nacional (la conservadora). También geográficamente hablando, en el resultado de las elecciones de 1962 (véase el cuadro 7), el Partido Aprista Peruano tuvo la fuerza en el norte, pero en otras zonas, no. Por otro lado, la alianza que registró la mayor votación en el sur y oriente ganó también cierto nivel de votos en el centro. La fuerza conservadora ganó muchos votos en el centro (concretamente en el departamento de Lima). En resumen, los partidos tuvieron la fuerza solamente en ciertas partes del país, y no hubo fuerzas políticas que tenía establecidas las bases a nivel nacional. Al mismo tiempo, en cada zona, los partidos no lograron ganar la mayoría de votos y triunfar abrumadoramente, excepto algunos casos. En el pasado también se observó la yuxtaposición de los partidos políticos sin bases amplias y sólidas.

¿El actual gobierno aprista de García ha superado la tendencia “histórica” de la fragmentación política?

Después de tomar posesión, el presidente García registró un nivel de aprobación de más de 50% hasta marzo del 2007. Su alta aprobación se debió a diversos factores. En primer lugar, en medio de la situación macroeconómica favorable, el optimismo respecto del futuro –observado también en la etapa final del gobierno de Toledo– continuó. En segundo lugar, su gabinete dio la impresión general de apertura. Entre su toma de posesión y el año 2007, de los 16 ministros, seis fueron personas que no tenían que ver con el oficialismo. El ministro de Economía y Finanzas fue uno de los seis (hasta ahora la misma persona sigue en el cargo). Por otro lado, el mayor número de mujeres en la historia –seis– asumieron el cargo de ministra (una aprista, dos personas cercanas al partido, y tres especialistas no apristas).

En tercer lugar, García ha adoptado hasta el momento la línea realista en diversos aspectos políticos. Por ejemplo, el manejo de la macroeconomía ha continuado siendo neoliberal en manos de los especialistas ortodoxos incluida la persona encargada del Ministerio de Economía y Finanzas. La adopción de la política macroeconómica ortodoxa de equilibrio fiscal ha causado la confianza en el círculo económico y las organizaciones financieras internacionales. Por otro lado, aunque durante la campaña electoral no había mostrado una actitud clara, promovió la ratificación del Tratado de Libre Comercio por parte de los Estados Unidos (la ratificación terminó finalmente en diciembre del 2007). Respecto de la Constitución de 1993, cambió la propuesta de su campaña electoral y se ha mostrado cauteloso en resucitar la anterior Constitución de 1979. En el Congreso, el presidente ha sido oficialista, pero tres vicepresidentes han

sido otorgados a la oposición (del 2006 al 2007, Unión por el Perú, Unidad Nacional y Alianza para el Futuro; del 2007 al 2008, Unión por el Perú, Alianza para el Futuro e Independiente). Esta alianza de hecho ha permitido a García congelar la inestabilidad en el Congreso a causa del oficialismo minorista.

Sin embargo, García continúa siendo el caudillo del partido con control interno fuerte, y no se ha presentado

Cuadro 7
COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES
DE 1962 Y 2007 SEGÚN ZONAS GEOGRÁFICAS (%)

Agrupaciones	2006 (primera vuelta)			1962		
	UPP	PAP	UN	PAP	AP-DC	UNO
Norte	24.0	35.1	17.0	52.4	19.0	22.3
Centro	27.0	23.0	29.1	29.1	32.7	32.2
Sur	52.7	16.1	14.0	19.0	48.3	23.9
Este	36.9	19.4	14.2	27.8	44.6	23.8

Nota: Sobre las zonas geográficas, véase la nota 1 del cuadro 4. Las abreviaciones son: UPP=Unión por el Perú; PAP=Partido Aprista Peruano; UN=Unidad Nacional; AP-DC: Alianza Partido Acción Popular y el Democrático Cristiano; y UNO=Unión Nacional Odríista.

Fuente: Elaboración propia basada en JNE (1984: 1254); ONPE (2006a).

hasta el momento ningún síntoma de reforma del partido.

En lo que se refiere a la debilidad y fragilidad de la organización, la situación de la oposición no es distinta a la del oficialismo. Las fuerzas de Humala que compitieron por la presidencia hasta el fin del proceso electoral con García, se dividieron en dos, los fieles de Humala (del Partido Nacionalista del Perú) y los de Unión por el Perú que le habían prestado el nombre en las elecciones del 2006. Las fricciones entre ambos grupos se incrementaron, y el vacío entre los dos ya es irreparable. En las elecciones regionales y municipales llevadas a cabo en noviembre del 2006, el Partido Nacionalista del Perú y la Unión por el Perú participaron por separado. Luego, en el Congreso, cada uno ha formado su propia bancada.

En las referidas elecciones regionales y municipales, todas las fuerzas de los tres principales candidatos presidenciales, García, Humala y Flores, no lograron contar con el apoyo popular, y de nuevo, se confirmó la tendencia de la fragmentación política. En las elecciones regionales, de la totalidad de 26 regiones, el Partido Aprista Peruano consiguió dos presidencias regionales, la Unión por el Perú, una, y Unidad Nacional, una;⁴⁷ las tres agrupaciones son los únicos partidos parlamentarios que subieron al poder regional. Dos presidencias regionales fueron ocupadas por dos partidos pequeños, y el resto, 20 presidencias regionales y un 75% de las regiones, están en manos de las fuerzas regionales. De igual manera, en las elecciones provinciales, de 194 provincias, mientras el Partido Aprista Peruano, Unión por el Perú, Partido Nacionalista del Perú y Partido Acción Popular consiguieron 18, 13, 11 y 8 provincias res-

pectivamente, en 114 provincias, equivalentes a un poco menos del 60% de las provincias, las fuerzas regionales e independientes ganaron la alcaldía.⁴⁸ La fragmentación política no está detenida.

Por otra parte, en lo que concierne a la falta histórica de cierto consenso amplio sobre las políticas y líneas a tomar, el gobierno de García ha seguido sin dar señales de cambiar. Después de asumir el cargo de la presidencia, García ha hecho públicas diversas propuestas de desarrollo socioeconómico como el proyecto de desarrollo de la sierra para la exportación y la promoción para desarrollar el sur del Perú donde él no pudo ganar muchos votos. Sin embargo, no ha presentado su cuadro integral con detalles concretos de mediano y largo plazo. No se ha conformado cierto nivel de consenso amplio respecto de su línea general. Tampoco se ha avanzado algún argumento para que las propuestas generales de García sean realistas. En esta situación, el mandatario gasta tiempo para mantener su nivel de apoyo desde la perspectiva de corto plazo. Uno de los casos típicos fue la aprobación unilateral en el Congreso de la ley de eliminación de la renta básica de teléfono, sector donde predominan las inversiones extranjeras. Mientras tanto, a medida que aumenta el descontento de la gente con el incumplimiento —aunque sea en cierto grado— de la alta expectativa en lo socioeconómico, la aprobación de la gestión presidencial ha venido disminuyendo. Su nivel ha bajado gradualmente de un 60%, en el momento de la toma de posesión, a menos de 50% a partir de abril del 2007. Esta tendencia se ha mantenido hasta el momento. Aunque el gobierno de García arrancó en un estado de tranquilidad, no podemos ver su futuro con optimismo, dado los mencionados desafíos heredados del pasado.⁴⁹

47. Unidad Nacional ganó la presidencia regional de la provincia de Lima. El alcalde de la provincia de Lima asume el cargo de la presidencia regional también. El mencionado número (26) de regiones incluye esta región que consiste en la provincia de Lima. En otras palabras, son 25 los presidentes regionales que no se encargan de la administración local de otro nivel.

48. En las elecciones regionales del 2006, el Partido Aprista Peruano no ganó muchas presidencias, porque diversos presidentes regionales apristas —que subieron al poder en las elecciones anteriores— tuvieron problemas de corrupción; y el presidente García pensó que el gobierno central no podría ser responsable de diversos problemas del gobierno regional y no se involucró tan activamente como la vez pasada en la campaña electoral. Sin embargo, hubo casos en que García o sus colaboradores cercanos intervinieron directamente en el proceso local de las provincias. Constituyó la mayor desgracia para el Partido Aprista Peruano la pérdida en las elecciones provinciales de Trujillo, ubicado en el norte del país, cuna y zona de concentración de las bases del Partido Aprista Peruano. El aprismo nunca perdió la alcaldía hasta el 2006. La pérdida se atribuyó al desorden en la organización regional causada por la imposición del candidato para alcaldía provincial por parte de la sede partidaria en contra de la voluntad de un dirigente local de importancia (entrevista A 2006).

49. Otro factor que da todavía un margen del manejo político al presidente peruano es que existe una fragmentación política, esta se ve reflejada en que las críticas de la oposición al oficialismo se dan en actos individuales de cada agrupación sin relacionarse orgánicamente para convertirse en una presión amplia al gobierno. Respecto del primer año del gobierno de García, véase también Alayza *et al.* (2007), un análisis de evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

- ALAYZA, Alejandra, Epifanio BACA, Eduardo BALLÓN, *et al.*
2007 *Perú hoy: un año sin rumbo*. Lima: DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- AZPUR, Javier, Rosa PIZARRO, Luis SIRUMBAL, *et al.*
2004 *Perú hoy: los mil días de Toledo*. Lima: DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- BALLÓN, Eduardo, Carlos SORIA, Gustavo RIOFRÍO, *et al.*
2002 *Perú hoy: Toledo, a un año de gobierno*. Lima: DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- CARRIÓN, Julio F. y Patricia ZÁRATE
2007 *Cultura política de la democracia en el Perú: 2006*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Vanderbilt University.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)
2006 *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Congreso de la República
2003 “Ley de partidos políticos” (<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28094.pdf>, 2006.09.08)
2005 “Ley que establece normas que regirán para las elecciones generales del año 2006” (<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28581.pdf>, 2006.09.08)
- GROMPONE, Romeo
2005 *La escisión inevitable: partidos y movimientos en el Perú actual*. Ideología y política 26, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- INEI (Instituto Nacional Estadística e Informática)
2006 “Indicadores económicos: Producto Bruto Interno 1992-2006 (variación % anual)” (<http://www.inei.gob.pe/perucifrasHTM/inf-eco/pro001.htm>, 2006.09.08).
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones)
1984 *Resultados de las elecciones municipales de 1983*. Tomo 2, Lima: Nicolsa.
- MCCLINTOCK, Cynthia
1996 “La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú” en Fernando Tuesta Soldevilla (ed.), *La enigma del poder: Fujimori 1990-1996*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 53-74.
2006 “An Unlikely Comeback in Peru.” *Journal of Democracy* 17 (4): 95-109.
- MELÉNDEZ Guerrero, Carlos
2003 *Último mapa político: análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002*. Documento de trabajo 130, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 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.
- ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales)
2006a *Perú elecciones generales 2006: informe de resultados, presidente, vicepresidente y congresista de la república*, Lima: ONPE.
2006b *Democracia en los partidos políticos: análisis de las elecciones internas 2005-2006*. Lima: ONPE.
- PEDRAGLIO, Santiago, Carlos REYNA, Rosa PIZARRO, *et al.*
2005 *Perú hoy: un país en jaque, la gobernabilidad en cuestión*. Lima: DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- 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.

TANAKA, Martín

2005 *Democracia sin partidos, Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Colección mínima 57, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TAYLOR, Lewis

2005 “From Fujimori to Toledo: The 2001 Elections and Vicissitudes of Democratic Government in Peru.” *Government and Opposition* 40 (4): 565-596.

2007 “Politicians without Parties and Parties without Politicians: The Foibles of the Peruvian Political Class, 2000-2006”. *Bulliten of Latin American Research* 28 (1): 1-23.

TOCHE, Eduardo, Eduardo BALLÓN, Javier AZPUR, *et al.*

2003 *Perú hoy: la economía bajo presión de la democracia*. Lima: DESCO Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

TOCHE, Eduardo, y Martín PAREDES (eds.)

2006 *Perú hoy: democracia inconclusa, transición y crecimiento*. Lima: DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

TI (Transparency International)

1998-2007 “Corruption Perceptions Index.1998-2007”. (http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi, 2007.10.09).

VARGAS LEÓN, Carlos

2005 *El retorno de los partidos a la democracia: las elecciones peruanas del 2001*. JCAS Occasional Paper 24, Osaka, Japón: The Japan Center for Area Studies.

VERGARA, Alberto

2007 *Ni amnésicos ni irracionales: las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.

Entrevistas (realizadas en Lima)

A. Veterano dirigente del Partido Aprista Peruano (2001.02.18; 2002.09.05; 2006.02.21; 2006.11.29)

B. Fuente de una compañía encuestadora (2007.02.23)

C. Fuente cercana al ex presidente Alberto Fujimori (2006a.01.25; 2006b.02.28)

D. Veterano dirigente del Partido Acción Popular (2001.02.20)