

# Retos y perspectivas de la democracia en la Región Andina



ASOCIACION LATINOAMERICANA de ORGANIZACIONES de PROMOCION

**Retos y perspectivas de la democracia  
en la Región Andina**



# **Retos y perspectivas de la democracia en la Región Andina**



ASOCIACION LATINOAMERICANA de ORGANIZACIONES de PROMOCION

321.4 Retos y perspectivas de la democracia en la Región Andina.  
R437r Comp. por Jorge Mario Balbis Pérez. - - 1a ed. - -  
San José, Costa Rica: Lara Segura y Asociados, 2004.  
156 p. ; 14 x 21 cm.

ISBN: 9968 - 9441 - 9 - X

1. DEMOCRACIA - AMÉRICA DEL SUR. 2 DEMOCRACIA.  
3. CIENCIAS POLÍTICAS. I. Balbis Pérez, Jorge Mario, comp.  
II. Título.

©2004 ALOP

©2004

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP)

Apartado Postal: 265-1350 San José, Costa Rica

Teléfonos: (506) 280-8609 / 225-8935

Facsímil: (506) 283-5898

E-mail: [info@alop.or.cr](mailto:info@alop.or.cr)

Web site: [www.alop.or.cr](http://www.alop.or.cr)

Edición gráfica e impresión

en Costa Rica por:

Lara Segura & Asoc.

(506) 256-1664

[larase@racsa.co.cr](mailto:larase@racsa.co.cr)

## Sumario

Presentación.....	7
<b>Democracia, política y sociedad en la Región Andina .....</b>	<b>13</b>
Sumario .....	15
1. Régimen de gobierno -vs.- Régimen político democrático.....	17
2. El deterioro político bajo los gobiernos democráticos .....	25
2.1 Precarización parlamentaria y crisis de los Congresos.....	26
2.2 De la crisis de la representación política al fin de los partidos	27
2.3 Equívocos y estratagemas del participacionismo.....	30
3. El desorden gubernamental y la sociedad civil.....	35
4. La militarización regional de las democracias pretorianas.....	41
4.1 Modelo proteriano de democracia.....	43
4.2 Condiciones para una intervención militar en la región.....	45
<b>Balance de la democracia en la Región Andina .....</b>	<b>49</b>
Introducción.....	51
1. Los aspectos institucionales de la economía .....	53
2. El arcaísmo de los aparatos estatales .....	65
2.1. El Parlamento.....	65
2.2. La justicia .....	68

2.3. La descentralización .....	70
2.4. El rol de las fuerzas armadas .....	73
2.5. Los partidos políticos .....	79
3. La sociedad civil.....	83
4. Las crisis múltiples en la región andina .....	95
5. Agenda Democrática Andina .....	103
5.1. Incidencia.....	103
5.2. Intervención social .....	104
5.3 Generación de conocimiento .....	105
6. Bibliografía .....	107
<b>Democracia y mujeres en los países andinos .....</b>	<b>111</b>
Presentación.....	113
Introducción.....	115
1. Panorámica de la región.....	117
1.1. Situación política, económica y social.....	117
1.2. Situación demográfica .....	119
– Índice de fecundidad.....	121
– Esperanza de vida.....	121
– Mortalidad materna y atención del parto.....	122
– Mortalidad de los menores de 5 años.....	123
1.3. Pobreza, trabajo y migración laboral .....	123
– Migración laboral .....	125
1.4. Equidad de género y autonomía de la mujer.....	127
– Desarrollo Humano y de Género .....	129
1.5. Violencia contra las mujeres.....	130
– Las cifras .....	131
– Leyes sobre violencia contra las mujeres.....	132
– Instrumentos internacionales.....	133
2. El movimiento de mujeres y la democracia.....	135
Antecedentes .....	135
2.1. Nuevas definiciones.....	137
– El cuestionamiento de las democracias.....	137
2.2. Revisando las agendas .....	141
– Las “fronteras móviles” del Estado.....	143
– Conexiones estratégicas.....	146
3. Conclusiones.....	149
4. Bibliografía.....	153

## Presentación

Esta publicación se inscribe en el marco del proyecto *“Promoción y Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil en el Diálogo y la Cooperación entre la Unión Europea y América Latina”* que ALOP ejecuta con el apoyo de la Comisión Europea, 11.11.11 (Bélgica), CordAid, Hivos, ICCO y Novib (Holanda) y Grupo Sur Europeo. Este proyecto se ha desarrollado durante dos años simultáneamente en 17 países con el propósito de fortalecer la participación sistemática y estructurada de las ONG y otros actores de la sociedad civil de ambas regiones, en el diálogo político y en las relaciones económicas y de cooperación euro-latinoamericanas. Para ello se ha creado un Observatorio Social de las relaciones Unión Europea (UE)-América Latina (AL) que funciona desde la Representación de ALOP en Bruselas, y se han reunido dos Foros euro-latinoamericano-caribeños de la sociedad civil en relación con las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE-América Latina y el Caribe celebradas en Madrid (2002) y Guadalajara (2004). Además, el Observatorio ha coordinado la preparación de una serie de documentos de trabajo sobre temáticas de gran actualidad para las relaciones UE-AL, como ser: Plan Colombia, migraciones latinoamericanas hacia Europa, productores rurales del MERCOSUR ante el posible acuerdo de libre comercio con la UE, vulnerabilidad del desarrollo centroamericano, etc.<sup>1</sup>

A nivel nacional y regional la ejecución del proyecto ha supuesto ha realización de estudios y talleres nacionales de discusión de diagnósticos

---

<sup>1</sup> Información complementaria sobre el proyecto puede consultarse en [www.alop.or.cr](http://www.alop.or.cr)

por país y seminarios regionales para la presentación de resultados, elaboración de propuestas y definición de estrategias de incidencia sobre algunos asuntos de gran importancia para cada una de las tres regiones (Centro América y México, Andina y Mercosur y Chile) en que se ha llevado a cabo el proyecto. En los países andinos, el proyecto asumió la denominación de *"Agenda democrática andina"* y su objetivo principal ha sido *"promover la defensa y el fortalecimiento de los derechos humanos en su integralidad y la democracia en la región"*. Para lograrlo el proyecto se propuso *"crear una red democrática andina que busque incidir en la democratización de los países a través de la elaboración y promoción de una agenda democrática andina en función de la que desarrollar una campaña de incidencia para lograr un papel más activo de la cooperación europea en relación con dicha agenda democrática"*.<sup>2</sup>

La razón de concentrar los esfuerzos de este proyecto en la defensa y fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia respondió a que la Región Andina se caracteriza por un altísimo nivel de inestabilidad política y por el impacto del Plan Colombia y de la Iniciativa Regional Andina en el desborde del conflicto colombiano sobre las regiones fronterizas. En esta región durante la última década se han producido reemplazos irregulares de Presidentes, elecciones fraudulentas, serios conflictos entre los poderes del Estado e intervenciones de las fuerzas armadas en el sistema político, vetando u obligando a cambios políticos en casi todos los países de la región. Aun más, en significativos ámbitos territoriales de dichos países el control escapa al Estado y se encuentra en manos de grupos político-militares, conocidos por sus serias violaciones a los derechos humanos y a las garantías constitucionales. La presencia cada vez más fuerte de los Estados Unidos por medio de dispositivos militares de diverso tipo, se ha vuelto un dato central de la acción política y las embajadas americanas opinan continuamente sobre los asuntos internos de los países. Dicha presencia se hace aun más visible después del 11 de septiembre del 2001 en que el interés del gobierno estadounidense por la región va mucho más allá del tema del tráfico de drogas, para involucrarse en los conflictos políticos y militares de los países. La forma concreta en que esa intervención se materializa son el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina.

---

<sup>2</sup> La red y la agenda aspiran a convertirse en instrumentos para animar un diálogo sobre la democracia entre las organizaciones de la sociedad civil de la Región Andina, y de éstas con las esferas oficiales nacionales y regionales y las agencias de cooperación del hemisferio norte, en particular con la cooperación de la Unión Europea. A través del proyecto se propuso establecer un diálogo que permita contar con espacios donde ejercer presión desde las sociedades civiles para profundizar la democracia.

Los países de la región sujetan su política económica a los Acuerdos de Compromiso con el Fondo Monetario Internacional, con las implicaciones negativas que ello supone sobre aspectos centrales en el ámbito social, económico y cultural de la población. Como resultado se observa un incremento acentuado del desempleo, la informalidad y el subempleo. En la Sub-región andina el promedio de la tasa de desempleo abierto es superior al 12% del total de la Población Económicamente Activa (PEA). Adicionalmente, la distribución de los recursos se ha deteriorado en todos los casos y los niveles de concentración del ingreso y la riqueza han aumentado mucho más que en épocas anteriores. Durante la década de 1990, se profundizaron y diversificaron las inequidades, deteriorando la calidad de vida para el conjunto de la población de los países de la región.

Como consecuencia tanto de la inestabilidad política como de los Programas de Ajuste, se aprecia un descenso brusco de la mayoría de los indicadores sociales: incremento de la pobreza y la miseria, aumento y conformación de un problema estructural de desempleo, incremento de la economía informal, reaparición de enfermedades prevenibles como el dengue y el cólera, incremento de los niveles de deserción escolar, y colapso de los sistemas de salud y seguridad social. A ello se añade un significativo proceso de emigración, tanto entre países, como hacia fuera de la región.

Para dar cuenta de toda esta compleja realidad, en el marco del proyecto *"Promoción y Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil en el Diálogo y la Cooperación entre la Unión Europea y América Latina"* a nivel de la Región Andina se desarrolló un programa de trabajo que ha incluido las siguientes acciones:

1. La preparación de diagnósticos nacionales respecto a la situación de la democracia en cada país. Estos diagnósticos han sido coordinados por una ONG responsable de cada caso nacional, la que trabajó en estrecha asociación con diferentes actores sociales e instituciones competentes en el tema en su país.

Cada diagnóstico nacional da cuenta, en primer lugar, de un conjunto de variables institucionales relativas a la democracia, los derechos humanos y la participación ciudadana, haciendo una interpretación sobre cómo influyen en ellas variables estructurales tales como pobreza y desigualdad y, en segundo lugar, del impacto de los programas de cooperación europea en el fortalecimiento de la democracia en la región. Entre otras cuestiones, los diagnósticos nacionales han tomado en cuenta la relación partidos políticos y movimientos sociales; los impactos de la

política económica y social sobre la democracia; los mecanismos de democracia participativa y descentralización; el rol de la integración regional (en especial respecto de los espacios de intercambio democrático a nivel andino); la incidencia de la cooperación internacional al desarrollo en la democracia en la región andina (acuerdos marco UE/CAN, Programa europeo para la paz en Colombia, etc.); la participación de los actores sociales en la cooperación comunitaria y en el diálogo político interregional.

Los respectivos estudios nacionales fueron realizados por: Gonzalo Rojas y Raúl Barrios (Fundación Tierra - Bolivia); Fernán E. González (CINEP - Colombia); José Sánchez-Parga (CAAP - Ecuador); Alberto Adrianzén Merino (Grupo Propuesta Ciudadana - Perú) mientras el estudio sobre Venezuela fue realizado por el Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP). El texto completo de todos estos estudios puede consultarse en el sitio Web del proyecto, sección "Democracia en los Andes": [www.alop.or.cr/nuestro\\_proyectos/union\\_europa/andina](http://www.alop.or.cr/nuestro_proyectos/union_europa/andina)

2. A estos diagnósticos se sumó un balance global de los temas críticos y la propuesta de una agenda democrática nacional para cada país. Estos resultados fueron distribuidos y puestos a consulta de una lista amplia de dirigentes cívicos y líderes de opinión a nivel nacional: políticos, gremios civiles, periodistas, académicos, Congreso, organismos electorales, y cancillerías -en sus áreas vinculadas a la Comunidad Andina-.
3. A partir de los estudios nacionales, y como culminación de este amplio proceso de debate sobre la situación de la democracia en la región, se preparó un diagnóstico conjunto de la democracia a nivel regional que fue presentado en un Foro Democrático Andino con participación de dirigentes sociales y académicos organizado conjuntamente por ALOP y el Grupo Propuesta Ciudadana que tuvo lugar en Lima, Perú, entre los días 25 y 27 de junio del 2003. A partir de este evento, y recogiendo los aportes realizados por sus más de 70 participantes, se elaboró una nueva versión del diagnóstico que incorporó una serie de recomendaciones para la acción en favor de la democracia en la región a la que se denominó "Agenda Democrática Andina".
4. Adicionalmente, desde el Observatorio Social de las relaciones UE-AL, se apoyó y amplió este proceso de reflexión y discusión con la elaboración de cuatro documentos de trabajo, sobre temáticas relevantes para la consolidación y vigencia de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en la Región Andina, en especial algunos de ellos dedicados al análisis de cómo pueden influir los vínculos políticos,

económicos y de cooperación con la UE en tales procesos. Esos documentos tratan sobre: La UE ante el Plan Colombia<sup>3</sup>; Democracia y mujeres en los países andinos; Globalización y pequeña agricultura en los países andinos; y la sociedad civil andina ante el acuerdo de diálogo político cooperación con la UE. Sus textos también pueden consultarse en el sitio Web del proyecto.

De todo este esfuerzo, la publicación que hoy tenemos el gusto de presentarles, recoge tres trabajos de particular interés sobre la situación y perspectivas de la democracia andina. El primero de ellos, titulado "Democracia, Política y Sociedad en la Región Andina", fue preparado por José Sánchez-Parga a partir de los trabajos nacionales sobre la situación de la democracia a nivel de cada país andino. El segundo, que lleva por título "Balance de la Democracia en la Región Andina", fue preparado por Eduardo Toche y es un documento de síntesis de los trabajos presentados y de las discusiones que sobre esos trabajos tuvieron lugar en el seminario regional celebrado en Lima en junio del 2003. El tercero trata sobre "Democracia y mujeres en los países andinos" y sus autoras son Ana María Portugal y Carmen Torres. Este es otro de los documentos elaborados en el marco de las actividades del Observatorio Social de las relaciones UE-AL y fue presentado en la asamblea de la Sub-región Andina de ALOP en Medellín - Colombia en mayo del año en curso. Inicialmente fue pensado como complemento del documento "*Balance de la democracia en la Región Andina*", en el marco del esfuerzo de la Asociación por hacer del género un tema transversal en la reflexión y acción institucional. El producto final excedió las expectativas iniciales y derivó en un documento de mayor alcance, que da cuenta de la participación de las mujeres en los procesos políticos recientes en la región, tanto en la esfera pública como en varios de los movimientos sociales de mujeres y movimientos feministas. Adicionalmente, reflexiona sobre los aportes de las mujeres y del feminismo a la democracia y sobre su situación actual en términos de los principales indicadores demográficos, de salud, educación, económicos y de participación política.

Los tres trabajos, aunque no fueron concebidos ni realizados de manera coordinada entre sí por sus autores, por sus enfoques y contenidos resultan en gran medida complementarios. La intención al publicarlos juntos es la de presentarlos como una introducción sintética al trabajo colectivo que ha supuesto la ejecución de proyecto en la Región Andina y que

---

<sup>3</sup> Este trabajo realizado por Lourdes Castro García ha sido publicado como libro bajo el título *Lazos visibles, senderos posibles. El impacto del Plan Colombia en la región Andina: realidades y desafíos para la Unión Europea*, ALOP-Grupo Sur, Bogotá, 2003.

motive a consultar el resto de los materiales y discusiones de la que son un reflejo. A la consulta, difusión y discusión de todos esos materiales los estamos invitando al cerrar esta presentación. Pero, sobre todo, esperamos que esta publicación pueda ser una contribución, modesta pero efectiva, a la *“defensa y el fortalecimiento de los derechos humanos en su integralidad y la democracia en la región andina”* razón primera y fundamental de todo este trabajo. Para lograrlo, entre otras acciones, será necesario retomar y desarrollar la Agenda Democrática elaborada para cada país y para la región toda, así como dotarse de los instrumentos apropiados para su promoción. En particular, desde una perspectiva euro-latinoamericana, esto supone articular esfuerzos entre grupos y organizaciones sociales andinas y europeas con capacidad para incidir en los ámbitos institucionales correspondientes de la CAN y la UE. A esta tarea les estamos convocando desde este mismo momento.

**Jorge Balbis**

Secretario Ejecutivo de ALOP

Junio, 2004.

## **Democracia, política y sociedad en la Región Andina<sup>1</sup>**

José Sánchez-Parga<sup>2</sup>  
CAAP  
Quito – Ecuador  
Junio, 2003

---

<sup>1</sup> Documento de síntesis preparado por el autor a partir de los diagnósticos nacionales elaborados en cada uno de los países andinos en el marco del capítulo sub-regional del proyecto “Promoción y Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil en el Diálogo Político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina”. Los autores de los respectivos estudios nacionales fueron: Gonzalo Rojas y Raúl Barrios (Fundación Tierra - Bolivia); Fernán E. González (CINEP - Colombia); José Sánchez-Parga (CAAP - Ecuador); Alberto Adrianzén Merino (Grupo Propuesta Ciudadana - Perú) mientras el estudio sobre Venezuela fue realizado por el Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP). El texto completo de todos estos estudios puede consultarse en el sitio Web del proyecto, sección “Democracia en los Andes”: [www.alop.or.cr/trabajo/nuestro\\_proyectos/union\\_europa/andina/](http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/union_europa/andina/)

<sup>2</sup> José Sánchez-Parga es investigador del Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Quito, Ecuador.



*SUMARIO: En contra de los planteamientos y Declaración de Santiago (8-9 junio de 2003) de los países de la OEA, según los cuales el problema de la democracia en América Latina no es de "mal gobierno" (se sobrentiende de los gobernantes) sino de "gobernabilidad" (se sobrentiende de las sociedades), los estudios regionales de los países andinos ponen más bien de manifiesto que no es tanto la ingobernabilidad de las sociedades sino las políticas gubernamentales (prescindiendo de que los gobernantes y sus gobiernos sean "buenos" o "malos") las que generan una altísima conflictividad socio-política, provocando graves crisis institucionales, de inestabilidad y deslegitimación del régimen democrático.*

*Un modelo autoritario parece consolidarse a lo largo de los sucesivos gobiernos, dando lugar a democracias pretorianas, cuya presencia militar en la política interna de cada país podría servir de umbral y soporte a una militarización de toda la región andina.*



## 1. Régimen de gobierno - vs.- Régimen político democrático

Aún sin dejar de reconocer todavía hoy que la agenda para América Latina desde el nuevo orden mundial ya en los años 80 contenía una “importación de la democracia”, la cual se convertiría en condición y condicionante para participar en el nuevo ordenamiento global de la economía y la política, es necesario entender que la democracia siga respondiendo a los ideales republicanos de los países de América Latina, y en ella sigan cifrándose y apostándose las demandas de libertad e igualdad.<sup>3</sup>

Pero después de más de dos décadas la democracia, que en los inicios de las “transiciones” aparecía como una *solución* para los problemas sociales y económicos y para el sistema político en su conjunto, actualmente el régimen democrático se revela en pleno proceso de desconsolidación como un *problema* tan crítico para las sociedades como las mismas instituciones democráticas.

Si la democracia como ideario e ideales sigue siendo un valor defendido y reivindicado por las opiniones públicas y analistas de todos los países andinos, el régimen democrático se plantea hoy ya no como “un mal

---

<sup>3</sup> Dos versiones opuestas de este programa de la “exportación democrática” se encuentran en A. Lowenthal, *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1991; J. Muravchik, *Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny*, The AEI Press, Washington, D.C., 1991. La “exportación de la democracia” sigue siendo actual aunque haya cambiado de continente: ahora los EEUU la exportan militarmente a los países musulmanes.

menor” sino como el soporte perverso y corrupto que legitima gobiernos, cuyas políticas cada vez más injustas, más antipopulares y autoritarias se muestran atentatorias con las igualdades y libertades de los ciudadanos.

Siempre fue obvio que los regímenes democráticos se implementarían en la región andina con grandes limitaciones y profundos defectos debido sobre todo a la histórica “heterogeneidad estructural” de dichas sociedades; pero lo que no se pudo prever es que el régimen democrático facilitara, legitimara y hasta garantizara gobiernos y políticas gubernamentales que agravaron aún más tales diferencias y desigualdades, empobrecieron como nunca antes en la historia de la región la mayor parte de sus poblaciones, e implantaron un modelo tan autoritario, que en muchos casos las mismas medidas de control y represión se han ido haciendo innecesarias o bien han provocado reacciones y estallidos de violencia más o menos ocasionales pero regulares en todos los países de la región.

Bajo un principio no expresamente formulado pero muy efectivamente ejecutado de menos Estado a cambio de democracia, más de lo privado a costa de lo público, los gobiernos de la región por espacio de dos décadas se encargaron de dismantelar los Estados nacionales y sus políticas de desarrollo y servicios sociales, cuando sólo el Estado en los países andinos durante las décadas predemocráticas había asegurado mínimos márgenes de redistribución social, y de “modernización” de la misma sociedad.

Los análisis sobre las democracias en los países andinos deberían precisar la diferencia entre *régimen democrático* y *modelo de gobierno* con sus políticas gubernamentales. Pero teniendo muy en cuenta que pueden cambiar y ser muy diferentes los gobernantes que se suceden en el gobierno, y también las diferencias pueden ser grandes entre los distintos países, pueden cambiar las orientaciones del partido o las ideologías, o las corrientes políticas a las que pertenecen el gobernante y su gobierno, poco importan sus diversas procedencias políticas. En todos los gobiernos durante toda la época en todos los países de la región las políticas gubernamentales han respondido al mismo modelo y han tenido en todos ellos los mismos efectos sociales y políticos. Destruidores de sociedad y destructores de la institucionalidad democrática, más o menos autoritarios según las circunstancias y con distintos estilos en cuanto a la aplicación de sus políticas gubernamentales.

El denominador común de todos los gobiernos ha sido las políticas de ajuste con la liquidación del “Estado benefactor” (que visto desde ahora ya no es eufemismo en la región andina), su privatización modernizado-

ra, programas económicos y fiscales tendientes a la concentración y acumulación financiera empobrecedora de las industrias y empresas nacionales, que desemplearon gran parte de la población y empobrecieron a la otra, al mismo tiempo que provocaban estallidos de conflictividad y violencia, haciendo que la misma sociedad cada vez más derrotada perdiera su capacidad reivindicativa quedando reducida a la protesta y la resistencia.

Aunque no se puede exigir de un régimen democrático éxitos en las políticas económicas del gobierno, en el desarrollo y crecimiento del país, dicho régimen democrático será constantemente golpeado y profundamente precarizado por efecto del gobierno económico de la política, siendo las políticas económicas de los gobiernos las que se han impuesto con severos costos para la sociedad y la misma democracia: impuestos indirectos (sobre todo el impuesto al valor agregado - IVA) con reducción absoluta o relativa del impuesto directo sobre la riqueza, liberación de mercados, desregulaciones del mercado laboral, continuo encarecimientos de los servicios públicos, total supeditación de las políticas sociales a las económicas o militares. Lo que se ha denominado “el secuestro” no ya de la democracia sino de la misma política por parte de la economía. La “razón de Mercado” aboliendo la “razón de Estado”.

La creciente ruptura y distancia entre el régimen democrático y las políticas gubernamentales van poniendo más en evidencia hasta qué punto en las democracias andinas los gobiernos se han vuelto cada vez más rehenes del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM), de la geopolítica petrolera, antinarcotraficante y antiterrorista de Estados Unidos, de la cooperación internacional y en definitiva del “nuevo orden mundial”. Es precisamente esa posición de intermediarios y de mediadores de una política transnacional lo que convierte a los gobiernos de las democracias latinoamericanas muy sujetos a presiones tan contradictorias y tensiones tan opuestas, que los vuelve extremadamente débiles. Esto explica no sólo la profunda inestabilidad gubernamental en las democracias latinoamericanas, sino también la aparente paradoja entre gobiernos tan contingentes e impugnados, pero democracias que persisten y resisten los nuevos “golpes de Estado”; no ya protagonizados por las Fuerzas Armadas (FFAA) sino por los sectores sociales y populares. Por eso, en la actualidad las FFAA se han vuelto no tanto garantes del régimen democrático sino más bien soporte de gobiernos neoliberales y de sus políticas de ajuste estructural, defendiendo el modelo de acumulación global y asegurando su “governabilidad” *manu militari*.

Poco importa, según esto la ideología de los sucesivos gobiernos y de sus gobernantes, poco importa el partido político al que pertenece o las

alianzas y “frentes” o fuerzas políticas que apoyaron su victoria electoral, poco importa la corriente política en la que se inscriben, poco importa incluso el mayor o menor apoyo popular que legitimó su elección, ya que los márgenes de real gubernamentalidad serán siempre cada vez más estrechos. De ahí que el único criterio que permitiría una cierta garantía de estabilidad y evitara una más completa desestabilización de los gobiernos consiste en mantener un peligroso equilibrio entre la aplicación más o menos ortodoxa de las directrices del FMI y del BM y el amortiguamiento de tales políticas sobre el conjunto de la sociedad.

Doblemente acorralados por los conflictos sociales y los imperativos de las políticas neoliberales, los gobiernos se vuelven cada vez más débiles y por consiguiente con menos recursos políticos tanto para mejor negociar la aplicación de tales políticas de ajuste como para solucionar el conflicto, que aquellas provocan. Pero los mismos gobiernos democráticos han introducido una brecha cada vez más profunda y peligrosa entre la legitimidad de su elección democrática y la deslegitimación de sus políticas gubernamentales.<sup>4</sup> Lo que ha dado lugar a un fenómeno relativamente inédito: el clientelismo gubernamental ha dejado de ser exclusivamente electoral para convertirse en práctica de gobierno, pero lejos de conseguir atenuar los efectos perversos de sus políticas antidistributivas, tiende a erosionar todavía más las mediaciones políticas e institucionales de la misma democracia y sociedad.

Tales situaciones ponen de manifiesto la brutal contradicción entre un régimen democrático, que ha gozado de la máxima duración de la historia en toda la región andina y el colosal fracaso de todos sus gobiernos democráticos con los más profundos y diversos descalabros constitucionales, la más completa destrucción del tejido social de dichas sociedades, y los más tormentosos desenlaces de sus desestabilizaciones: desde fugas (2) y derrocamientos de presidentes (4), pasando por autogolpes, militarizaciones hasta la más extrema situación de una democracia como la colombiana capaz de mantener a una guerra civil interna.

Después de dos décadas de tantos y tan seguidos desastres gubernamentales en la región hay que reconocer que más allá de las responsabilidades políticas de gobiernos y gobernantes son factores estructurales y geopolíticos los causantes del descalabro de los gobiernos neoliberales u oligárquicos en las democracias andinas. Hay que repetir que la situación

---

<sup>4</sup> Los índices de deslegitimación de los gobiernos son tan altos como acelerados. En menos de uno o dos años de gobierno un Presidente puede contar menos del 14% de la opinión pública a su favor (caso Sánchez de Losada en Bolivia y de Toledo en Perú en el segundo trimestre del año 2003).

tan arraigada y generalizada no se debe a los gobernantes ni siquiera a sus gobiernos, ni tampoco al más o menos imponente y escaso apoyo popular y legitimidad social; en cualquier caso el deterioro de todos los gobiernos será rápido y podrá precipitarse con mayor o menor estruendo social y político.

Lo único que explica tal paradoja es que un régimen democrático puede corromperse y desconsolidarse ilimitadamente bajo gobiernos y políticas gubernamentales tan antidemocráticos (productores de desigualdad y de supresión de libertades) y tan “oligárquicos” (productores de concentración y acumulación de riqueza).

La pregunta que obviamente surge es ¿por qué el régimen democrático resiste después de más de dos décadas con tales gobiernos en los países andinos? Tres parecen ser las principales respuestas a esta cuestión: en el orden teórico-político siendo la democracia el régimen más perfecto es también el que no sólo se corrompe más fácilmente sino que su descomposición no tiene límite, como si sus ilimitadas posibilidades de deterioro de hecho quedaran justificadas por su perfección de derecho; a nivel sociológico, el “orden democrático” permite y legitima el conflicto, la reivindicación y la protesta, y hasta es capaz de poner límites al régimen de concentración y acumulación de riqueza y de autoridad, aunque no sea más que para garantizar su reproducción; en el orden geopolítico internacional la democracia se ha convertido en una coerción y chantaje irremisible, haciendo que “fuera de la democracia no haya salvación” para un país, haciendo que la falta de una cierta democracia se convierta en razón o pretexto para cualquier tipo de agresión.

La explosiva combinación del régimen democrático con los gobiernos neoliberales o forzados a implementar políticas neoliberales ha tenido por efecto una progresiva destrucción de todo el sistema político (Estado, sociedad civil, sociedad política, régimen de gobierno) y de las mismas instituciones democráticas, que aun manteniendo mucha de su formalidad institucional no cesan de corromperse en sus contenidos y funcionamientos. Por eso las democracias andinas en las actuales condiciones, lejos de encontrarse exteriormente amenazadas, por cualquier “golpe de Estado” propician más bien toda suerte de “golpes”, “autogolpes”, “revocaciones de mandato” contra los gobernantes y sus gobiernos democráticos, los que con sus *políticas gubernamentales* hacen cada vez más *ingobernable la sociedad*, a la vez que corrompen y destruyen la institucionalidad democrática de todo el sistema político.

No hay que olvidar que bajo el imperativo de la “governabilidad”, uno de los slogans, receta y programa, inventados por el FMI, todos los Ejecutivos de la región, muchos de ellos en base de profundas o sucesivas reformas constitucionales, se han dotado de mayores poderes, mayor fuerza y autoridad, por encima y a costa de los otros “poderes del Estado” en particular de los Congresos.<sup>5</sup> Curiosamente tales reforzamientos de los poderes del Ejecutivo y de sus gobiernos ni han logrado impedir que dichos gobiernos se desestabilizaran de manera regular o vivieran en constante desestabilización, como tampoco han evitado que dicho reforzamiento de su *gubernamentalidad* mejorara la *governabilidad* de la sociedad. Todo lo contrario: tales reforzamientos gubernamentales han encarnizado aún más el conflicto y la protesta provocando una escalada del autoritarismo.

La imponente combinación de gobiernos neoliberales y régimen democrático ha tenido un triple efecto en la *economía* de las sociedades andinas, empobreciendo hasta sus mismas clases medias; en la *sociedad civil* cada vez menos civil al quedar tan privatizada como despojada de lo público, atravesada por la más diversa morfología de violencias; en la *sociedad política* y sus instituciones.

Esos planteamientos permiten comprender: a) los procesos y cambios operados en el Estado, en la sociedad civil y en la sociedad política, así como las formas adoptadas por los gobiernos de los países andinos y las vicisitudes por las que han atravesado; b) las paradójicas posiciones, opiniones y experiencias respecto de la democracia en dichos países, donde al mismo tiempo que se sigue valorando el régimen democrático la “insatisfacción democrática” supera el promedio del 70%. Tal ambivalente y contradictoria percepción de la democracia, que en América Latina acusa una pérdida de legitimación del 28% en 1997 al 18% en el 2001, sólo se explica a partir de esa otra contradicción política que supone la reproducción de gobiernos neoliberales en regímenes democráticos. Lo que está en crisis, en constante desestabilización, permanentemente impugnado, convertido en factor y objeto de todos los conflictos no es *el régimen democrático* sino los *gobiernos democráticos* en todos los países andinos. Siendo precisamente sus políticas de gobierno (*gubernamentalidad*) las que hacen tan conflictiva y violenta la *governabilidad* de las sociedades andinas.

---

<sup>5</sup> No es casual que el FMI y el BM hayan “inventado” para la década de los 80 el concepto de *pobreza* con una significación sociológica totalmente nueva, para inaugurar el fin de la edad del “desarrollo”, y que para la década de los 90 la invención haya sido el concepto de “governabilidad”.

Todo esto implica una clara distinción política entre el *régimen democrático*, que ni está en crisis ni permite hablar de una “muerte lenta de la democracia”, y los *gobiernos democráticos*, cuya insoportable inestabilidad y sus violencias destructoras del mismo Estado, de la sociedad civil y de las instituciones políticas generan tanta confusión como ingobernabilidad.



## **2. El deterioro político bajo los gobiernos democráticos**

Las políticas neoliberales con sus programas de ajuste estructural y de modernización del Estado en los regímenes democráticos andinos dieron lugar (como de manera general en toda América latina) a un nuevo modelo de presidencialismo, que combina un autoritarismo creciente con un liderazgo plebiscitario: mientras que por un lado las reformas constitucionales de las últimas décadas atribuyen mayores poderes al Presidente y trasladaban otros poderes y facultades al Ejecutivo en detrimento de los otros poderes del Estado y muy particularmente del Congreso, por otro lado una creciente personalización de las prácticas clientelares de gobierno intentan destruir funciones y competencias de las instituciones democráticas.

Sin embargo la articulación excesivamente forzada entre poderes gubernamentales y legitimidades populares resultó siempre efímera, contingente y en muchos casos hasta contraproducente para los mismos gobernantes, que nunca lograron garantizar una relativa estabilidad para sus gobiernos, llegando a precipitarlos con frecuencia en profundas crisis y desestabilizaciones institucionales. Pero si los gobiernos fracasaban o se desmoronaban y el régimen democrático se mantenía siempre fue a costa de un profundo y progresivo deterioro institucional.

De otro lado se establecía un círculo vicioso entre las condiciones más desesperadas y frustradas de la población y las excesivas esperanzas y expectativas acumuladas y depositadas en los sucesivos gobernantes y sus perfiles de gobiernos cada vez más aventureros y arriesgados o teme-

rarios en sus ofertas y promesas, y cuyos inevitables fracasos hacían aún más desesperadas las condiciones de un pueblo que cada día tenía menos que perder.

## **2.1. Precarización parlamentaria y crisis de los Congresos**

Se trata de uno de los fenómenos más generalizados en todas las democracias modernas, donde en razón de múltiples y complejos factores, con formas distintas y por medios diversos los poderes ejecutivos de los gobiernos han adquirido fuerzas, facultades y competencias cada vez mayores, mientras que la institución más representativa y simbólica de la democracia, los Congresos nacionales y Parlamentos no sólo han perdido poder sino también legitimidad. Si este fenómeno caracteriza la “modernización” de la democracia en todos los países, en la región andina donde el presidencialismo siempre supeditó la función y la fuerza de los Congresos a la personalización del Ejecutivo, en la actualidad los gobiernos del ajuste y de las políticas neoliberales contribuyeron e hicieron más necesario el reforzamiento de los Ejecutivos y un mayor debilitamiento de los Congresos. Tal debilitamiento de los poderes parlamentarios y legislativos de los Congresos no es ajeno a la crisis del sistema de partidos, que han fracturado las fuerzas parlamentarias. Donde la confrontación entre bloques de gobierno y bloque de oposición nunca fue clara ni estable, en la actualidad dicha fragmentación y dispersión de las mismas fuerzas parlamentarias hacen que los Congresos se vuelvan tan ingobernables como ineficientes.

La secuencia de gobiernos y de experimentos gubernamentales, unos más catastróficos que otros, resultado de apuestas electorales tan alternativas como desesperadas, han respondido en la región a una opinión pública y conductas políticas cada vez más erráticas, las cuales parecen oscilar entre personalidades presidencialistas tan extremas como opuestas.<sup>6</sup> Lo cual demuestra que el problema en la región (como en el resto del subcontinente) no son tanto los gobernantes cuanto el modelo de gobierno y de políticas gubernamentales a los que aquellos se encuentran sujetos.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Nada más ilustrativo para verificar este fenómeno que las diferentes sucesiones presidenciales y políticas en la mayor parte de los países andinos durante las dos últimas décadas: de Alan Gracia a Toledo pasando por Fujimori; la secuencia ecuatoriana que va de Sixto Duran a Bucarám y de Mahuad a Gutiérrez.

<sup>7</sup> Comentando Francois Houtart, asesor del PT desde hace más de una década, los estrechos márgenes de gobierno de Lula, se le hacía notar que si la tercera economía del continente tenía tales dificultades que se podía esperar respeto de las competencias de gobierno en países como los andinos con escalas comparativamente tan pequeñas.

Tras la constatación bastante generalizada de que los poderes presidenciales y del Ejecutivo se han ido reforzando durante la transición democrática en detrimento y con el debilitamiento de los poderes legislativos y parlamentarios de los Congresos, es necesario reconocer que las relaciones entre los dos poderes del Estado no cesan de resolverse dentro de una triángulo fatídico: o bien “pugnas políticas” que enconan la conflictividad política con sus metástasis en conflictividad social; o bien en un forcejeo de mutuos bloqueos y paralizaciones, en la medida que el poder del Congreso, descalificado en sus funciones legislativas, trata de ejercer sobre el Ejecutivo un poder tribunicio, impidiendo iniciativas gubernamentales del Presidente; o bien despolitizada la pugna política, entre Congreso (partidos o diputados) y Ejecutivo se establece una espiral de negociaciones mercantiles o económicas con las consiguientes prácticas de corrupción cada vez más generalizadas.

En el mejor de los casos, los Congresos son capaces de, y en ocasiones tienden a, poner ciertos límites a las políticas gubernamentales demasiado entregadas a las directrices del FMI y de los organismos internacionales. El otro saldo negativo de las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, más allá de la sistemática deslegitimación del poder parlamentario por los liderazgos clientelares del Presidente, es la crisis de los partidos políticos representados en el Congreso. La misma representación parlamentaria de los partidos políticos, en contra de lo que se pudiera esperar, los deslegitima y los despoja de poder.

Cabe reconocer sin embargo que han sido los Congresos y los poderes parlamentarios, a pesar de su precarización y desprestigio políticos, los que en situaciones de crisis gubernamentales, cuando los mismos Presidentes de la República han sido cuestionados o sancionados, destronados o prófugos, han garantizado la prolongación y legitimidad de la democracia, al mantenerse como el último reducto de la institucionalidad democrática.

## **2.2. De la crisis de la representación política al fin de los partidos**

La crisis de los partidos políticos se explica en gran medida por las condiciones de impotencia y de deslegitimación de sus desempeños parlamentarios y por el debilitamiento del poder legislativo frente al ejecutivo del Estado, pero también por la sistemática deslegitimación política por parte del mismo liderazgo personalista y clientelar de los Presidentes, que tratan de desprestigiar tanto la clase política como las instituciones democráticas para capitalizar los apoyos populares más o menos efímeros.

Las denuncias e impugnaciones contra la “partidocracia”, contra los poderes legislativos y constitucionales o electorales, contra los mismos medios de comunicación, sobre todo la prensa, responden a una estrategia sostenida por parte de los mismos gobiernos, cuya finalidad consiste en privilegiar las nuevas “informalidades políticas”, transfiriendo a estos espacios las funciones propias de la representación ciudadana, negociaciones y mediaciones políticas (los “mesismos”, los concertacionismos, los “happenings” de diálogo o consensos), todas ellas más regidas por el mercadeo de intereses que por el tratamiento y resolución políticos de las tareas y conflictos de la gobernabilidad. El predominio de una “razón de Mercado” sobre la “razón de Estado” que sancionan las mismas prácticas gubernamentales, siempre contando con el apoyo de los organismos internacionales.

Pero la principal causa de la crisis de los partidos se funda en la misma crisis de la representación política, que tiene dos explicaciones principales. En primer lugar, el empobrecimiento de las sociedades andinas, el agravamiento de las desigualdades, y sobre todo la destrucción de sus clases medias, también cada vez más depauperadas y derrotadas por las políticas neoliberales, la creciente diversificación de intereses y necesidades tan enfrentados como incompatibles e irreductibles a un proyecto colectivo, todos estos factores impiden que un “bien común”, “intereses nacionales” puedan ser identificados y políticamente representables; en sociedades que cada vez *comparten* menos resulta más difícil que bienes, intereses y estrategias puedan ser políticamente *representados*. Las contradicciones de clase se han internalizado tanto en conflictos e intereses cada vez más contrapuestos al interior de cada clase social, de la clase dirigente entre capital financiero y capital industrial, entre grande y pequeña empresa..., como al interior de una clase obrera formal e informal, sindical y gremial, movimientos sociales y poblacionales, campesinos e indígenas...

En segundo lugar, y en relación con las razones anteriores, a falta de intereses colectivos y nacionales, los intereses y necesidades de la sociedad se vuelven cada vez más particulares y privados, lo que repercute en una corrupción de la *representación política*, la cual ante la mencionada incapacidad de representar bienes comunes e intereses colectivos se convierte en una *representación delegativa* de intereses particulares y privados en las instituciones políticas y públicas del Congreso, de los gobiernos locales y municipales.

Este fenómeno tiene implicaciones teóricas y prácticas extraordinariamente graves por sus efectos ideológicos y consecuencias políticas. Al pretender justificar una crítica de la democracia representativa, al mismo tiempo que fundar un proyecto de supuesta *democracia participativa*, como si

ésta fuera una real alternativa de aquella, cuando en realidad la *representación democrática* fracasa en las sociedades andinas a causa de una profunda crisis de real *participación democrática* en los bienes, producción y servicios de la sociedad nacional. ¿Cómo y en qué se puede **participar** en sociedades donde no sólo nadie **comparte** nada y todos se resisten a compartir, sino que los frenesis privatizadores son tan fuertes que hasta lo público se privatiza en beneficios particulares? ¿Cómo participar cuando hasta las mismas políticas gubernamentales se han vuelto tan **antiredistributivas**, al privilegiar la concentración y la acumulación, y cada vez menos **redistributivas** impidiendo que se compartan los recursos nacionales y el producto social?

Aun cuando la crisis de la representación política sea generalizada y el mismo poder ideológico de los partidos se haya empobrecido políticamente tanto como deslegitimado, ha sido sobre todo en los países andinos donde los partidos tradicionales o bien se han ido pulverizando en una multiplicidad muy cambiante de fuerzas políticas o bien han sido derrotados y sustituidos por nuevos movimientos o alianzas a veces tan transitorias como las figuras de sus candidatos.<sup>8</sup> Pero uno de los fenómenos que más ha contribuido a la derrota del partido político ha sido la creciente politización de los “movimientos sociales”, consecuencia tanto del régimen democrático como de las gobiernos neoliberales: al perder sus competencias reivindicativas y de movilidad en una mayor participación social, de *proactivos* (según la nomenclatura tourainiana) los movimientos sociales se han vuelto *reactivos*, protagonizando la protesta, los rechazos y la impugnación no sólo de las políticas gubernamentales sino también de los mismos gobiernos. Esto ha dado lugar a que los movimientos sociales se volvieran cada vez más políticos, y que en ocasiones se convirtieran en partidos, con una participación electoral y representación parlamentaria.

Otro de los fenómenos que más han contribuido a degradar la representación política y precarizar al partido político es la no tan nueva pero generalizada y paradójica figura de los “independiente”. El fenómeno en algunos países comenzó siendo parlamentario para institucionalizarse electoralmente y terminar constituyendo una muestra de la privatización y clientelismo de la política y su institucionalización en aras del patrimonialismo más personalista. “Independientes” eran los diputados que actuaban al margen de los partidos políticos y se convertían en “outsiders” del juego parlamentario y de sus correlaciones de fuerzas, sólo vinculados a sus compromisos clientelares y por supuesto los más venales ante las iniciati-

<sup>8</sup> Una de las expresiones más singulares de la misma despolitización ideológica de los partidos políticos es la nueva semántica de sus nombres: “Patria solidaria” o “Sociedad patriótica” (Ecuador), “Verde Oxígeno” (Colombia), “Vamos vecino” (Peru)...

vas de corrupción por parte del gobierno. Las reformas electorales de la última década con la “modernización del sistema electoral” consagran por distintos procedimientos o fórmulas (listas unipersonales) el voto de personas particulares al margen de cualquier filiación político-partidaria. Este frenesí político de los “independientes” se ha desarrollado todavía más en un clima tan propicio como el de los gobiernos locales y municipales, que se desarrollan por efecto de la descentalización estatal, y donde los partidos políticos tenían poco arraigo histórico y menos fuerza política.

Tampoco la crisis de los partidos políticos es ajena a las inestabilidades de los gobiernos democráticos ni a las erráticas oscilaciones electorales, que pasan de las opciones presidenciales más opuestas a las más inesperadas o desesperadas. Ambos fenómenos y su articulación deben explicarse a partir de sociedades civiles donde las opiniones públicas son tan frágiles y errabundas, que ya no saben qué alternativa política o qué perfil gobernante puede romper el ciclo de los malos gobiernos y de las destabilizaciones gubernamentales. Aunque haya que reconocer que tampoco otros pueden ser los comportamientos políticos y electorales de sociedades que se han quedado sin intereses mínimamente compartidos, para sumirse en un cúmulo de “necesidades insatisfechas”, que excluyen toda posible participación, ya que las necesidades por su misma negatividad no pueden ser compartidas.

Finalmente, los estruendosos fracasos de los sucesivos gobiernos, de otro lado tan poco sustentados por el soporte de partidos políticos sólidos, tienen un efecto destructor sobre aquellos partidos y fuerzas políticas que los apoyaron; y de hecho algunos partidos prácticamente sucumbieron con la caída del presidente que candidatizaron. Pero hay que reconocer también que con no poca frecuencia son nuevos partidos y nuevos frentes o alianzas que se forman para apoyar una candidatura electoral, pero que no duran siquiera el período de su gobierno.

### **2.3. Equívocos y estratagemas del participacionismo**

A la pregunta formulada desde la situación boliviana, pero generalizable a toda la región, ¿de qué valen las elecciones políticas nacionales o municipales cuando las decisiones macroeconómicas son tomadas por elites desde dentro y fuera del país? habría que responder con otra cuestión consecutiva: ¿de qué vale participar de la migajas de la torta cuando la torta además de ser cada vez más pequeña nunca será compartida ni objeto de participación?<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Estos cuestionamientos son tanto más significativos formulados desde Bolivia, donde una exitosa política de “participación popular” y ciudadana ha de resignarse de que el 35%

En casi todos los países con mayor o menor evidencia se constata que las lógicas de descentralización regional y municipal más que consecuencia de una real modernización del Estado nacional responden a una penuria no sólo de lo estatal sino también de lo nacional. El problema de fondo, pero que no se plantea es quienes *participan* y en qué, para saber qué realmente se *comparte* y con quienes. Porque quienes realmente tienen qué compartir esos nunca participan, y lo que suelen participar no siempre tienen mucho que compartir.

Reprochar a la *democracia representativa* haber bloqueado y liquidado el régimen de *participación redistributiva* que había caracterizado los gobiernos militares y regímenes dictatoriales, no democráticos (el Ecuador y Perú de los años 70) es ignorar que el modelo de redistribución económica de un régimen de gobierno pudo ser relativamente independiente del régimen de gobierno democrático o dictatorial. Lo cual impide plantear el problema de fondo: ¿por qué los gobiernos del régimen democrático en los países andinos han sido no sólo menos redistributivos que los dictatoriales y militares sino también más concentradores y acumuladores de riqueza, y por consiguiente más empobrecedores?

Sobre este colosal equívoco tanto los gobiernos nacionales como también los organismos internacionales han elaborado sus discursos y programas de *participación* ciudadana, popular o democrática, cuyo efecto (si no intención) es encubrir los déficits distributivos de la misma sociedad y los fracasos redistributivos de las mismas políticas gubernamentales. Pero estos proyectos y estrategias participacionistas se encuentran muy asociados a otro fenómeno, que ha caracterizado tanto las transiciones democráticas como ha coincidido con la "modernización de los Estados": se trata de la descentralización del Estado y la emergencia de los gobiernos y "poderes" locales.

Sin cuestionar las grandes ventajas y beneficios resultado de la descentralización político administrativa del Estado, y de las políticas y programas de participación popular y ciudadana, hay que destacar una triple problemática con sus correspondientes limitantes.

En primer lugar es cuando el Estado nacional se queda sin recursos (muchos de ellos privatizados), pierde capacidad redistributiva en los servicios públicos y en las políticas sociales, cuando se vacía de poder y de legitimidad política, cuando por efecto de la "modernización" no sólo se

---

del PIB esté en manos de empresas extranjeras y donde "el Estado vive de préstamos y limosnas extranjeros".

reduce el volumen sino también la masa administrativa del Estado, despojándose de los mejores cuadros técnicos, es precisamente entonces que los Estados transfieren competencias y responsabilidades a los gobiernos regionales, locales y municipales, al mismo tiempo que transfieren todos los vicios y deficiencias del gobierno y administración central.<sup>10</sup>

En segundo lugar, bajo los procedimientos de la participación hay que reconocer dos fenómenos adicionales: por un lado, es muy poco lo que tales mecanismos de *participación* permiten *compartir* debido a la creciente carestía de recursos y servicios disponibles incluso al nivel local, cuando es cada vez menos lo que se comparte y participa al nivel nacional. En referencia con la observación precedente, no es mera coincidencia que la pérdida de recursos fiscales del Estado, de su capacidad operativa y administrativa, todo ello trate de ser compensado y encubierto por discursos y programas más participacionistas que participativos. Y si bien hay una mejor percepción de las “representaciones” locales éstas no dejan de reproducir el mismo síncope clientelista y patrimonial de los gobiernos nacionales. A lo que contribuye la ausencia o menor poder de los partidos a nivel local o la presencia de partidos locales mucho más clientelares y sujetos a patrimonialismos que los nacionales.

Lo que se observa, como flagrante contradicción, es que junto con las prácticas y discursos descentralizadores, de desarrollo de los gobiernos regionales y administraciones locales, los presidentes y el gobierno nacional siguen ejerciendo una política y programas clientelistas y de gestión tan centralizadora como personalista.<sup>11</sup>

No hay que olvidar que todos estos programas, desde la “lucha contra la pobreza” hasta el de la “governabilidad”, pasando por los de “participación popular” o ciudadana, la descentralización y el desarrollo local, todos ellos, propulsados y copiosamente financiados desde los organismos internacionales (FMI y BM) cuentan con un soporte tan entusiasta como eficaz no sólo de Universidades e instituciones académicas sino también de las ONG, iglesias, sindicatos y partidos políticos.

---

<sup>10</sup> Un estudio, que muy bien podría ser generalizado a todos los países andinos, sobre la paradójica descapitalización técnico-administrativa del Estado, bajo los programas de su supuesta “modernización” y “desburocratización” en la década de los 90, muestra la pérdida de competencias y capacidad de gestión estatales: cfr. M. Maya, “Reducir el Estado: ¿para qué y para quien?” en *Ecuador Debate*, n. 39, diciembre 1996.

<sup>11</sup> Aunque hay que mantener las diferencias entre países, sigue siendo el presidente quien ofrece obras y cheques y quien inaugura construcciones y programas sociales.

Ningún otro ejemplo ilustra mejor la paradoja de la “representación participativa” como el que ofrece la *Constitución bolivariana* de 1999 en Venezuela, donde se consagra la “democracia participativa” y el “protagonismo del pueblo”, pero que en el 2003 ha dado lugar al más poderoso fenómeno plebiscitario del subcontinente de los últimos años, movilizándolo en pos de la “revocación del mandato presidencial”. Otro caso de “participación popular” en Bolivia presenta un índice de mejoras percibido al nivel local por el 37% de la población a diferencia del 18% al nivel nacional, lo que supone una conquista pírrica para una “democracia participativa”.

Un sentido análogo tiene la primera elección de alcaldes y gobernadores en 1989 e Colombia: una medida tan irreal como contraproducente en un país donde el Estado no existe en gran parte del territorio nacional. Producir estatalidad allí donde el Estado no ejerce el más mínimo “monopolio de la violencia legítima”, ha contribuido a un encarnizamiento de la violencia armada. Y como ocurre en otros países, el poder clientelar de los partidos políticos acumulado y concentrado en el Congreso nacional, pero extraordinariamente débil en las regiones y localidades, a nivel municipal, contribuirá con la descentralización político-administrativa y con la elección de alcaldes y gobernadores al desarrollo y frágil fortalecimiento de los clientelismos locales. Lo que en el caso colombiano dará lugar a las coerciones y chantajes o “cogobiernos” de la guerrilla, los paramilitares y de las mismas FFAA.

Todas las estrategias destinadas a ampliar la participación popular, incluso a través de programas y medidas de descentralización del Estado, pasando por reformas constitucionales han sido tan equívocos como herrados, ya que o bien se pretendía descentralizar lo que era una ausencia y falta de Estado (en Colombia) o bien se participaba no en determinados recursos sino en sus carencias (Bolivia y Ecuador) o bien se incurría en una teatral participación plebiscitaria tendiente a reforzar la articulación entre el electorado y su candidato, el líder y el pueblo; aunque este síndrome demagógico populista suele ser tan intenso como efímero.<sup>12</sup>

Por último tanto la modernización del Estado y su descentralización como una mayor participación ciudadana adoleció en los países andinos de su principal condición y fundamento: una real modernización de la sociedad civil capaz de asumir un mayor protagonismo en su propia reproducción y desarrollo social. Sociedades tan poco “civiles” y que socialmen-

---

<sup>12</sup> Esta simbiosis populista entre el dirigente y el pueblo tan intensa como efímera, que se fragua en la campaña electoral pero se disuelve durante el período de gobierno, ha tenido manifestaciones muy diversas de acuerdo a las personalidades y coyunturas políticas: Fujimori y Toledo en Perú, Bucarám y Gutiérrez en Ecuador, Chávez en Venezuela.

te se encontraban profundamente conflictuadas por una década de empobrecimientos, de exclusiones y marginalidades, de disolución del tejido y cohesiones sociales, tales sociedades civiles que lejos de modernizarse se precarizaban y comunalizaban o tribalizaban, no estaban en condiciones de resistir, y mucho menos de ser parte de una modernización del Estado.

### 3. El desorden gubernamental y la sociedad civil

El “orden democrático” ha sido conceptualizado como un ordenamiento del conflicto social que lejos de suprimirlo lo promueve al mismo tiempo que institucionaliza su resolución política. De hecho el “conflicto democrático”, que expresa las demandas de la sociedad y sus reivindicaciones de mayor participación en la sociedad (mayor igualdad y libertad), dará lugar en la década de la transición democrática a la emergencia y desarrollo de los movimientos sociales. Este movimiento, que nunca fue muy fuerte en términos sociales sino sobre todo en términos políticos, declina en la década de los 90, cuando el conflicto deja de ser democrático para convertirse en “conflicto gubernamental”, ya que son los gobiernos, sus políticas gubernamentales, sus medidas económicas, sus “paquetazos”, sus actuaciones y reacciones los que provocan los conflictos y generan la conflictividad social.

En este nuevo escenario los movimientos sociales de *proactivos* se vuelven *reactivos*, de reivindicar mayor participación protagonizan la protesta y el rechazo o la resistencia a los gobiernos y sus políticas gubernamentales. Los movimientos sociales optan por una estrategia disyuntiva, no siempre claramente planificada y más bien con frecuencia forzada por las coyunturas o factores más estructurales: o bien se privatizan sus objetivos y contenidos, convirtiéndose en organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, o bien se politizan cada vez más hasta actuar como fuerzas políticas o terminar convirtiéndose en partidos o movimientos políticos. Al suplantar los movimientos sociales a la clase política en su función

mediadora al interior del sistema político (Estado, gobierno, régimen democrático, sociedad civil), pierden eficacia social y política al no ser capaces de ejercer una real representación política, actuando más bien como grupos de presión.

La fragilidad “social” de los movimientos sociales en América Latina y su excesiva “politicidad” siempre respondió a razones estructurales: a un déficit de sociedad civil, inorgánica y carente de elementos que mejor la definan (derechos y libertades ciudadanos, división entre público y privado, sólida y efectiva opinión pública, consolidación institucional...) y la falta de una sociedad política (clase política e instituciones políticas) capaz de ejercer eficazmente sus mediaciones dentro del sistema político (entre sociedad civil, Estado, gobierno y régimen democrático); siendo tales deficiencias de sociedad política lo que ha obligado siempre a los movimientos sociales a una sobre-actuación política, que les permitiera una “autorepresentación política”.

Este complejo fenómeno es el que se ha ido agravando durante la última década en los países de la región andina por efecto de las políticas gubernamentales, que además de castigar económicamente la sociedad en su conjunto y en particular las clases populares y la clase media, han atentado cada vez más contra el régimen de derechos y libertades ciudadanos. En tal sentido el Estado ha ido declinando su tradicional función de *producir sociedad*, para convertirse con las políticas de los sucesivos gobiernos en la principal causa de las crispaciones, tensiones y conflictos sociales; en definitiva de *destrucción de sociedad*.

Las políticas gubernamentales se han polarizado en dos campos principales: la economía y el conflicto. Todos los otros ámbitos de la realidad social como son la educación y la salud, de la seguridad social, el área de la producción, la agricultura o “cuestión rural” y la “cuestión laboral” se encuentran atenazados entre las violencias de la economía y de la represión. Esto explica por qué, lejos de haberse bloqueado las conquistas alcanzadas y los posibles desarrollos en todos estos campos, desde hace más de una década se asiste a un deterioro absoluto o relativo de los indicadores y niveles educativos, de salud, del empleo... En tal sentido no se puede dejar de asociar la democracia política con una profunda destrucción de la misma sociedad y del capital social de todos los ciudadanos.

Esta situación generalizada de todos los países andinos recubre tres diferentes particularidades: una progresiva *desciudadanización* de la sociedad, con la consiguiente pérdida de derechos civiles, políticos y sociales; una creciente segmentación y *ruptura del tejido social*, con un

resultante deterioro de la cohesión al interior de la sociedad; una *violencia proteiforme* que abarca desde las conflictividades socio-políticas cada vez más intensas, hasta las más extremas metástasis de la violencia armada, pasando por niveles de delincuencia y criminalidad tanto difusos como definidos en la cotidiana crónica del delito social.

Con la transición a la democracia se había esperado que el ejercicio de los derechos políticos contribuyera al desarrollo de unos derechos civiles, de los que todavía la mayor parte de la población en los países andinos no había tenido las condiciones para ejercerlos ni siquiera su conciencia de ellos, al haber sido más bien privilegios de pocos. Sin embargo, no sólo se frustró tal proceso inicial de ciudadanía más ampliada, sino que el crecimiento de las diferencias socio-económicas no sólo reprodujo las viejas desigualdades sino que incluso reabrió otras nuevas, reduciendo junto con las libertades los más elementales derechos sociales. El Estado, que en los países andinos nunca había llegado a garantizar de manera plena y universal los derechos de todos los ciudadanos, empezó a declinar esta competencia y responsabilidad de ciudadanía una población, cada vez más dividida entre los pocos que gozan de derechos pero que viven como privilegios y los que carecen de condiciones para su mínimo ejercicio.

En este sentido la ciudadanía ha recaído en la única categoría socio-política donde puede encontrar ciertas seguridades y fuerza para defenderse: lo popular, su condición de pueblo. Y en consecuencia las sociedades andinas no sólo siguen siendo gobernadas como súbditos y no ciudadanos, sino que en ellas el pueblo continúa definiéndose y pensándose desde sus gobernantes, incapaz de actuar e interpretarse si no es desde la identificación o desidentificación con ellos.

Desprovista de una opinión pública eficiente y sin condiciones para ejercerse con efectos políticos, la ciudadanía se halla presa de la manipulación de toda demagogia y de unos "mass-media" tan politizados como desprovistos de responsabilidad política, pero que también contribuyen a secuestrar ideológica e informacionalmente los residuos de libertad y de opinión de los ciudadanos. Aunque la politización de los mass-media sólo se evidencia muy visiblemente en situaciones de turbulencias políticas (crisis gubernamentales como las de Fujimori en Perú, de Bucaram y Mahuad en Ecuador, de Chávez en Venezuela), su quehacer cotidiano de la manipulación política o del vicio opuesto de la despolitización resulta todavía más efectivo que las tomas de posición más declaradas o combativas.

No ajena a la desconstrucción de ciudadanía es la disolución del tejido social en los países andinos, sobre todo por efecto de una radicaliza-

ción y polarización de las diferencias, por una segmentación y contradicción crecientes de la sociedad y de las luchas inter e intra clasistas; por una pérdida de la centralidad y de los equilibrios sociales. En países donde las clases medias tenían una formación muy reciente (no más de tres décadas), ocupaban un lugar relativamente estrecho dentro de la estructura social (por su restringido número) y no habían alcanzado una cierta importancia ni desempeñado un papel hegemónico sobre el resto de la sociedad, a pesar de ello las crisis de las clases medias con su abrupta derrota y liquidación en el transcurso de la última década afectó al conjunto de toda la sociedad, disolviendo los vínculos de la cohesión social, desapareciendo con ella el lugar de convergencia de todos los otros sectores de la sociedad, donde mejor podía identificarse un "bien común" o intereses más compartidos por la colectividad social, y sobre todo la función de equilibrio de los extremos de la sociedad y de amortiguamiento de sus tensiones, contradicciones y luchas.

La "década perdida" como fue definida la crisis de desarrollo de los años 80' en América Latina, y que afectó muy particularmente a los países andinos, dará lugar en la década de los 90 a un agudo empobrecimiento de gran parte de la población, aunque el fantasma de la pobreza en sus dimensiones económicas y condiciones materiales de vida opacó un fenómeno menos visible, menos cuantificable estadísticamente, pero no por ello menos severo para las sociedades de dichos países andinos: los procesos de exclusión y de marginalización, de destrucción de las instituciones sociales (desde la familia en sus miembros más vulnerables hasta sindicatos, gremios y asociaciones, pasando por la ya mencionada crisis de los partidos políticos y movimientos sociales).

Aunque la "informalidad" fue siempre un fenómeno característico de las sociedades andinas debido a su limitada "modernización" socio-económica, este "sector informal" no sólo se ha ampliado hasta volverse preponderante sino que además tiende a ramificarse en otras modalidades económicas, desde "economías subterráneas" o mafiosas, haciendo que el mismo contrabando o las economías delictivas desde el narcotráfico hasta el secuestro adquieran una cierta categoría de informalidad.

Si a estos procesos tan característicos de la última década se añade la violenta privatización de lo público, y con ello las instituciones sociales de la solidaridad, junto un "sálvese quien pueda" característico de un "individualismo posesivo" tan neoliberal, se entiende cómo esta *destrucción de sociedad* adoptará formas de violencia muy diversas, y cuyo crecimiento en intensidad y frecuencias han comenzado a generar una espiral de represiones no menos violentas.

Al ser las políticas de gobierno la principal causa de la conflictividad social, los mismos gobiernos siempre más proclives a pacificar y negociar los conflictos en sus apuestas y manifestaciones, en lugar de solucionarlos en sus causas, no sólo han contribuido a una acumulación y condensación de la conflictividad, por una constante agregación de conflictos no resuelto, sino que además han perdido incluso su misma capacidad negociadora, en la medida que aparecen cada vez más antagonistas y más implicados en toda la conflictividad sociopolítica.



## 4. La militarización regional de las democracias pretorianas

Las morfologías y metamorfosis del conflicto y la violencia tienen raíces muy profundas pero también diferentes en cada uno de los países andinos; e incluso se podría sostener que los ciclos de la violencia adoptan ritmos y frecuencias también distintos en todos ellos.<sup>13</sup> Pero dos características comunes parecen compartir hoy los cinco países de la región: una intensificación de las violencias gubernamentales generadoras de la mayor parte de los conflictos, ya que son las mismas políticas de los gobiernos las que de manera predominante y casi exclusiva provocan las más graves y fuertes reacciones sociales; una progresiva militarización del control y de la represión social, a la vez que las FFAA asocian de manera cada vez más estrecha el orden interno y la seguridad nacional.

Los gobiernos neoliberales del régimen democrático han tenido el efecto (hipnótico) de modificar la “lucha de clases” y los ejes del conflicto social, al redefinir el enfrentamiento dominante entre el gobierno y la sociedad en su conjunto, y más específicamente entre gobierno y sectores populares con las clases medias. De nuevo emerge la paradoja que confronta una sociedad democrática con gobiernos que representan junto con los intereses de las clases dirigentes intereses internacionales. En este sentido las transformaciones del conflicto responden a una triple fenomenología:

---

<sup>13</sup> La violencia subversiva y guerrillera a finales de los 80 y primera mitad de los 90 en Perú, la guerra civil colombiana recrudece en los 90 a medida que declina la violencia del narcotráfico; en Bolivia se combina una violencia de fondo con manifestaciones intermitentes de manera análoga en Ecuador y Venezuela.

- a. **Cambios de frecuencia e intensidad.** No sólo cada vez más agotadas en sus dinámicas de lucha, en parte cada vez más derrotadas o resignadas, pero también con menos que ganar y perder, las sociedades se encuentran muy sometidas a formas autoritarias de gobierno, que logran sobrelegitimarse por su lucha antisubversiva, antiterrorista o contra la violencia social. Esto hace que ciclos de bajísima conflictividad, muy por debajo de los umbrales democráticos y donde todas las represiones son válidas, se alternen con ciclos de intensísima y violenta conflictividad, que obligan a medidas represivas extraordinarias por parte de los gobiernos. Lo que puede dar lugar a serias crisis de desestabilización gubernamental.
- b. **De la despolitización a la militarización de los conflictos.** Se trata de un fenómeno consecutivo del anterior, pero que tiene sus propias causas y efectos, en la medida que la escalada en la intensificación de los conflictos resulta de su despolitización, introduciéndola en el ciclo perverso de la represión armada y el recurso a los militares.
- c. **De la resolución a la negociación de los conflictos** es parte de su despolitización, y tiene un particular *efecto ideológico* en la medida que amplifica el síndrome del *mesismo* (mesas de negociación, comisiones de mediación, de consensos...), donde se negocian no las causas de los conflictos, que siempre quedan sin resolver políticamente, sino los términos de las transacciones; pero también tiene un *efecto de sociedad*, en la medida que los conflictos no resueltos se agregan y metabolizan al interior de la sociedad, haciendo que la misma sociedad se vuelva cada vez más ingobernable.

Un nuevo y singular fenómeno se ha ido fraguando a nivel regional en todos los países andinos: la creciente militarización interna que sirve de soporte a la geopolítica armada cuya mejor expresión es el *Plan Colombia* en sus alcances regionales. Si por un lado las democracias necesitan dotarse de fuerzas militares para poder gobernar el conflicto y las violencias internas, de otro lado este modelo pretoriano de gobierno se legitima en razón de los posibles ampliaciones regionales de la lucha armada. En este sentido mientras que los gobiernos de cada país encuentran una justificación en la militarización regional, ésta por su parte se fundamenta en el control armado del “orden interno” y “seguridad nacional” de cada uno de los países.

Aunque en el ámbito del “orden interior” sea necesario diferenciar por un lado la lucha contra la delincuencia y la criminalidad, cada vez más armadas y adoptando nuevas formas de violencia (secuestros y actividades

sicarias), por otro lado las manifestaciones de protesta y los rechazos a las políticas gubernamentales propias del conflicto social adquieren una mayor violencia y su control o represión son también cada vez más militares.<sup>14</sup>

Pero el modelo autoritario con sus medidas represivas no se limita al recurso de las fuerzas armadas del Estado, policías y militares, sino que cuenta también con un recrudescimiento de los mismos aparatos judiciales y penales: con más jueces, procedimientos judiciales más rápidos y expeditos y con pensar más dura y más largas.<sup>15</sup>

#### **4.1. Modelo pretoriano de democracia**

Las democracias pretorianas pueden aparecer como una alternativa a las dictaduras militares, cuando las FFAA se convierten en “el poder tras el trono” de los gobiernos democráticos, pudiéndose explicar entonces el pretorianismo como una nueva forma que adoptan las dictaduras militares por la debilidad política en democracias no-consolidadas y por el poder político de unas FFAA, que los regímenes democráticos nunca lograron neutralizar o controlar (en definitiva gobernar) del todo.

Sin embargo, esta explicación de orden histórico-estructural no es suficiente para comprender las nuevas formas de presencia e influencia creciente de las FFAA en los mismos regímenes democráticos y en función de las políticas gubernamentales. Una razón nueva precisa el significado del actual pretorianismo, más allá de estos arraigos en los pasados nacionales de los países andinos: es para reforzar la gubernamentalidad neoliberal, para mantener y aplicar las políticas tan fuertes y de efectos tan violentos implementadas por gobiernos tan débiles que estos recurren al poder de las FFAA.

A pesar del reforzamiento de los poderes presidenciales y del Ejecutivo lejos de haberse logrado una suficiente “governabilidad” de los conflictos y violencias sociales, estos se han radicalizado y a la vez que, por efecto de su despolitización, se criminalizan y delincuencializan los enfren-

---

<sup>14</sup> La presencia de las FFAA en las calles o carreteras para enfrentar las movilizaciones sociales y manifestaciones de protesta con saldos de muertos ha tenido lugar en los distintos países andinos durante el primer semestre del año 2003.

<sup>15</sup> El fenómeno no es exclusivo de los países andinos e incluso tiene un alcance global en EEUU y Europa, con una globalización de los organismos de represión estatales con una creciente legitimación de la mayor violencia empleada por medio de instrumentos legales y penales. De esta nueva situación no son ajenas las iniciativas promotoras de la pena de muerte o de cadena perpetua para algunos delitos en algunos países del continente.

tamientos entre sectores y grupos sociales, clases dirigentes y fuerzas dominantes acumuladoras y concentradoras de la riqueza nacional convirtiendo a los gobiernos en los protagonistas y antagonistas del conflicto socio-político. Por esta razón los gobiernos han recurrido cada vez más a una “tercera fuerza”, el Ejército, para contribuir al gobierno de las luchas y violencias sociales. El control y represión de las FFAA del “orden público” y de la “seguridad nacional” se ha ejercido tanto contra la delincuencia y criminalidad como contra las manifestaciones de la población civil.

A los gobiernos neoliberales no les basta contar con el Ejército para sostener sus políticas, ya que fracasadas éstas podrían negar su soporte al Presidente y a su Ejecutivo; por eso se vuelve cada vez más necesario que de una u otra manera las FFAA sean integradas al mismo gobierno, con lo cual se neutralizan sus posibles reacciones en contra o la pérdida de su apoyo institucional.

Ahora bien, la entrada de las FFAA en el escenario político, como consecuencia de la debilidad de los gobiernos democráticos, al mismo tiempo que se convierte en un factor de debilitamiento de dichos gobiernos y de las mismas instituciones democráticas, ese mismo poder militar se refuerza y legitima cada vez más, contribuyendo paulatinamente a una intensificación de la conflictividad y a una radicalización de las luchas, lo que a mediano plazo podría llegar a desestabilizar no ya los gobiernos sino el mismo régimen democrático.

La confusión entre “orden interno” y “seguridad nacional” siempre latente en la historia de los países de la región justifica la ambigüedad que existe en algunas Constituciones entre FFAA y Policía, con el consiguiente sometimiento de la acción policial a la acción de los militares y la invasión de las fuerzas militares en campos de acción de las policías, muy concebidas y operativas como instituciones castrenses.

Más allá del caso extremo de la guerra civil declarada en Colombia otras situaciones de guerra civil ocasionales pero más o menos frecuentes y latentes tienen lugar en los otros países con intervención de las FFAA en las declaraciones de los “estados de excepción”, “estados de emergencia”, “estados de conmoción interna”... cuando el conflicto social se desata violentamente o la delincuencia e inseguridad ciudadanas rebasan un cierto umbral de peligrosidad.

Ahora bien la explicación pretoriana y sus alcances no se limita al recurso por parte de los gobiernos a las FFAA sino más bien por su autonomía política y poder dentro del Estado y de los mismos gobiernos

democráticos. Ya que después de dos décadas de transiciones democráticas en la región los gobiernos y los Estados democráticos no sólo no han logrado supeditar el poder de los militares y el poder institucional de las FFAA al Estado de derecho y a los gobiernos democráticos, sino que estos mismos Estados y gobiernos atribuyen cada vez mayor poder y autonomía a las FFAA.

Esta profunda contradicción política, factor a la vez que exponente de la real *desconsolidación de la democracia* en los países andinos, no es ajena a la militarización regional como parte de una geopolítica internacional atravesada por tres ejes o factores tan poderosos como sujetos a las más amplias metástasis o expansiones regionales: la guerrilla o subversión armada, el narcotráfico y los intereses petroleros. Se trata de tres escenarios, todos ellos a la vez nacionales, regionales y geopolíticos, y estrechamente relacionados. Puesto que todos ellos incuban un colosal poder de desestabilización regional pero también de una amenaza de intervención internacional.

Según esto la *pretorianización* de los gobiernos democráticos se presenta en la actualidad de los países andinos como la condición y el preámbulo de una posible *militarización* de la geopolítica andina.

#### **4.2. Condiciones para una intervención militar en la región**

Más allá del potencial subversivo que siempre abrigó la región andina y de las posibles metástasis de una violencia social, el recrudecimiento del *Plan Colombia* junto con sus posibles ondas expansivas representan un serio peligro y una amenaza para la regionalización del conflicto armado y la intervención militar extranjera en la región.

Hay que tener en cuenta que el triple contingente armado que ya participa en el caso colombiano (militares, paramilitares y guerrilla), compromete las fronteras de los tres países vecinos: Venezuela, Ecuador y Perú, con unos posibles involucramientos muy complejos con las FFAA de dichos países. Al mismo tiempo, otro elemento relativamente nuevo pero de creciente importancia se constituye a su vez en un potencial peligro regional: la base militar norteamericana de Manta en Ecuador, cuyo campo de operaciones antinarcotráficas y antiguerrilleras incuban también un potencial expansivo de alto riesgo para el resto de la región. Aunque la geopolítica militar norteamericana no hace más que recubrir los intereses petroleros de EEUU en toda la región andina.

En los cinco países del área andina una situación común puede encontrarse agravada por los nuevos condicionamientos globales, donde toda fuerza "irregular" se constituye en una amenaza terrorista, convirtiéndose automáticamente en objeto de la lucha antiterrorista liderada por EEUU. Tal clima de tensiones propicia una fácil "criminalización de la protesta" por parte de los mismos gobiernos nacionales, lo que a su vez facilita que cualquier radicalización de los conflictos sociales sea percibida por las FFAA como un "germen de insurgencia" y terrorismo. Todo ello proporciona una mayor competitividad política a las FFAA en el orden interno, avallada por las antinómicas indeterminaciones existentes entre las FFAA y la democracia en todos los Estados nacionales de la región: un pacto de coexistencia con una subordinación pragmática, pero que comporta amplios márgenes de soberanías militares y autonomías castrenses: tanto económicas ("gastos reservados", libre iniciativa empresarias y comercial...) como jurídicas fueros militares, exenciones respecto de la justicia civil) y políticas. La asociación del narcotráfico y del "escenario cocalero", sobre todo en Bolivia y Colombia aunque con peculiaridades distintas, con el terrorismo y la insurgencia armada podría transformar todo este complejo de factores en una política de guerra que legitimara una intervención militar externa. A esto no dejará de contribuir el progresivo y hasta ahora inevitable debilitamiento de los gobiernos democráticos cada vez más compensado por un creciente protagonismo de los militares.

De otro lado, las actuaciones políticas de las FFAA en situaciones de excepción (el caso peruano durante los años 90 fue muy ilustrativo) han contribuido siempre a un excesivo reforzamiento y legitimación institucional de los militares, a la defensa y ampliación de sus prerrogativas, cuyos intereses corporativos se han ido consolidando precisamente a medida que las democracias de la región se desconsolidaban. En los actuales contextos las FFAA armadas no necesitan del "golpe de Estado" y de la dictadura militar para ejercer su poderío institucional. Muy por el contrario son capaces de mantener y desarrollar dicho poder, sin necesidad de correr los riesgos ni pagar los costos de gobernar cuando son precisamente los gobiernos los que se encuentran tan avocados al ineludible fracaso. Y además resulta muy revelador que en los países de la región la "guerra sucia" los militares no ha tenido lugar bajo dictaduras castrenses sino con la cobertura y legitimidad de los gobiernos democráticos.

Si bien los militares nunca estuvieron ausentes de la política en los regímenes democráticos su masiva presencia en los escenarios nacionales se ha ido haciendo cada vez más influyente desde finales de los años 80, desempeñándose como decisivos actores políticos a medida que el sistema político democrático entraba en decadencia. El caso venezolano es muy

ejemplar, cuando la violenta represión militar del 89 con motivo del “caracazo” dará lugar posteriormente a los intentos golpistas del 92 y su protagonismo en las elecciones del 94. Al igual que el de Chávez en Venezuela el gobierno de Gutiérrez en Ecuador incorporan un nutrido contingente de oficiales en servicio activo y pasivo tanto en los organismos de gobierno como en la administración pública. Y si bien los Estados nacionales siempre fueron muy permeables a la presencia militar en todos sus aparatos, nunca en un régimen democrático alcanzó tanta importancia y volumen el activismo político de las FFAA, incluso legitimado constitucionalmente (caso también demostrativo de la Constitución venezolana de 1999).

Mientras que en el caso boliviano sería la combinación del escenario cocalero y subversivo lo que propiciaría una intervención militar extranjera, o el caso venezolano los efectos de desestabilización del *Plan Colombia* provocarían una amenaza nacional no carente de repercusiones regionales.

También los litigios fronterizos latentes y los desequilibrios que se pueden suscitar entre las FFAA de los distintos países, y peor aún cuando las violencias fronterizas permean casi invisiblemente el interior de las inseguridades nacionales de cada país o se metabolizan con sus respectivas criminalidades. Si de un lado las FFAA de una nación andina cooperan con las de la nación vecina en su lucha contrainsurgente, tampoco lo hacen de tal manera que se conviertan en enemigos de la misma contrainsurgencia, pero por otro lado el fortalecimiento de los Ejércitos en sus luchas antiguerrilleras o antinarco traficantes hacen que su mayor necesidad de armamento obligue a las FFAA del país vecino a dotarse también de nuevos y crecientes recursos militares, desatándose una escalada armamentista en la región.

Otros son los efectos indirectos que supone el relativo éxito militar del *Plan Colombia*, que a corto o mediano plazo trasladaría todo el conflicto narco traficante a los países vecinos: Ecuador, Venezuela y Perú. De otro lado, la exportación de la solución militar a los países de la región supondría un mayor grado de involucramiento de los mismos gobiernos democráticos, que encontrarían en una causa común una compensación a sus debilitamientos internos, lo que muy bien pudiera a su vez servir de plataforma a una intervención militar extranjera, cualquiera que fuera la forma adoptada.

Lo que resulta evidente son las recíprocas correspondencias entre los escenarios internos de todos los países con sus problemas de violencia y “desgobiernos” y ese otro escenario común “exterior” de una geopolítica

dominada por el escenario subversivo, narcotraficante y petrolero. En ambos espacios la presencia de las FFAA parece imponerse y complementarse en estrecha complicidad con los gobiernos democráticos.

## Balance de la democracia en la región andina<sup>1</sup>

Eduardo Toche<sup>2</sup>  
DESCO  
Lima - Perú  
Marzo 2004

---

<sup>4</sup> Documento elaborado a partir de los trabajos presentados y las discusiones realizadas en el Seminario Internacional: “*Balance de la Democracia en la Región Andina*”, organizado por las asociadas de ALOP de la Sub-región Andina: Caap (Ecuador), Cinep (Colombia), Tierra (Bolivia), Cesap (Venezuela), Desco (Perú) y el Grupo Propuesta Ciudadana de Perú. El Seminario tuvo lugar en Lima, Perú, durante los días 25, 26 y 27 de junio del 2003 y contó con la participación de más de 70 expertos de los 5 países andinos.

<sup>5</sup> Eduardo Toche es investigador de **Desco**, profesor de la Maestría de Historia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, investigador de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, becario de CLACSO (Investigación en curso “Fuerza Armada y Democracia”), analista político y autor de artículos y ensayos sobre la coyuntura política peruana.



## Introducción

Luego de transcurridas dos décadas en que la democracia fuera presentada como una de las condiciones para la estabilidad política en Latinoamérica y la región andina, las dificultades para ella no parecen disiparse. Más aún, la sensación de precariedad y ausencia de sostenibilidad es generalizada y el peligro que se desarrollen opciones autoritarias, aún cuando no tomarían la forma de los clásicos golpes de Estado militares del pasado, es cada vez más evidente.

La democracia era vista como el componente indispensable para resolver los problemas políticos que habían generado las opciones militaristas que se difundieron en los años 70. Pero, hubo varios factores que funcionaron como limitantes:

- a) El marco global y hemisférico en el que deben desarrollarse los regímenes democráticos. El proceso global irrumpe en una situación de límites y debilidades evidentes en la construcción de los estados nacionales en el área. Una muestra de ello son “las fronteras internas”: espacios y contingentes de población que sobreviven al margen del sistema ante los cuales se manifiesta incapacidad para absorberlos.
- b) Los gobiernos deben desenvolverse sobre agendas pre-establecidas, que les hacen perder autonomías y sujetarse a los criterios hemisféricos emanados desde los Estados Unidos, en función a una perspectiva que no contempla nuestras necesidades.

- c) Las continuidades estructurales, sociales, políticas, económicas y culturales que siguieron actuando bajo el nuevo marco político:
- El arcaísmo institucional del Estado que restó eficiencia a sus aparatos, sumado a reformas mediatizadas por los poderes fácticos. Manifestaciones de ello son la corrupción, reformas institucionales que muestran modestos resultados, parlamentos ineficientes y exacerbación del presidencialismo
  - Marcos normativos constitucionales que fueron rápidamente desbordados por la dinámica política y social.
  - Persistencia de los poderes fácticos e imposibilidad de control por parte del Estado.
  - Persistencia de una desequilibrada distribución del ingreso.
  - Políticas fiscales injustas.
  - Fuerzas armadas deliberantes, pero con dificultades para definir sus objetivos de seguridad nacional, dependientes de los criterios de seguridad hemisférica.
  - Sociedades fragmentadas, desiguales y heterogéneas
- d) La irrupción de una nueva configuración social, producto de una modernización insuficiente y finalmente truncada que impidió la formación de actores con capacidad para formular proyectos políticos.
- e) Heterogeneidad y fragmentación en la sociedad civil. Aún cuando es evidente el fortalecimiento paulatino y la legitimación de algunas expresiones, como derechos humanos, género, etnicidad, etc.
- f) Partidos políticos que no se adecuaron a los nuevos retos y terminaron por deslegitimarse, corrosión de los sistemas construidos para darle sostenibilidad al sistema (pactos políticos), límites cada vez más evidentes en su representatividad y propensión a la corrupción.
- g) Sistemas electorales que tienden a perpetuar una organización política desprestigiada.

## 1. Los aspectos institucionales de la economía

El proceso económico seguido por los países andinos durante los últimos 20 años está caracterizado por la paulatina liberalización de la economía que, luego de finalizada la década de los 80, enrumbó hacia la aplicación decidida de modelos neoliberales.

Si bien no existe una correspondencia exacta entre democratización y liberalización, de alguna manera la dimensión política y la económica han estado entrelazadas y retroalimentándose en muchos sentidos. El punto de partida de este esquema fue el agotamiento que finalmente mostró el desempeño de los modelos desarrollistas e intervencionistas que imperaron durante las décadas previas, conducidos por regímenes políticos que diferían de un país a otro y sobre la base de recursos disponibles también diversas.

Básicamente, lo que se escenificó durante la segunda mitad del siglo XX en materia económica fue un crecimiento que se fundamentó en: a) exportación de recursos naturales en los que los países de la región gozaban de ventajas absolutas; b) industrialización protegida de la competencia externa y orientada hacia los mercados internos; c) expansión y diversificación del consumo interno, y d) crecimiento sostenido del gasto público.

Este concepto de desarrollo implicó un tipo de acumulación que tuvo como características principales: *"a) la apropiación de una parte significativa de las rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales por el Estado y los sectores urbanos en expansión; b) la apropiación*

*de las cuasi-rentas derivadas de la protección por el Estado y las empresas y trabajadores urbanos; c) la transferencia de recursos a los inversores privados mediante el racionamiento del crédito y los subsidios o exenciones tributarias; d) los permisos de importación y subsidios tributarios para promover las inversiones” (Altamir: 1999, 24).*

El tramo final de la aplicación de este modelo mostró desequilibrios de tales magnitudes que sobrevinieron procesos inflacionarios que resultaron devastadores, dando fin a este ciclo proteccionista. Posteriormente, a partir de los ochenta, los regímenes democráticos de la región tuvieron que enfrentar las consecuencias de este agotamiento y reordenar el sistema económico.

Fue en esta circunstancia cuando las presiones para llevar a cabo una salida de corte ortodoxo empezaron a imponerse paulatinamente y los ajustes que sobrevinieron fueron un elemento que coadyuvó a la deslegitimidad de la democracia regional. Los problemas en la balanza de pagos ante la repentina contracción de las fuentes de financiamiento externo, fueron respondidos con ajustes que buscaban la estabilidad macroeconómica y la competitividad internacional. Sin embargo ello no indujo la necesidad de cambiar los aspectos institucionales de la economía.

Será posteriormente, con las denominadas reformas de segunda generación, que se intentará transformar dicho marco institucional para hacer más dinámico y eficaz al mercado. Sin embargo, tal como ocurrió con los cambios hechos en la órbita económica, las reformas institucionales fueron determinadas por los organismos internacionales como condiciones para una debida “inserción” de nuestros países en el sistema. De esta manera, las capacidades para poder negociar u ocasionalmente oponerse a estos mandatos estuvo en relación directa con las capacidades y tamaño de la economía mostrada por cada uno de los países. De alguna forma, fue diferente la manera como esto se plasmó en Venezuela, con el respaldo que le daba su inmensa riqueza petrolera y, en el lado opuesto, Bolivia, cuya inserción en el concierto internacional era mucho más débil que en el anterior caso.

Los objetivos macroeconómicos del modelo neoliberal no tuvieron sus correspondencias en el lado social. Por el contrario, una serie de derechos obtenidos sobre todo por los sectores laborales fueron conculcados y algunas premisas que habían caracterizado a los estados promotores del desarrollo, como la del pleno empleo, fueron puestas de lado como forma de universalizar el mercado y “sincerar” los costos laborales pero, esencialmente, para ejercer un control “disciplinario” sobre los trabajadores y de

esta manera reducir al mínimo su capacidad de ejercer presión con sus demandas.

El resultado fue la generación de una importante masa de sub-ocupados y desocupados que, se suponía, debía ser el costo social inicial del shock para, luego, a medida que la economía se estabilizara y mostrara crecimientos sostenibles, ir amenguando. Pero, el resultado fue inverso y al cabo de una década de aplicación de neoliberalismo la pobreza se ha generalizado, comprometiendo incluso a sectores medios. Ante ello el único paliativo han sido las políticas de asistencia social.

Así, quedó en evidencia la contradicción básica del modelo neoliberal: se imponía bajo el argumento de la modernización y la optimización mientras que, por otro lado, no le quedaba más remedio que resucitar obsoletas prácticas de beneficencia a las que, durante algún tiempo, se las recubrió con discursos tecnocráticos -"focalización"- para atender a la población pobre con recursos obtenidos mediante las privatizaciones y una mayor presión tributaria sobre los sectores medios, mientras que los márgenes de ganancia de los grupos con poder económico casi no se alteraba.

A inicios de los noventa, se incrementó el gasto social, para lo cual se crearon nuevas instituciones públicas e instrumentos, con nuevas modalidades de gestión. Fue cuando se crean los fondos de inversión social, como el FIS en Bolivia, FONCODES en Perú, FONVIS en Venezuela, la Red de Solidaridad Social en Colombia y el FIS de Emergencia en Ecuador.

A pesar de las relativas mejorías en varios países, los fenómenos sociales de desigualdad y exclusión que originaron estos cambios siguieron presentes en toda la región, agravándose en algunos casos o adquiriendo nuevas formas en otros. El informe anual de la CEPAL de 1998 afirmaba que el gasto social en los 90 había mostrado significativos avances en 14 de los 17 países latinoamericanos diagnosticados. Sin embargo, entre 1996-1997 el ritmo de crecimiento se había desacelerado, *"hasta alcanzar una tasa promedio equivalente a la mitad del periodo 1990-1995"*.

Estas consideraciones generales para Latinoamérica, fueron más graves en el caso de la región andina pues, según evaluó la propia CEPAL, estos países estuvieron entre los que realizaron gastos sociales medio y bajo, como se indica a continuación:

- Países de alto gasto social (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay).
- Países de gasto social medio (Colombia, México y Venezuela).

- Países de bajo gasto social (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana) (Hardy: 2001).

En otras palabras, los problemas sociales no pudieron amainarse. Más aún, el sentido que adquirió el financiamiento de estos programas no alteró las pautas históricas que caracterizaban a los sistemas tributarios, es decir, los impuestos indirectos, aquellos que tienen el mayor impacto sobre la población de más bajos recursos, continuó siendo la principal exacción fiscal cargada sobre los ciudadanos.

Es por ello que algunas percepciones sobre el proceso económico seguido durante las tres décadas pasadas en los países de la región andina aseguran que a pesar del cambio en el modelo, hubo una continuidad en el patrón de acumulación y la extrema desigualdad en la distribución de los ingresos. En líneas generales esto es cierto pero, un acercamiento más sutil al problema, indica algo más delicado aún: no sólo continuaron las mismas tendencias sino que se agravaron.

Según Guillermo O'Donnell, la situación social en América Latina durante los años 90 era "*un escándalo*" (1999, 69). Entonces la cantidad de pobres fue superior a la de los años 70 y esto sólo era explicable por el aumento de la desigualdad: los ricos son más ricos (y menos, en términos numéricos relativos), los pobres han agudizado sus problemas y segmentos cada vez más amplios de los sectores medios se deslizan rápidamente hacia la línea de pobreza.

De acuerdo con las últimas estimaciones de la CEPAL sobre pobreza e indigencia en los países de América Latina, el inicio del nuevo siglo se caracteriza por un estancamiento en el proceso de superación de la pobreza en la región. Entre 1999 y 2002 la tasa de pobreza aumentó 0,2 puntos porcentuales, al pasar del 43,8% al 44,0%, al tiempo que la pobreza extrema creció 0,9 puntos porcentuales, abarcando al 19,4% de la población regional (CEPAL: 2004, 16).

La muy leve variación registrada en la incidencia de la pobreza guarda relación -entre otros factores- con el escaso crecimiento económico alcanzado por la región en el 2001, de apenas un 0,4%, y el posterior retroceso experimentado en el 2002 (0,6%). En consecuencia, el período total de estancamiento en la región comprende ya cinco años, puesto que, tomando como referencia el año 1997, las tasas de pobreza e indigencia se han mantenido en torno a los mismos niveles.

En este período el 2000 constituye la excepción, ya que ese año el mejor desempeño de las economías de América Latina se reflejó no sólo en una disminución de la proporción de personas pobres de 1,3 puntos porcentuales con respecto al año precedente, sino también en una reducción del volumen de pobreza en más de 4 millones de personas, invirtiendo así la tendencia al alza de sub-períodos anteriores (1990-1997 y 1997-1999). No obstante, en los dos años siguientes se volvió a producir un incremento del volumen de pobreza, con el cual el número de personas pobres se elevó a 221 millones, incluidos 98 millones de indigentes.

Pero, las complicaciones y el eventual agotamiento que vivimos ahora del modelo neoliberal no se reduce a su imposibilidad de poner en práctica mecanismos pertinentes en la redistribución del ingreso. Como podrá deducirse de las cifras expuestas líneas arriba, un asunto mucho más complicado es su incumplimiento en hacer sostenible el crecimiento económico. En efecto, luego de un corto periodo de bonanza sobrevinieron fases recesivas difíciles de remontar y es en este contexto cuando reaparece la necesidad de que el Estado intervenga de alguna manera, especialmente en lo que refiere al área social, un aspecto que fue obviado por las políticas económicas derivadas de los modelos neoliberales.

Todo ello ha tenido variantes nacionales que resultan, en algunos casos, significativas pero de ninguna manera alejadas de estas características generales como para plantear un escenario atípico salvo, tal vez, el ejemplo colombiano. Así, en el Ecuador lo más importante han sido los factores de continuidad que discurrieron entre la aplicación de ambos modelos, lo que se explica por la capacidad de los grupos de poder económico y de los organismos internacionales para imponer sus intereses en las políticas gubernamentales.

Esto fue determinante para que el régimen democrático sea asociado a un modelo de concentración y de acumulación que era sentido como injusto por la población, viéndolo como un simple mecanismo reproductor de iniquidades. *“La democracia, con todas sus instituciones, prácticas y procedimientos se convirtió en un instrumento del gobierno económico de la sociedad, y por consiguiente en instrumento de gobierno del modelo neoliberal y de sus políticas de ajuste estructural”* (Sánchez-Parga: 2003,7).

Allí radicaría la explicación de la necesidad de las reformas de segunda generación, aquellas destinadas a optimizar el funcionamiento del mercado y otorgarle legitimidad a los regímenes democráticos. Según Sánchez-Parga, es por eso que no resulta casual que el Banco Mundial “inventara” recetas de gobernabilidad para apuntalar sistemas políticos corroidos

desde su base misma por sustentarse en tales esquemas de acumulación y concentración capitalista. Allí es donde percibe la paradoja de programas de gobernabilidad que finalmente provocan *“el desgobierno democrático o desórdenes crecientes producidos por las mismas políticas gubernamentales”* (Idem., 10).

La gestión democrática de la crisis económica inaugura en los años 90 una nueva fase: la expansión de la pobreza, cuya primera fase se caracterizó por su invisibilidad al hacer a los segmentos pobres más pobres aún, ahora comprometía a los sectores medios lo cual ahondaría la deslegitimidad política y dañaría de manera importante el tejido social.

El momento culminante de esta fase sobrevino en el 2000 cuando el entonces presidente Jamil Mahuad decide dar un “salto al vacío” al dolarizar la economía ecuatoriana como intento de detener la grave crisis que estaba alimentando la fuga de capitales, elevando la inflación, profundizando la recesión y deteriorando la situación financiera (Salgado: 2000, 7-23).

Esta acción fue parte de las políticas aplicadas para tratar de impedir la quiebra de los bancos en una situación en donde era evidente la generalización del empobrecimiento de los ecuatorianos. Como se recuerda, esta coyuntura fue el inicio del fin del gobierno de Mahuad y la generación de una situación de alta inestabilidad y de movilización social.

En el caso boliviano, el proceso reciente tuvo su inicio en 1985, tres años después de instalarse el régimen democrático en ese país. El gobierno de Hernán Siles Suazo, elegido en 1982, había sido debilitado de manera irreversible por la hiperinflación y se impuso la necesidad de políticas de ajuste que, para llevar a cabo, necesitaron un mínimo de consenso entre las fuerzas políticas del país.

Tales acciones obtuvieron el éxito deseado, es decir, detener la inflación pero a costa de desacelerar el crecimiento de la economía y limitar los recursos destinados al desarrollo social. Además, tuvo la particularidad de literalmente pulverizar al eje mismo de la movilización social en este país, el movimiento obrero, compuesto esencialmente por trabajadores mineros, cuyo dinamismo e importancia política en las décadas anteriores fue incuestionable.

Desde entonces, la disciplinada adscripción a la receta neoliberal tuvo como condición un sólido acuerdo político establecido por los principales partidos, los que superaron largos antagonismos otorgándose un necesario espacio de concertación y, de esa manera, contener los costos

sociales derivados de la aplicación del referido modelo. El periodo de mayores dificultades en este sentido fue entre 1985 a 1993, en el que gobernaron, apoyándose mutuamente, la ADN del general Hugo Banzer y el MIR, quien llevó a la presidencia a Jaime Paz Zamora.

Luego, a partir de 1993, con la vuelta del MNR esta vez encabezado por Gonzalo Sánchez de Losada, se profundizan los cambios en el marco institucional de la economía, con la privatización de las empresas estatales y la promulgación de una legislación destinada a fomentar el mercado de tierras y de recursos forestales, como la Ley INRA y la Ley Forestal. Cabe destacar que el comportamiento del MNR tendió a buscar mínimos consensos que, incluso, se vieron reflejados en la composición misma de su gobierno, conformado por una coalición en el que destacaban representaciones étnicas, como fue el caso de su vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas. Asimismo, el diseño del proceso de privatizaciones de empresas públicas comprendió la admisión de ciudadanos bolivianos como socios hasta alcanzar el 50% de las acciones.

Todo ello otorgó una cierta estabilidad a la economía boliviana aun-que sin mostrar indicadores con performances notables. Sin embargo, al finalizar la década de los 90 los signos de haber llegado al límite se hicieron evidentes y, lo que es más, algunos de los “cuellos de botella” estructurales, como la pobreza y la desigualdad seguían con una fuerte incidencia.

*“Así en el ámbito macroeconómico, la consigna de los organismos multilaterales -más apertura financiera y comercial, más mercado y menos Estado- confabula contra el crecimiento, la equidad y la superación de la pobreza. Después de 16 años de neoliberalismo, Bolivia es más vulnerable frente a los cambios del entorno externo y más dependiente de los recursos externos para financiar su desarrollo”* (Rojas Ortuste:2003, 17).

En el ámbito andino, tal vez Colombia es el que presenta un proceso con mayores particularidades relevantes. El periodo político liderado por el Frente Nacional estuvo caracterizado por una conducción económica concertada entre el gobierno central y los sectores empresariales, mediante los “pactos de caballeros” realizados con la ANDI, FENALCO, ASOBANCARIA y la SAC. Incluso, de estos mecanismos participaron algunos grupos regionales, como la CVC del suroccidente, la CAR de Bogotá o FADEGAN de Antioquia.

Aún así, el poder de los grupos económicos era de tal magnitud que no fueron pocas las ocasiones en que, poniéndose por encima de lo pactado, lograban mejores resultados para sus intereses mediante la compra

de votos de los representantes parlamentarios. Pero, a medida que las instituciones económicas fueron modernizándose al influjo del crecimiento y de los roles promotores que el Estado adoptó, el eje del poder se fue desplazando a favor de una tecnocracia educada en universidades norteamericanas.

Resalta el hecho de que en Colombia el modelo sustitutivo de importaciones aseguró su continuidad a través de los diferentes gobiernos, más allá de los énfasis y estilos adoptados por éstos. Sin embargo, como apunta Marco Palacios, todos ellos tuvieron márgenes de acción muy limitados por lo determinante que fue el ciclo cafetero hasta finales de los años 80: *“Los ‘ajustes’ monetarios, fiscales y cambiarios a sus fluctuaciones imprevisitas, parecían la cruz que debían cargar cada gobierno, empeñado en controlar la inflación y el déficit fiscal...”* (Palacios: 2002, 242). Estos ajustes hubieran sido más severos de no haber mediado fórmulas interventoras, tanto en el mercado externo con la acción de la OIC, como internamente con los convenios con FEDECAFE (en 1963, 1968, 1976 y 1983).

De otro lado, la industrialización fomentada desde el Estado pronto mostró los mismos límites que veríamos en los otros países latinoamericanos que siguieron este modelo, y que se condensaron en tres problemas: las nuevas industrias (metalurgia, papel, productos químicos y plásticos, o equipos de transporte y productos eléctricos), no podían expandirse ni aumentar la productividad sin un creciente componente de maquinaria y tecnología importadas; segundo, se clausuró el largo capítulo de la industrialización intensiva en la mano de obra; y tercero, dado el bajo poder de compra de la mayoría de la población, el mercado de la industria era muy reducido.

Ahora bien, si la fuerza de los poderes privados y regionales fue notoria, durante la modernización por sustitución de importaciones se necesitó fortalecer el Estado y este imperativo trajo a la escena un nuevo actor, el “economista-administrador”, que tradujo en un sentido técnico los objetivos políticos que se había propuesto el Frente Nacional, es decir, la superación de la violencia endémica mediante una instancia estatal que debía basar su legitimidad en una aparente neutralidad. *“En la medida que la economía colombiana pudo modelarse con métodos matemáticos, este economista encarnó esa supuesta neutralidad ideológica, esencial en un régimen que había proscrito la controversia”* (Idem., 244).

El paradigma de este economista era un personaje “transnacionalizado”, que rotaba entre altos cargos de la administración pública colombiana y las burocracias de Washington, socializándose en las normas y valo-

res de éstas, convirtiéndose así en un poder invisible pero muy real, pues poseía las claves de acceso para los préstamos de los organismos multilaterales necesarios cuando las alteraciones de los ciclos cafeteros provocaban problemas en la balanza de pagos y, además, debido a su calidad de "técnico", manejaba las formas de sustraer las políticas de inversión y gasto público de las esferas políticas -el Congreso- y las demandas sociales.

Aún así, la modernización no pudo poner de lado la plantilla histórica colombiana y el resultado de este proceso terminó mostrando una permanente tensión entre los intereses regionalistas y corporativos, por un lado, y los intentos de ejercer el pleno monopolio del poder por parte del Estado central, de otro lado. En términos de infraestructura esto es lo que pudo evidenciarse al desencadenarse las rivalidades entre las empresas municipales y regionales de electricidad por obras que, dicho sea de paso, se hicieron posibles gracias al acceso que tuvieron los entes regionales a la banca internacional.

Sin embargo, la presencia del Estado sí fue determinante para contener los salarios y el gasto social aunque no mostró la misma fuerza para imponer un sistema tributario más equitativo. Sobre esto último, es evidente el progresivo declive, desde 1960 a la fecha, de los impuestos a la renta en el total y el correspondiente aumento de los impuestos indirectos. De esta manera, la debilidad económica del Estado colombiano parece radicar en su baja capacidad fiscal extractiva: *"...no en su tamaño, ni en la ineficiencia de la mayoría de sus empresas, ni en el ciclo cafetero. Estos últimos problemas son manejables con bajo costo político. En cambio, la debilidad fiscal es un problema estructural de largo plazo, pospuesto por la aparición de la renta petrolera ..."* (Idem., 248).

En el Perú, el modelo de sustitución de importaciones, a diferencia de Colombia y a semejanza de Ecuador, será impulsado decididamente por un gobierno militar, durante la primera mitad de los 70. Es cierto que el proceso empezó hacia finales de la década de los 50, pero las resistencias de grupos sociales que estaban representados en el Congreso y que poseían una amplia capacidad de presión sobre el Ejecutivo, hizo que los avances fueran modestos. Es decir, se necesitó la imposición desde un sector del Estado, los militares, que en las décadas previas habían venido desarrollando una doctrina de seguridad nacional que concebía el desarrollo material y la democratización social como las garantías contra la "insurgencia comunista", para que las reformas pudieran realizarse.

Los resultados económicos no fueron los esperados y los propios militares se vieron obligados a retroceder y, desde 1976, empezar a delinear

“ajustes” bajo un marco liberalizador de la economía ante la creciente inflación y los desequilibrios de la balanza de pagos provocados por una importante deuda externa que resultaba difícil de cumplir.

Cuando en 1980 se establece el primer gobierno civil, luego de 12 años de dictadura militar, el sentido de la política económica fue el mismo que ya se había puesto en vigencia años antes aunque, ante el panorama político más “abierto” y las rigideces que había establecido la Constitución de 1979 en materia social, la liberalización de los mercados adquirió un ritmo importante pero no tuvo la dinámica que esperaban sus promotores.

Muy pronto, hacia 1982, el shock externo provocado por la crisis de la deuda externa y acontecimientos internos -desastres naturales- trajeron abajo el esquema. De allí hacia adelante el gobierno civil debió administrar una economía en recesión y con graves problemas inflacionarios que generó un amplio descontento popular.

Como alternativa surgió la iniciativa que demandaba, de alguna forma, la vuelta al modelo de sustitución de importaciones. En efecto, esto produjo una inicial reactivación exitosa pero que consumió los recursos que presionarían posteriormente para el ajuste ortodoxo -reservas internacionales, disminución de recaudación fiscal- y que *“al sumarse la pugna política derivada del fallido intento de estatización de la banca, generaron tal crisis en las expectativas empresariales y de la población que exacerbaron el componente inercial de la alta inflación. De allí, dicho proceso no se detendría sino en la hiperinflación”* (Gamero, 2003, 3-4).

Así, a inicios de los 90, el recién estrenado gobierno de Alberto Fujimori se vio obligado a ejecutar medidas de ajuste -el *“fujishock”*- a pesar de que en su campaña electoral, para diferenciarse de su oponente Mario Vargas Llosa, había prometido reiteradamente una aplicación gradual de las mismas.

Durante los noventa, bajo el marco estricto de una rígida ortodoxia neoliberal, la política económica sólo se preocupó de la eficacia, es decir, mantener estabilizados los indicadores macroeconómicos, dejando de lado los aspectos de la equidad y diferenciando, de esa manera, objetivos económicos de los objetivos sociales.

Totalmente volcada a incentivar la exportación primaria, la política económica del régimen fujimorista tuvo un marcado sesgo anti-industrial y consecuencia de ello el resultado fue un impacto negativo en la generación de empleo asalariado, el aumento de la pobreza y mayores iniquida-

des en la distribución. Finalmente, la vulnerabilidad de la economía peruana ante los choques externos se acrecentó, poniéndose de manifiesto con la crisis financiera internacional de fines de 1997.

El retorno al régimen democrático, desde el 2001, si bien ha mostrado algunos cambios importantes en la política económica, en las líneas matrices resulta una continuidad de lo que se aplicó durante el autoritarismo de los años 90. Durante los dos últimos años el Perú ha sido uno de los países latinoamericanos con mayor crecimiento per cápita, pero ello no disminuyó los niveles de pobreza.

En Venezuela lo que hemos tenido es el apogeo y crisis de una economía sustentada en la renta petrolera. El sistema democrático construido mediante pactos entre las diferentes élites del país condujo sin sobresaltos un esquema de desarrollo conducido desde el Estado que, sin embargo, no pudo reproducirse más luego de la inversión de las tendencias que empezó a mostrarse desde mediados de los años 80, lo que configuró un inusual ambiente de inestabilidad política y económica.

Como sucedió en términos generales en todos los países de la región, durante esos años Venezuela debió soportar impactos externos -la crisis de la deuda externa- e internos -el agotamiento del modelo rentista petrolero- que tuvieron un correlato social inmediato, que mostraron las profundas brechas existentes en el ingreso de los venezolanos y que de alguna manera se habían "*invisibilizado*" mientras duró la bonanza generada por el petróleo.

A partir de ese momento, lo que ha venido sucediendo es la profundización de estas desigualdades y el constante declive de la inversión pública, afectando de manera notoria la organización y funcionamiento de los aparatos del Estado. Al respecto, la idea extendida es que en realidad el potencial de recursos es muy grande pero que se utiliza mal, por prácticas generalizadas de despilfarro y corrupción. Además, la ausencia de un justo sistema fiscal hace que la evasión sea una práctica muy extendida. Sin embargo, habría que tomar en cuenta que desde 1998 un cambio drástico en la política petrolera, determinado por el recorte de la producción acordado en la OPEP para sostener los precios internacionales, ha tenido un efecto mayor en la economía venezolana.

Frente a ello, lo que intentó hacerse durante los años 90, ante la imposibilidad de generar fuentes de producción y mayor empleo ha sido generalizar los programas asistencialistas, incentivando así el clientelismo y la ausencia de cualquier control eficiente sobre los recursos.

Además, ante los insignificativos avances en la recaudación y el forzado incremento del gasto público para llevar a cabo estos programas, el Estado venezolano elevó significativamente sus niveles de endeudamiento interno provocando agudos problemas de financiamiento.

Sobre este esquema, el gobierno del presidente Chávez no ha respondido de manera pertinente. Durante los últimos cuatro años las tasas de desempleo han aumentado y, a su vez, es evidente la retracción en la actividad económica, todo lo cual es potenciado por el permanente clima conflictivo e incertidumbre que se origina en el comportamiento gubernamental. Igualmente, si bien durante los primeros años del gobierno de Chávez hubo éxito en detener la tendencia inflacionaria, actualmente la realidad es diferente pues la devaluación del bolívar realizada en el 2002 tuvo un efecto importante en el nivel de precios.

## **2. El arcaísmo de los aparatos estatales**

La dinámica económica y social no tuvo correspondencia en el comportamiento de las instituciones estatales cuando se inició el ciclo de profundización democrática en los años 80.

Sin lugar a dudas, se esperaban respuestas más expeditivas y eficaces por parte del Estado pero ellas dejaron mucho que desear. Los aparatos públicos no eran los adecuados para intervenir sobre una realidad que manifestaba rápidos cambios y las reformas que necesitaban para acomodarse a estas situaciones no se produjeron con la premura y eficacia deseada.

### **2.1. El Parlamento**

En este sentido, el ámbito más sensible fue el poder Legislativo, cuyo obsoleto funcionamiento pronto generó una altísima corrosión en su legitimidad. Este tema es algo crucial para evaluar los problemas de funcionamiento de la democracia en los países andinos en tanto que, teóricamente, el Parlamento debería constituirse en uno de los fundamentos institucionales de estos regímenes.

Es conocido que el desprestigio de los parlamentos ha estado en función directa a la falta de representatividad de los partidos políticos que los

integran, pero a ello habría que añadir factores que son propios a la institución parlamentaria y que agravan su situación.

Así, apenas iniciados los regímenes democráticos se ensayaron algunas fórmulas para intentar obtener mejores márgenes de gobernabilidad como, por ejemplo, evitar un excesivo clima conflictivo que redundaba en la demora de la formación de leyes y normas. Los diseños organizativos y procesales, más allá de estar estructurados de manera bicameral o unicameral, no facilitaban la labor legislativa y creaban continuas situaciones de entrapes, debido a la ausencia de un ambiente que favoreciera los consensos. Pero, las salidas adoptadas resultaron muchas veces contraproducentes y dañaron aún más la imagen de este poder del Estado.

En el caso del Ecuador, la principal causa de la crisis parlamentaria fue la continua delegación de atribuciones legislativas al Ejecutivo, permitiendo que las decisiones se centralizaran y concentraran en este último (Sánchez-Parga: 2003, 14). La consecuencia más notoria de ello fue la disolución de las capacidades fiscalizadoras del Congreso y la generalización, como efecto, de prácticas de *"linchamientos políticos"* como una manera informal de ejercer estas atribuciones, que degeneraron en los denominados *"golpes de Estado constitucionales"* con los que se dieron fin a los gobiernos de Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad antes de que culminaran sus periodos presidenciales.

Pero esta situación ha empezado a cambiar en los últimos años y los conflictos entre ambos poderes del Estado están recrudesciendo, sobre la base de una representación parlamentaria bastante fragmentada que, entre otros resultados, ocasiona mayor desgaste de los políticos y la aparición de *outsiders*, como es el caso del actual presidente Lucio Gutiérrez.

Esto mismo pudo verse en el Perú en donde las mayorías parlamentarias obtenidas por los partidos gobernantes en los periodos 1980-1985 (Acción Popular) y 1985-1990 (APRA) inhibieron no sólo su capacidad legislativa sino también la fiscalizadora en beneficio del Ejecutivo. Esta tendencia se agudizó durante los años 90 en los que, usando también su mayoría numérica, el diseño autoritario del régimen fujimorista hizo del Congreso un mero aparato formal carente de autonomía.

De alguna forma, la democratización que se intenta construir desde el 2001 se esfuerza en superar este estado de cosas, otorgando un protagonismo perdido al Legislativo peruano pero, todo parece indicar que los males arraigados en la institución no han sido dominados. El Congreso

peruano está entre las instituciones más desprestigiadas del país en las consideraciones de los ciudadanos.

La continua pérdida de importancia y abdicación en sus funciones, que inhibió de manera determinante su rol de contrapeso político al Ejecutivo, no ha sido la única manifestación de la crisis institucional, pues también han actuado otros factores. Las distancias cada vez más evidentes entre la sociedad y los actores políticos, la orfandad propositiva y de alternativas de gobierno y la falta de institucionalización en las relaciones entre los poderes del Estado han debilitado paulatinamente a la institución parlamentaria hasta convertirla, para la mayoría de los ciudadanos, en un elemento prescindible para el funcionamiento del sistema político y causa evidente de la ineficacia del sistema democrático.

Estos últimos aspectos son claros en el ejemplo de Colombia, en donde los determinantes históricos surgidos del esquema bipartidista que, a su vez, descansa en la conformación de una amplia y densa red clientelar, fueron en gran medida factores que determinaron la naturaleza de la función congresal así como las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Ejemplo de ello fueron las reformas modernizantes de 1968, que tuvo como consecuencia *“la pérdida de la iniciativa del Congreso en materia de gasto público, la institucionalización de los auxilios parlamentarios y la aplicación del aumento salarial de los congresistas para el período de su ejercicio”* (González: 2003, 17), todo lo cual formó una corriente de opinión adversa profundizando el rechazo ciudadano hacia el comportamiento de los políticos.

Esto no podría ser entendido si ponemos de lado los intereses que representan los legisladores, cuyo fundamento es la necesidad de distribuir beneficios a sus clientes, un reducido número de votantes del distrito por el cual son elegidos, que no les permiten asumir su responsabilidad ante un electorado más amplio sobre la base de programas. *“Así, la manera como son elegidos, a partir de redes clientelistas, hace que no se sientan sujetos a la rendición de cuentas por la formulación de políticas nacionales, al carecer de incentivos”*. (Idem.).

De alguna manera estas características son compartidas por el sistema de alternancia partidaria surgido luego del Pacto de Punto Fijo hacia finales de los años 50 en Venezuela. El férreo control ejercido por los partidos sobre las instituciones estatales evitó la formación de un necesario ámbito de autonomía en estas últimas, *“deslegitimándose no sólo el Estado, sino el ejercicio mismo de la política”*. (CESAP/ALOP:2003, 10).

Durante décadas tal situación contuvo su desgaste gracias a los ingresos petroleros, que al ser administrados bajo propiedad pública permitió un manejo populista de los mismos y satisfacer de alguna manera las demandas sociales. Sin embargo, era obvio que al sobrevenir las dificultades en la órbita económica iban a impactar rápidamente sobre un ordenamiento político construido de esta manera. Así, cuando el feraz ciclo petrolero de los 70 finalizó, en momentos que se configuraban en la región problemas muy agudos en la balanza de pagos originados por la abultada deuda externa que había acumulado en los años previos, Venezuela ingresó a un período de inestabilidad política y social crónica que, hacia fines de la década de los 90, descompuso el sistema que había funcionado de manera estable durante las tres décadas previas.

## **2.2. La justicia**

Otro aspecto institucional importante para entender el desprestigio del sistema democrático en la región es el desempeño del Poder Judicial. Aunque no ha sido materia específica en el desarrollo de los ensayos nacionales incorporados en este proyecto, es indudable que resulta un factor prioritario para entender los problemas que muestra el funcionamiento de los estados de Derecho.

En términos generales, la aceptación ciudadana hacia la labor cumplida por este poder del Estado es reiteradamente baja, algo fundamentado por el restringido acceso a los servicios de justicia que tienen los ciudadanos, los altos costos, la percepción de injerencia política en las decisiones judiciales y las extendidas prácticas de corrupción.

Durante los años recientes, las diversas democracias regionales han llevado a cabo algunas acciones para cambiar este dificultoso panorama. Así, en 1999 el Congreso boliviano aprobó un nuevo Código de Procedimientos Penales, que entró en vigencia el 2001, y reforzó la figura del juez ciudadano que, a modo de recuerdo, tiene en Bolivia una gran importancia pues es el único caso en Latinoamérica en el que interviene en casos de delitos graves.

De otro lado, en abril del 2002 quedó expedito el camino, luego de la presentación de una evaluación técnica, para profundizar la reforma en el sector, un proceso que se inició en 1991 y aún permanece inconcluso y con resultados modestos en relación a las expectativas formadas. Una de las cuestiones prioritarias que debe contemplar este nuevo ciclo es el que refiere a la cobertura de plazas judiciales, pues el nivel de vacancia es

bastante alta en el país. Algo importante es la incorporación de la sociedad civil en el sistema de justicia, mediante el “Programa de Sociedad Civil y Acceso de la Justicia”, realizado durante el 2003.

En Colombia los esfuerzos se han centrado en lograr mayor celeridad judicial, mediante el Programa de Agilización de la Administración Judicial y, asimismo, crear un ambiente propicio para impulsar las reformas del sector en el marco de una reforma integral del Estado, prometida por el actual presidente Álvaro Uribe cuando asumió la presidencia de la República.

Mientras tanto, cuestiones urgentes como cambios en los sistemas procesales, sistematización de la carrera judicial y el colapso del sistema penitenciario esperan ser resueltos.

La situación ecuatoriana está signada en estos momentos por las dudas que surgen sobre la real independencia de la justicia respecto al poder político, expresada en algunas iniciativas del Legislativo para sustraer a su favor la función fiscalizadora de los magistrados. Aquí se está a la espera de una reforma en los procedimientos penales y, al igual que en Colombia, la reglamentación de la carrera judicial. De igual manera, el asunto de la independencia del Poder Judicial se ha convertido en algo prioritario en Venezuela.

El caso peruano resulta ser uno de los más complejos. A mediados de los 90, con un importante financiamiento y monitoreo de los organismos internacionales, el fujimorismo realizó una reforma judicial en el marco de las denominadas “reformas de segunda generación”. La legitimidad inicial de dicho régimen tuvo como una de sus justificaciones el ataque frontal que el entonces presidente A. Fujimori hacía contra la corrupción judicial. Sin embargo, los resultados al cabo de pocos años fueron catastróficos: los males estructurales de la justicia peruana se habían agravado con el agregado del evidente y extendido control político que se ejercía sobre los magistrados.

Una de las bases para la reconstrucción democrática luego del largo régimen autoritario vigente durante la década de los 90, fue el combate decidido que debe hacerse contra el sistema de corrupción generalizada que organizó dicho régimen. Sin embargo, la falta de capacidad política para enfrentarlo en debida forma tuvo en la persistente corrupción del sistema judicial uno de sus mejores aliados, lo que hace que al presente los avances si bien significativos sean modestos en relación a lo esperado.

En el 2003, el presidente Toledo anunció la voluntad del gobierno para retomar la reforma judicial que se encontraba paralizada y, como ingrediente novedoso, convocó a la sociedad civil para que se incorpore al proceso. Esto último despertó las críticas de los magistrados, fundamentalmente porque la iniciativa presidencial despertaba sospechas de recorte de autonomía, aunque inmediatamente reaccionaron y, días después, a través del Presidente de la Corte Suprema, expresaron la necesidad de realizar acciones urgentes y, de esta manera, convocaron el Acuerdo Nacional por la Justicia, instancia en donde esperan articular consensos para llevar a cabo los necesitados cambios del sistema.

### **2.3. La descentralización**

La descentralización se ha presentado como uno de los intentos más audaces de reforma del aparato estatal y ello porque casi todos los diagnósticos coincidían en que el centralismo era generador de desigualdades, algo visible en las abismales diferencias regionales que pueden encontrarse en cada uno de los países de la región. Sin embargo, este proceso ha estado signado por dificultades que, en gran medida, residen en la extrema diversidad y problemática que muestran los diferentes espacios. De otro lado, la voluntad descentralizadora no ha sido acompañada de acciones firmes que inhiban el poder que irradia el centro y, más aún, las resistencias que se forman en torno a la distribución de recursos.

Los intentos de cambios en este sentido que se llevaron a cabo en Ecuador fracasaron por los factores arriba señalados. Más aún, la falta de recursos y la imposibilidad de transformar las formas y usos políticos vigentes, hicieron de las instancias regionales una reproducción de las incapacidades que muestra el gobierno central.

La experiencia boliviana parece mostrar mejores resultados. En 1993, en medio de intensas reformas institucionales, se promulgaron la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Descentralización Administrativa, que complementaba a la primera. Al lado de estos instrumentos legales se llevó a cabo una reforma constitucional en la que resaltaba la elección de diputados por circunscripción y la creación de una suerte de parlamentos municipales. Además, una serie de otras normas también tuvieron un sentido participativo e integrador, como la importancia que se le dio a la educación intercultural y bilingüe en la reforma educativa y la Ley de Tierras.

Así, la participación popular intentó plasmarse en una descentralización municipal que incorporara elementos novedosos como el control

social de la gestión, reconocimiento de elementos culturales y una distribución equitativa de los ingresos tributarios recaudados por el gobierno central y que son destinados a las municipalidades. El resultado de todo ello es elocuente: los ciudadanos se sienten mejor representados por sus municipios que por el gobierno nacional, por el sistema de prefecturas y por el Parlamento.

De otro lado, tenemos el complicado caso colombiano. La violencia es el eje desde el cual puede entenderse las diferentes maneras en que el Estado se relaciona con los espacios regionales. Aquellos que resultan "hostiles" son relegados, creando o reforzando sentimientos localistas que retroalimentan las distancias y las justificaciones hacia la violencia por generar un ambiente en el que se resalta el hecho de *"compartir una historia común y de habitar un territorio formado, nombrado y pensado desde la guerra"* (González: 2003, 10). Así, resulta *"paradójico ... que parte de los habitantes del Sur del país hayan recibido atención por parte del gobierno nacional "gracias" a la expansión de un cultivo ilícito y la presencia de las FARC en la movilización de los campesinos "cocaleros"* (Idem.). De alguna manera, esto mismo sucedió en el Perú durante la década de los 80, cuando el Estado intentó aplicar una política diferenciada en los espacios declarados como *"zonas de emergencia"*, las que normalmente eran relegadas u olvidadas por no formar parte del circuito de acumulación económica.

Esta actitud estatal es una muestra de la precariedad del Estado nación sobre cuyo transcurso se fueron creando subculturas que, en muchos casos, se repelían entre sí, imposibilitando la formación de una imagen nacional unificada. *"Sobre estas bases, la sociedad colombiana avanzó en el siglo XX, sin que las estructuras y la concepción del Estado hayan sido profundamente alteradas"* (Idem., 11).

Bajo estas consideraciones, un elemento crucial resulta ser la forma como se ha tratado de resolver el problema agrario, pues los procesos de poblamiento, de cohesión y regulación social están íntimamente relacionados a este hecho. La acentuación del conflicto en los territorios recientemente colonizados está determinado por la profundización de la diferenciación social en la frontera interna: *"los enfrentamientos entre grandes hacendados, colonos individuales, arrendatarios y peones se convierten en nuevos mecanismos de expulsión de campesinos hacia regiones más apartadas de la frontera, lo que estimula el poblamiento del Oriente colombiano, desde el Putumayo hasta el Arauca y se refleja en la reciente estructuración del territorio amazónico"* (Idem.: 13). Cuando el comercio internacional decide suprimir a su favor la suficiencia alimentaria de los países

periféricos, al narcotráfico ofrece una solución real para las poblaciones campesinas periféricas de Colombia (Idem.).

En el Perú, una de las consideraciones básicas sobre la cuál se acordó reiniciar el ciclo democrático en el 2001 fue la construcción de un proceso de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales. En gran medida, el amplio consenso que tenían ambos objetivos estaba determinado por la creciente debilidad de los espacios provinciales que, bajo la experiencia autoritaria de los 90, se ahondó.

En realidad, hubo intentos previos en este sentido, siendo el más reciente el que se llevó a cabo a fines de la década de los 80 y que terminó en un fracaso, antes que el fujimorismo terminara por distorsionarlo. La intención era, entonces, no repetir los errores cometidos. Para ello, se elaboró un Plan Nacional de Descentralización, a cargo del Consejo Nacional de Descentralización, y cuando aún no habían madurado las condiciones necesarias las circunstancias políticas obligaron a la convocatoria y realización de elecciones de autoridades regionales.

Organizados espacialmente bajo la misma estructura departamental vigente desde los inicios de la República y cuyas pautas ya no responden a las necesidades actuales, los gobiernos regionales debieron iniciar sus actividades bajo graves dificultades de financiamiento y esperando transferencias de recursos y funcionales prometidas pero que no se efectivizaban. Asimismo, debían desenvolverse bajo un marco legal incipiente y confuso que no establecía con precisión los alcances de su jurisdicción. De alguna forma, se está intentando remediar tal situación, por ejemplo, con la promulgación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la presentación de numerosos proyectos de leyes que buscan mejorar este instrumento legal.

Durante el 2003, las señales de falta de consolidación han sido numerosas y revelan la fragilidad de un proceso iniciado sobre bases no muy sólidas. Aún cuando se aspira a mayores niveles de participación ciudadana en realidad la indiferencia de la población y, en algunos casos, la insatisfacción ante el desempeño de estos organismos ha sido elocuente. Resultado de esto han sido algunos procesos de revocatoria iniciados contra las autoridades regionales y las denuncias de corrupción que han derivado hacia procesos penales, como es el caso del presidente de la región Ancash.

## 2.4. El rol de las fuerzas armadas

Uno de los problemas institucionales más serios que enfrentan los países andinos son los roles que deben cumplir sus fuerzas armadas y cómo hacerlas eficientes en un ambiente de nuevas amenazas a la seguridad, por un lado, y de profundización democrática, por el otro.

La cuestión básica compartida por todos los países andinos es la presencia de fuerzas armadas que aún no han podido dejar de lado elementos anacrónicos y disfuncionales para una eficaz acción en el presente. Organizadas bajo criterios válidos para un mundo bipolar y de "guerra fría", todas ellas siguen asumiendo como premisas potenciales situaciones de conflicto fronterizo y si bien estas hipótesis no están totalmente descartadas en algunas zonas de la región (por ejemplo, la frontera colombo-venezolana y la reactivación de los diferendos entre Bolivia y Chile), las tareas son ahora diferentes y exigen profundos procesos de reformas para adecuar a estas instituciones a sus nuevos roles.

Algo fundamental al respecto es lo que se denominan "*fronteras internas*", es decir, aquellos espacios que pertenecen a la jurisdicción territorial de un Estado pero sin que éste pueda ejercer su total dominio allí, destacando entre ellos la Amazonía, una inmensa continuidad geográfica compartida por todos los países integrantes de la región, además de otros, como Brasil.

Asimismo, un problema de seguridad generalizable a toda el área andina es el que provoca la actividad ilícita del narcotráfico, frente al cuál se han evidenciado nitidamente las limitaciones que tiene una estrategia que es construida sin tener en cuenta los objetivos de los países directamente involucrados, como son Colombia, Perú y Bolivia, sino impuesta según los criterios asumidos por los Estados Unidos.

De otro lado, se hacen cada vez más evidente los intentos de asociar las movilizaciones y protestas sociales con prácticas terroristas y, además, vincularlas al narcotráfico para de esa manera criminalizar estas expresiones, justificando su eventual represión.

Finalmente, el Plan Colombia es un factor que compromete a toda la región y una serie de tensiones empiezan a desarrollarse en torno a éste. Una cuestión central resulta ser la intención de instalar una serie de bases militares norteamericanas bajo la justificación de un mejor control y monitoreo de la seguridad regional, que encuentra resistencias en algunos

sectores militares que ven en ello una intromisión contraria a sus propios objetivos institucionales, como ocurre entre los militares peruanos.

Todo ello conduce a mayores presiones sobre los gastos de defensa en cada uno de los países andinos, pero bajo un contexto en el que no se encuentran claramente definidas las políticas de defensa ni los roles que éstas deben cumplir en relación a la profundización y estabilización de la democracia.

Durante los últimos años se vienen llevando a cabo procesos de reformas militares en algunos países del área, como Perú y Ecuador. En gran medida, los objetivos buscados han sido diseñados sin tomar en cuenta a los comprometidos en estos cambios ni han sido producto de un amplio debate nacional. De esta manera, casi se reducen a la cuestión de cómo disminuir los gastos de defensa y se considera que algunas decisiones adoptadas como, por ejemplo, eliminar las tensiones intrarregionales y los “peligros internos” que toman formas subversivas justifican por sí solas un redimensionamiento de estas instituciones.

Planteadas así las cosas no se ha considerado con la importancia que merece una serie de aspectos que determinan la naturaleza de las relaciones cívico-militares y las causas que radican en la base misma del poder fáctico que mantienen. En este sentido, cuestiones que van desde las características del sistema político de los países andinos hasta consideraciones de índole cultural, que refieren especialmente a la serie de tradiciones que han formado a través de sus historias institucionales, permiten el arraigo de situaciones que favorecen su autonomía funcional.

Bajo este ambiente, en Ecuador se inició un proceso de *“reconversión de las Fuerzas Armadas”*, sin que ello varíe sustancialmente sus aspectos organizativos y doctrinarios. Aún más, las supuestas nuevas orientaciones no *“han sido objeto en el país de un amplio y serio debate y tratamiento institucional y democrático, lo suficientemente amplio, público, compartido y eficaz”*, otorgando un amplio margen de injerencia extranjera en estos ámbitos con lo que se dificulta cualquier fortalecimiento de los gobiernos (Sánchez- Parga: 2003, 12).

La despolitización de los conflictos sociales y de las mismas luchas políticas y hasta de la guerra conduce inexorablemente a una militarización del Estado, de la política y de la misma paz; pero también todo esto conduce a estados de guerra difusos, de escalas muy variables, que van desde las guerras guerrilleras hasta las más encubiertas y menos declaradas, pasando por los banditismos rurales o pandillismos urbanos. (Idem., 14).

En Bolivia también se está experimentando una reorientación militar que, como señala Raúl Barrios (2003, 31-45), ha provocado una crisis institucional por la ausencia de un perfil que los inserte en el contexto democrático que trata de consolidarse en este país. Además, por el hecho de haberse inhibido por un periodo las amenazas externas, los militares bolivianos se volcaron hacia el frente interno en donde disputaban espacios y prerrogativas con la policía, fuerza encargada del orden público.

Pero, los motivos que estuvieron detrás de las convulsiones sociales que se expandieron hacia fines del 2003 y que ocasionaron la caída del presidente Gonzalo Sánchez de Losada, van a convertirse en un factor importante para la probable recuperación de presencia política de los militares bolivianos. Uno de los ejes bajo el cuál se legitimó la protesta social fue el destino que el gobierno quiso imponer sobre los recursos gasíferos de Bolivia. Mientras que la decisión gubernamental prefirió una salida por puertos chilenos, justificándolo con argumentos estrictamente económicos, en el pueblo boliviano fue mayoritario el criterio que debía hacerse por puertos peruanos, apelando más bien a sentimientos nacionalistas.

El ahora presidente en ejercicio, René Mesa, luego de convocar a un grupo asesor permanente compuesto por ex cancilleres de la República, decidió reabrir el tema de las demandas territoriales y acceso al mar reclamados a Chile buscando, a diferencia del pasado, una correlación de fuerzas favorables a su posición en el sistema internacional. Todo lo cual, como hemos señalado, otorgará un previsto protagonismo a los militares y, seguramente, esto será acompañado con renovadas presiones sobre los gastos en defensa.

De otro lado, siguiendo planteamientos originados en la política de seguridad hemisférica norteamericana, la lucha antinarcoóticos se sigue diseñando sobre la base de estar enfrentando grupos con capacidad para desarrollar actos terroristas, algo que se ha visto subrayado luego de los hechos del 11 de setiembre del 2001. Como ocurre en Colombia y Perú esto determina una estrategia eminentemente militar e intervencionista y, frente a ello, las autoridades bolivianas han ejercido poca capacidad para plantear algún grado de autonomía e, incluso, han aceptado estas premisas teniendo en cuenta que las "certificaciones de buena conducta" en la lucha antinarcoóticos otorgadas por el Congreso de los Estados Unidos están vinculadas a la cooperación que ese país otorga a otras áreas y a la continuidad de tratados comerciales.

Esto conlleva dificultades evidentes para desarrollar vínculos orgánicos entre el Estado, los gobiernos y la sociedad en tanto genera la propensión

de tipificar toda acción de protesta y movilización como "terrorista". El intenso ciclo de movilizaciones sociales escenificado en los últimos años está siendo enmarcado bajo estos parámetros y, lejos de evaluar las causas reales que están provocando riesgos en la estabilidad política y desenlaces imprevistos -como la renuncia obligada del presidente Sánchez de Losada-, está siendo asumido como un problema estrictamente de seguridad lo que, entre otras cosas, vuelve a dinamizar algunos factores estructurales en las relaciones entre Estado, sociedad y gobiernos en Bolivia, como los sesgos racistas que contienen altísimas cargas excluyentes.

Lo que vemos en Bolivia como una situación aún larvada y proclive a desarrollar cotas de violencia más altas está, de alguna manera, totalmente desplegada en el caso colombiano. Aunque hay cuestiones de seguridad importantes que pertenecen al ámbito de las permanencias, como los problemas fronterizos con Venezuela, el aspecto crítico resulta ser un complejo escenario en donde se combinan la actividad subversiva de grupos alzados en armas y que ejercen controles territoriales, las respuestas privadas que cuentan con apoyos informales de algunos sectores del Estado -como los paramilitares- y los narcotraficantes.

Indudablemente, el actual escenario colombiano responde fundamentalmente a la dimensión estructural, en la que el Estado ha sido un actor disminuido frente a la presencia de fuerzas locales y regionales que le han impuesto a la vida política de ese país su propia dinámica. Un intenso flujo de migraciones internas y la incapacidad del Estado para controlar eficazmente los territorios colonizados hicieron que los poderes privados obtengan una amplia discrecionalidad.

Es en estos "*territorios de frontera interna*" en donde se han establecido los grupos alzados en armas y el narcotráfico. Bajo esta premisa el ex presidente Andrés Pastrana trató de desarrollar una estrategia de pacificación, mediante el acuerdo con las fuerzas guerrilleras y poniendo de lado tanto a paramilitares como a narcotraficantes, que tuviera como objetivo la expansión del control efectivo del Estado. Sin embargo, este intento fracasó estrepitosamente aumentando la propensión hacia una salida represiva, que es el aspecto fundamental del Plan Colombia, con una alta potencialidad desestabilizadora, pues introduce criterios contraproducentes para solucionar el problema y, sobre todo, allana el camino para una creciente intervención estadounidense en los problemas internos colombianos y, eventualmente, en la región andina.

Como señala Fernán González, "*el Plan Colombia, cuyos resultados se pueden ver en el Putumayo, confirma lo que los países andinos conocían*

*sobre imperialismo y previene sobre lo que se puede esperar como ruina del campesinado y del paisaje de la región*” (Op.cit., 20).

El tercer país andino comprometido directamente en el problema del narcotráfico con sus correlatos en la seguridad de la región, es el Perú. En este país las fuerzas armadas se perjudicaron por el apoyo político que otorgaron al régimen fujimorista, el alto nivel de corrupción en el que incurrieron sus oficiales, las relaciones que establecieron con el narcotráfico y la práctica sistemática de violaciones de los derechos humanos, entre otras manifestaciones, que ahora componen una fase de crisis institucional muy profunda.

Además, habría que agregar las dificultades generadas por el hecho de no haberse reestructurado ante los rápidos cambios en las correlaciones mundiales, cuando el esquema bipolar fue reemplazado por el unipolar. En este caso el resultado fueron instituciones que permanecieron organizadas como si la premisa de seguridad seguía siendo la “guerra fría”. También el hecho de que gran parte de su abastecimiento de armas y asistencia técnica provenía del desaparecido bloque socialista.

Así, la democratización que surge en el 2001 se planteó como una prioridad la reforma de estas instituciones, para adecuarlas a los retos actuales que plantea la seguridad. Sin embargo, luego de una primera fase en que la prioridad fue la lucha contra la corrupción que había imperado entre sus oficiales, este proceso fue decayendo y, en esa medida, fortaleciendo las resistencias institucionales cuya argumentación descansa en la idea de que son cambios impuestos cuyos objetivos serían su reducción y limitación de capacidades que no tienen en cuenta los “objetivos nacionales”.

Estas consideraciones son parcialmente verdaderas. En efecto, los criterios que vienen aplicándose están partiendo de una evaluación que considera objetivos hemisféricos originados en las necesidades de los Estados Unidos, pero esto se potencia por la carencia de una doctrina propia que, décadas atrás, fue uno de los signos distintivos de los militares peruanos, permitiéndoles un grado alto de autonomía funcional que finalizó con el fracaso del gobierno reformista que condujeron en la década de los 70. Desde entonces, las fuerzas armadas peruanas muestran dificultades evidentes para inscribir su actividad bajo nociones autónomas.

Ahora bien, aunque en la actualidad son instituciones que no tienen claridad en su rumbo, no se puede menospreciar su capacidad como poder fáctico. Temas muy sensibles como el narcotráfico, las protestas sociales “*criminalizables*”, espacios sin control estatal -como la Amazonia- y la

reactivación de las demandas territoriales bolivianas a Chile son presentados como justificaciones válidas para buscar mayores gastos en defensa y, en la medida de lo posible, paralizar o atemperar la reforma institucional que intenta llevarse a cabo.

El caso venezolano sería el que más distante estaría de las características que comparten las fuerzas armadas de los otros países de la región andina. La estabilidad institucional otorgada por el Pacto de Punto Fijo tuvo como uno de sus resultados lo que vendría a denominarse la *"abstención mutua"*, como regla en las relaciones cívico-militares. Si bien esto evitó situaciones tirantes, otorgó a los militares una gran autonomía y amplias prerrogativas.

Pero al sobrevenir la crisis provocada por el fin de la bonanza petrolera a inicios de la década de los 80, el protagonismo militar empezó a ser creciente dando muestras firmes de su capacidad de incidir en la deliberación de los asuntos políticos. En la siguiente década esta presencia se acrecentó cuando, después de más de treinta años de estabilidad política, en 1992 ocurren dos intentos de golpe de Estado. Luego vendría la toma de posición institucional respecto a los resultados electorales de 1993 para cerrar la década con la elección de un militar retirado, Hugo Chávez, como presidente de la República.

Lo que ocurre luego es un comportamiento muy semejante al que habíamos visto en sus pares del resto del continente. El resquebrajamiento institucional, la profundización de la crisis y el generalizado descontento ante los políticos y la política que manifestaban los venezolanos indujeron a las fuerzas armadas de ese país a arrogarse el rol de *"salvadores de la patria, organizadoras de la sociedad y defensoras de la nacionalidad, mientras se les aumentaban sus prerrogativas y autonomía funcional"* (CESAP/ALOP, 40).

En efecto, al inicio de su período presidencial, Chávez personificó este sentimiento que funcionó como elemento legitimador. Sin embargo, su radicalismo verbal generó escenarios conflictivos tanto internamente como en la región, al proponerse como una opción alternativa ante el neoliberalismo imperante e intentando *"... la creación de alianzas estratégicas con actores políticos y sociales emergentes o antagonicos a dicho stablishment ..."* (Idem., 42). La consecuencia fue la ampliación de resistencias incluso dentro de los militares, quienes empezaron a mostrar su disconformidad ante esta conducta, lo que tuvo su punto más alto en las jornadas de abril del 2002, en el que organizaron un golpe de Estado con considerable apoyo civil, que luego fuera revertido por Chávez.

Una cuestión remarcable que adquirió una importancia crucial en las posiciones de los militares venezolanos fue la manera como fue evolucionando el problema limítrofe que mantiene su país con Colombia. Un asunto que tenía las mismas características que veíamos en otros espacios de la región, fue adquiriendo otra connotación cuando dicha frontera se convirtió en escenario del conflicto interno colombiano generado por las FARC. El territorio limítrofe presenta un intenso flujo migratorio que es aprovechado por dicha organización armada para asentar bases entre esta población y, de esa manera, evita una acción eficaz del Estado colombiano.

Lo que por sí mismo era evaluado como un *"problema de seguridad nacional"* por las fuerzas armadas de Venezuela se tornó en un asunto aún más delicado cuando Chávez declaró sus simpatías por las FARC. Aprovechando esta circunstancia, se ha buscado desarrollar entre los militares venezolanos una posición distante y confrontacional contra el actual presidente de la República.

## **2.5. Los partidos políticos**

Es evidente la crisis que vienen manifestando los partidos políticos durante las últimas décadas y el aspecto sustancial de la misma radica en la paulatina disminución de sus representatividades. En otras palabras, en tanto organismos que canalizan las relaciones entre la sociedad y el Estado, los partidos políticos deberían reflejar los intereses de los diversos sectores sociales y es este el factor que se viene criticando abiertamente. Los actores y las dinámicas formadas en el nivel social no son reflejados por ellos, abriendo así profundos vacíos de articulación que conducen a preguntarse si es posible estabilizar procesos democráticos bajo situaciones en las que la política es profundamente cuestionada.

Es habitual ver a los partidos entre las instituciones que merecen mayor desconfianza entre la población. En gran medida, lo que tenemos son organizaciones que resultaron *"inelásticas"* y con poco poder de adaptación ante una realidad social que manifestaba rápidos y profundos cambios. Asimismo, contruidos bajo criterios muy firmes de centralización organizativa, los partidos políticos no sólo resistieron a cualquier tipo de prácticas democráticas en sus instituciones sino que, además, exportaron tales procedimientos en su acción hacia fuera, promoviendo y fortaleciendo ambientes políticos exclusivistas con fuertes rasgos oligárquicos en los que resultaba difícil el desarrollo de nuevas tendencias las que, muchas veces, debieron emplear vías informales para poder expresarse. Agregado a este conjunto de factores, habría que subrayar el impacto negativo que las

experiencias dictatoriales y autoritarias ejercieron sobre ellos, restándoles continuidad y ambientes adecuados para su consolidación.

Así, se ha vislumbrado una serie de dimensiones en las que se manifiesta esta crisis, entre ellas, el plano doctrinario, la falta de renovación en los liderazgos y las deficiencias organizativas. Sin embargo, un aspecto determinante en el que no se ha profundizado adecuadamente son las formas y maneras que éstos utilizan para vincularse con la sociedad. No es sólo el hecho de ser sensibles a las demandas de la población, canalizarlas y portar soluciones a las mismas. Es un ámbito que está más ligado a la cultura política, a las "*costumbres*" y a lo que se asume como "*habitual*" en los vínculos entre partido y sociedad. En este sentido, destaca la persistencia del clientelismo a través del tiempo.

Los partidos políticos no han hallado mejor forma de relacionarse con un ambiente de debilidad de los actores sociales tradicionales que volcándose hacia una mayoría cada vez más creciente de pobres e indigentes reproduciendo este tipo de mecanismos, que si bien pueden otorgarles beneficios electorales coyunturales anulan su capacidad de agente que otorga identidades y cohesión a los agentes sociales. Es decir, han afinado sus capacidades de distribuidor de recursos materiales sacrificando sus funciones de ofertante de recursos simbólicos.

De otro lado, sin lugar a dudas, no puede afirmarse que los partidos políticos están en crisis sin referir la crisis que experimentan los contextos políticos institucionales en los que se hayan inscritos. Los problemas de los partidos, de la política y de la institucionalidad del Estado se retroalimentan unos a los otros, describiendo un círculo vicioso en el que resulta difícil, hasta el momento, vislumbrar una salida coherente.

Así, una cuestión que destaca es la incapacidad manifiesta de estas organizaciones para superar un comportamiento que gira esencialmente en torno a la captación de recursos públicos para distribuirlos entre sus clientelas, evitando que estas prácticas generen déficits e hiperinflaciones.

La experiencia de los países de la región andina respecto a este tema ha sido, de alguna manera, diversa y ello está en directa relación con las capacidades que han demostrado los que participaron en los sistemas de partidos para estabilizar la política en cada uno de sus países. Las democracias más fortalecidas de los Andes, Colombia y Venezuela, fueron producto de pactos con objetivos bien definidos, liderazgos claros y reglas establecidas aunque sin perspectivas en los plazos. Dado que la naturaleza misma de estos acuerdos significaban "*cerrar*" la política, haciéndola un

coto exclusivo de los que participaban en ellos, en la medida que la situación cambió con el transcurso del tiempo y aparecieron nuevas demandas, lo que en algún momento fue funcional para inhibir los “*peligros*” que se cernían sobre el sistema democrático, fue convirtiéndose en un impedimento para su adecuado desarrollo que motivó, en el caso de Venezuela, una sucesión de estallidos sociales y la aparición de “*outsiders*”; mientras que en Colombia debió establecer nuevas reglas de juego, con la Constitución de 1991 y, aún así, seguir procesando cambios para evitar el colapso.

La inestabilidad boliviana, que dio fin prematuramente al gobierno de la UDP en 1985, también exigió de los actores políticos una superación de sus grandes diferencias para lograr un acuerdo de gobernabilidad que permitió, entre otras cosas, soportar el enorme costo social que significó la aplicación de las medidas de ajuste para estabilizar los indicadores macroeconómicos. Tal como viene aconteciendo en Colombia y Venezuela, el agotamiento de este esquema está dando señales muy evidentes, que se refuerza con la presencia de movimientos sociales que derivan hacia roles políticos al encontrar allí un nicho de representatividad que no puede ser asumido por los partidos políticos.

En el Perú la situación presenta algunas características peculiares. La transición democrática de los años 80 se hizo, por un lado, con partidos políticos que ya mostraban claros signos de agotamiento programático y poca capacidad para adecuarse a los nuevos retos, aún cuando se tenía la presencia novedosa de una izquierda que había demostrado una alta capacidad para actuar en niveles locales de la política pero que no encontraba vías eficaces para plantearse como una alternativa nacional. A todo ello debió agregarse el reto que significó la amenaza de la subversión que en poco tiempo se convirtió en uno de los ejes esenciales de la política peruana, presionando profundamente sobre el sistema formal y dando paso a la militarización del Estado.

Los partidos políticos quedaron desubicados cuando debieron reorganizarse bajo los nuevos parámetros. No lo lograron y a medida que la desestructuración de la matriz estado-céntrica se hacía evidente el impacto sobre los tradicionales mecanismos de reproducción partidaria resultó contundente, alejando a los ciudadanos de la actividad política y debilitando, por ende, la legitimidad misma del sistema. Por ello no fue sorprendente que una serie de derivados de esta práctica política que fue habitual, como la ineficiencia del sector público, el clientelismo extremo y la corrupción fueran vistas como íntimamente asociadas a la institucionalidad partidaria misma y se utilizaran para inducir aún más su desprestigio.

La hiperinflación, el caos y la inseguridad de fines de los 80 dieron ocasión para la consolidación de los denominados outsiders, tan así que las elecciones generales de 1990 se deciden entre dos de ellos, Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa, y con ello la expresión de los primeros síntomas de la cancelación de la política que experimentará el país durante los años 90 y que no puede superar hasta la actualidad.

### 3. La sociedad civil

La denominada sociedad civil es una construcción social relativamente nueva en los países de la región, aún cuando el concepto tiene una densa historia tras de sí en otras latitudes, pues se arraiga en una larga tradición liberal. A diferencia de lo sucedido en los países sajones, en el que la sociedad antecedió a la formación de los estados, el proceso político descrito en América Latina fue determinado por éstos, sin dejar espacios para el despliegue autónomo de las expresiones sociales, en tanto la idea de un Estado nacional fundante en el que residía, en teoría, la representación de todos los sectores e intereses de sus ciudadanos resultó determinante y su acción tuvo un sentido homogenizador que diluía los compartimentos sociales y culturales en beneficio de la unicidad que construía e imponía.

Sólo la aparición de nuevos sectores sociales con el influjo de los intentos desarrollistas y como producto de profundas transformaciones del patrón social tradicional, como el flujo poblacional que transformó a cabo de pocas décadas el panorama demográfico y la expansión del sistema educativo, presionó por la ampliación de los márgenes democráticos, exponiendo los límites de los estados para garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos y, con ello, los grandes espacios de exclusión existentes. Además, a ello habría que sumar las diferentes experiencias autoritarias y dictatoriales, que tuvieron la particularidad de tensar al máximo el conflicto entre un Estado agresor y una sociedad que se sentía agredida por la acción de éste.

Es cuando las tendencias “*entropifugas*” (Gellner: 1988, 91)<sup>6</sup> toman cuerpo y se desarrollan cuestionando la legitimidad que se arrogó el Estado en la representación de los ciudadanos. Entonces, su poder será cuestionado y empezará a surgir una visión de sociedad civil también proclive a crear y desarrollar poder, lo que encontrará apoyo cuando el Estado nacional evidenció su crisis y, en el caso de los países latinoamericanos, cuando el paradigma establecido por el neoliberalismo que buscaba la hegemonía de la economía como cuestión privada y de los más poderosos se bate en retirada.

Así, la sociedad civil está surgiendo a partir de estas experiencias intentando buscar un perfil propio, componer nuevos actores sociales y construyendo su identidad contraponiéndose al Estado y a la economía. Ahora bien, si en líneas generales puede afirmarse que hay una proclividad democratizadora en sus agendas debe tenerse cuidado de idealizarla pues no deja de desarrollar tendencias excluyentes, jerárquicas y antidemocráticas en su seno.

Además, “*la sociedad civil puede ser heterogénea y fragmentada, tornándose difícil la tarea de agregar intereses comunes. Igualmente puede tener un carácter contradictorio: mientras algunas organizaciones cívicas buscan perpetuar las injusticias, otras tratan por todos los medios de reducirlas*” (Panfichi: 2002, 14).

En efecto, resulta difícil elaborar un juicio “*objetivo*” de la sociedad civil en las actuales circunstancias. En primer lugar, el concepto ha sido corrompido por el uso que le han dado los organismos internacionales cuando se referían a ella en momentos que elaboraron sus “*reformas de segunda generación*”. En segundo lugar, derivado de lo anterior, algunas organizaciones de la sociedad civil, decidieron transitar de la oposición al colaboracionismo con el Estado y los gobiernos durante los años 90, sin procesar en debida forma este cambio de roles. En tercer lugar, acostumbrados a presenciar la acción de actores sociales con firmes objetivos políticos como, por ejemplo, el movimiento obrero en algunos países de la órbita andina, se hace difícil entender la dinámica de los movimientos sociales actuales que aparecen fragmentados, heterogéneos y sin capacidad de hegemonía.

---

<sup>6</sup> Ernest Gellner tipifica como una expresión “*entropifuga*” a todo aquello que sigue siendo irreductiblemente diferenciado a pesar de los intentos homogenizadores que impone todo proceso de modernización.

Sin embargo, a pesar de todo ello una mirada en perspectiva permite un relativo optimismo. El rol que le tocó y toca desempeñar a algunos segmentos de la sociedad civil en estos últimos años ha sido positivo y porta indudables factores de democratización. Así, las comunidades de derechos humanos en Colombia y Perú han sido muy dinámicas y sus respectivas intervenciones en contextos atravesados por la violencia son decisivas para un efectivo ejercicio de la justicia. Igualmente, los movimientos étnicos en Ecuador y Bolivia han ejercido una profunda presencia democratizadora en estos países, mediante una interpelación frontal a sus respectivos estados. Asimismo, movimientos de productores agrícolas, especialmente el cocalero, son determinantes para resistir las políticas interventoras de los Estados Unidos así como para establecer tratos más equitativos en los tratados comerciales, como el ALCA y los Tratados de Libre Comercio (TLC).

Por ello, aunque la sociedad civil, en los Andes y en la región latinoamericana en su conjunto, no ha establecido sus criterios de identidad de manera firme, siendo entendida aún por negación, es decir, como un espacio que no es el Estado y no es la economía, es indudable que es un factor gravitante para las nuevas formas con las que empieza a entenderse *"lo público"* en nuestros países. Es así como vuelve a adquirir importancia el debate sobre lo *"público no estatal"*, como ámbito de fortalecimiento de la sociedad civil organizada, lo que renueva el interés sobre la cuestión del desarrollo local y, sobre todo, la naturaleza de la relación entre la sociedad civil y la comunidad política.

Que la sociedad civil no puede entenderse obviando sus relaciones y retroalimentaciones con el Estado y la sociedad política es lo que puede extraerse como conclusión cuando focalizamos nuestra atención en lo que sucede en Ecuador. En este país, los vasos comunicantes entre estas instancias se quebraron, *"desinstitucionalizando"* el conflicto y obteniendo como resultado un *"desorden democrático en todo el sistema político y a radicalizar los antagonismos y conflictos entre la sociedad civil y el gobierno ..."* (Sánchez-Parga: 2003, 4).

Esto ha quedado oculto, según Sánchez-Parga, porque una de las principales características de lo que él denomina desconsolidación democrática es la desaparición de los contenidos democráticos. *"Por eso el discurso inflacionista sobre la sociedad civil no hace más que encubrir su decline, desaparición y destrucción; el discurso sobre la pobreza, las prácticas de "lucha contra la pobreza", no hacen más que ocultar las causas y formas de una colosal producción de riqueza en el mundo y de su correspondiente proceso de empobrecimiento ..."* (Idem., 5).

De esta manera, la desconsolidación democrática desarticuló a la sociedad civil, quedando en parte aislada y en parte en conflicto con la sociedad política, el Estado y el mismo régimen institucional de la democracia. Aún más, la ausencia de un ambiente democrático distorsiona su identidad y le genera confusiones acerca de sus roles y objetivos; en ese sentido, lo cuestionable no serían las debilidades evidenciadas por ésta sino el modelo en donde se funda, que se asienta cuestionando precisamente su existencia.

En Ecuador, como en los otros países de la región, las últimas dos décadas han servido para presenciar el declive y la desarticulación de un conjunto de actores sociales tradicionales, que respondían a un ordenamiento estado-céntrico, como los campesinos, los obreros, los estudiantes y las organizaciones barriales, cuyas fisonomías se establecían bajo el criterio de clase social.

En la actualidad son otros los grupos que se movilizan, como los empleados del sector público, grupos locales ("*cívico-regionales*") y, sobre todo, los indígenas. Sus modelos de actuación, a diferencia del pasado, son muy diversificados y van desde la movilización muy coyuntural y reivindicativa hasta altos niveles de organización, como sucede con el movimiento indígena, "*que en la actualidad se encuentra casi totalmente integrado y absorbido por las mismas organizaciones indígenas y conducido bajo su dirección*" (Idem.: 27).

Un rasgo de estos nuevos protagonistas en la escena social es su proclividad hacia dinámicas excluyentes y, por lo mismo, la incapacidad para intentar articulaciones entre ellos y el desinterés hacia la formación de hegemonías. Así, los ejes movilizados, como pueden ser cuestiones generacionales, sexuales, étnicas o culturales, difícilmente encuentran representatividad más allá de las comunidades directamente involucradas.

A ello habría que agregar lo sumamente corrosivo que significan para la organización social algunos factores sociales y económicos, como la pobreza, el desempleo, la informalidad y el desarraigo. Todas ellas, que son manifestaciones de una situación estructural que proviene de un proceso de largo plazo y persisten sin soluciones aparentes en el presente, se agudizan aún más cuando empiezan a primar nuevas formas de acción social sobre los ejes del mercado, el consumo, la información y la comunicación. El predominio de factores con solución de continuidad bajo los nuevos retos forma situaciones donde lo que "*ocurre con frecuencia es la coexistencia y amalgama muy traumáticas y conflictivas de formas presociales, sociales y postsociales de acción social, donde la reivindicación*

*se confunde con la protesta, la demanda de participación con los rechazos de la marginalidad, el movimiento democrático con las rebeliones menos revolucionarias y a veces más reaccionarias”* (Idem.: 29).

Aún más, esto se ve alterado cuando la comunidad política procesa su propia crisis y los *“sistemas de partidos”* manifiestan síntomas de descomposición. Como afirma Sánchez-Parga, ello da lugar a situaciones paradójicas en las que presenciamos actores sociales sin identidades establecidas, lanzados al protagonismo político por la ausencia de representatividad.

Fue lo que pasó con el movimiento indígena al desencadenarse la crisis del gobierno del presidente Mahuad. De allí hacia adelante se convirtió en un eje desde el cual giraba la política ecuatoriana, de tal manera que fue determinante para la elección de Lucio Gutiérrez como presidente de la República, en el 2003. Meses después, la alianza entre el gobierno y el movimiento indígena finalizó abriendo una crisis cuyas consecuencias son imprevisibles. *“La ruptura se precipitó con la oposición del partido indígena Pachakutik, a apoyar al régimen en sus compromisos adquiridos con el Fondo Monetario Internacional: una reforma legal tendiente a reducir salarios en la Administración Pública y a ampliar la jornada de trabajo a 44 horas”* (CAJ: 2004, 35).

También están las presiones de maestros, médicos y sindicatos petroleros las que dieron como resultado un importante impacto negativo en la credibilidad del gobierno pero, debido a la naturaleza netamente reivindicativa de estos sectores movilizados, resulta difícil asumir que puedan estar construyendo una alternativa de mayor democratización.

Tal estado de cosas nos remite a la imposibilidad de desarrollar un movimiento social bajo condiciones de extrema precariedad. La extensión de la pobreza y la marginalización son factores que finalmente anulan cualquier propensión al cambio por tener la particularidad de fragmentar las identidades sociales y si bien las expresiones pueden adquirir visos de extremo radicalismo, en realidad estamos ante prácticas con un gran potencial conservador.

Aparentemente, el movimiento indígena ecuatoriano estaría negando estas afirmaciones. El protagonismo alcanzado, su sólida organización, la cohesión entre sus variadas tendencias y una dirigencia capaz de conseguir los objetivos propuestos parecieran contradecir los lineamientos generales bajo los cuales se conduce la sociedad civil. Sin embargo, lo inexplicable que aparentemente resulta esto es algo que confirma la regla, es decir, una acción que más allá de las valoraciones resulta complicada para entender.

En Bolivia, en cambio, el punto de partida fue un vigoroso movimiento sindical minero, centralizado en la COB, que fuera desarticulado por los efectos de los ajustes económicos realizados hacia mediados de los años 80. A ello habría que agregar que este movimiento estaba siendo cuestionado desde el campo popular por la confederación campesina (CDUTCB) y las demandas multiplicadas desde los comités cívicos de alcance regional formados durante la fase final del gobierno de la UDP. En resumen, estábamos frente a una forma de centralización gremial que había perdido efectividad con el transcurso del tiempo, en parte porque se agudizaron las tensiones siempre presentes entre obreros y campesinos; y, en segundo lugar, porque el patrón de acumulación desplegado en ese país había generado nuevos polos de desarrollo, como Santa Cruz de la Sierra, originando nuevas vertientes de demandas.

Esta pérdida de "centralidad" de la COB ha dado paso a otras formas organizativas, alejadas de las propuestas transformadoras y desenvolviéndose en el plano de las reivindicaciones. Aún así, son innegables las potencialidades democratizadoras poseídas por el movimiento indígena en tanto expresa la situación de la mayor parte de la población de este país.

A todo ello se debe incorporar un nuevo actor: el campesino cocaleero. Desde 1987, cuando se expidió la Ley de Sustancias Controladas, que regulaba los cultivos de coca y reprimía el tráfico de precursores, la movilización de este sector social fue importante ejerciendo una resistencia exitosa a los planes del Estado, debilitándose sólo hacia finales de los años 90.

También al movimiento indígena de tierras bajas que en 1990 protagonizó una marcha nacional en la que logran el reconocimiento de derechos territoriales - "territorios indígenas" - que luego serán ratificados en la Ley INRA. De otro lado, en las ciudades, la multiplicación de las "microempresas" hace sentir su presencia en términos cuantitativos, aunque el fraccionamiento por disputas en el liderazgo y la colisión de intereses entre productores y comerciantes disminuye ostensiblemente su capacidad de presión.

Asimismo, los gobiernos locales han adquirido renovada importancia, como consecuencia de la aplicación de la Ley de Participación Popular, que ha incentivado la formación de asociaciones departamentales de municipios, de concejales, de comités de vigilancia, de mancomunidades municipales, etc. Igualmente, el desarrollo de la instancia regional ha motivado la aparición de identidades que, en gran medida, expresan sentidos elitistas y excluyentes, como la idea de "nación *camba*" conducida por

empresarios y líderes de Santa Cruz, que intenta presentarse como contraparte a la "nación aymara" elaborada por el ala radical del katarismo.

Como conclusión, en Bolivia no existe más la organización corporativa, resultado de la conformación social del Estado surgido con la revolución de 1952, pero tampoco se ha conformado plenamente un patrón alternativo. Es cierto que la amplia diversidad con que se expresa la sociedad organizada en estos momentos contiene elementos democratizadores, pero el desarrollo de éstos está condicionado al abandono de prácticas cerradas que guían la acción de los involucrados.

En Colombia, según Mauricio Romero (2002, 331), hablar hoy de sociedad civil puede parecer paradójico dado el escalamiento del conflicto armado y sus efectos sobre la vida pública de ese país. Sin embargo, ha sido precisamente el escenario de conflicto el que ha posibilitado el surgimiento y consolidación de al menos dos redes ligadas a la pacificación y al fomento de la democracia y la justicia social.

En este sentido, la sociedad civil ha estado muy activa en las propuestas de paz que se vienen elaborando desde 1982 y con las reformas descentralizadoras que han abierto canales de participación local para la población.

En el primer caso, tenemos una evolución muy interesante en cuanto a posiciones y propuestas. Los sectores que se hallan comprometidos en los procesos de pacificación iniciaron sus actividades bajo la cobertura de organizaciones y movimientos populares en franco enfrentamiento contra el Estado, para pasar luego a una dimensión más compleja y diversificada en la que además de promover el ejercicio de derechos, abren espacios para la cooperación con el Estado o comparten responsabilidades con éste según como se plantea la coyuntura.

Paralelo a ello subsisten las redes de los partidos tradicionales, muy densas y fuertes, sustentadas en un clientelismo arraigado y de múltiples facetas pero que, sin embargo, han padecido una fragmentación extrema. Aún así, las prácticas asimétricas y privatistas que residen en la base de estas relaciones clientelares están lejos de ser socavadas.

Sobre lo segundo, lo destacable en el caso colombiano es la aparición de corrientes críticas a la corrupción y fomento de virtudes cívicas republicanas que se escenifican especialmente en las grandes ciudades. Si desde una perspectiva latinoamericana Colombia es notable por la armonía relativa de la distribución geográfica de su población urbana, "las

*ciudades por dentro revelan, mejor que en ningún otro plano de la realidad social, el fracaso del ideal urbano de modernización occidental*" (Palacios, 2002, 310).

Esto sólo puede explicarse por las grandes transformaciones en el patrón poblacional que produjo en Colombia, igual que en el resto de América Latina, la industrialización por sustitución de importaciones. Uno de los resultados más importantes de dicho proceso fue la heterogeneidad del mundo laboral que se formó en las urbes, en donde el componente mayor fue el que se englobó bajo el término de *"informal"*, normalmente habitante de los crecientes cordones de miseria que empezaron a multiplicarse en los centros urbanos y, luego de asegurarse su falta de potencial revolucionario, fueron cooptados como clientes políticos por las redes que respondían a los partidos tradicionales.

La reacción ante esta *"ciudad ilegal"*, como la denomina Marco Palacios (op. cit., 318), en la que muchos colocaban el origen de todos los males, como las altas tasas de criminalidad existente, condujo a la crítica frontal contra los corruptos *"barones"* políticos, reproductores en beneficio propio de esta situación y, con ello, la expansión de un movimiento que alienta la vigencia de los derechos políticos y civiles.

Ambas cuestiones, la pacificación y la construcción de canales participativos, quedaron representadas entre los integrantes de la Constituyente de 1991 y, por otro lado, se enfatizaron con la incorporación de los grupos guerrilleros, el paso del bipartidismo al multipartidismo y la profundización de la descentralización aunque la suerte corrida por cada uno de estos tres aspectos haya sido diversa. Hacia 1998 prácticamente desapareció la presencia política de los ex guerrilleros amnistiados, la aspiración al multipartidismo quedó expresada en la atomización del bipartidismo y la descentralización creó una inmensa dificultad fiscal. En suma, como afirma Eduardo Pizarro, se avanzó en la democratización pero no en la gobernabilidad (1999, 297-333).

De esta manera, la experiencia enseñó a los colombianos que la premisa del ciudadano virtuoso, guía de la acción hasta esos momentos, simplemente no existía y la tarea consistía en moldearlo. De igual modo, aunque el aspecto cuantitativo de la sociedad civil mostraba cifras respetables hacia fines de la década de los 90 (casi 183.000 organizaciones), la calidad del tejido social no es de la calidad que se esperaba, pues resulta bastante diversificado. En su gran mayoría las organizaciones están dirigidas a tareas asistencialistas y son relativamente pocas las que buscan el empoderamiento de los actores sociales.

En el caso peruano veremos actuando algunas de las tendencias que hemos descrito hasta el momento para los otros países de la región. Aquí también vamos a encontrar actores políticos que se desarrollaron en los marcos establecidos por el modelo de sustitución de importaciones que, en su momento, fueron gravitantes en la escena nacional. Los obreros fabriles fueron fortaleciéndose de manera creciente y si bien la centralización de su movimiento tuvo limitaciones debido al colaboracionismo de la CGTP hacia el gobierno militar de mediados de los 70, las tendencias que pugnaban por una mayor autonomía y radicalización frente a éste y la presencia del sindicalismo aprista en la rama textil, su protagonismo llegó a un punto culminante con los paros nacionales de 1977 y 1978, que fueron hechos decisivos para que los militares decidieran el retorno de los civiles al gobierno. La historia posterior será de un paulatino y constante declive.

El movimiento campesino, muy activo entre fines de los 50 y durante los 60, amenguó notoriamente cuando el gobierno militar impulsó la reforma agraria. Otra dinámica importante fue la del movimiento barrial, que logra sus niveles más altos de movilización durante los años 80, para luego decaer y ser finalmente desestructurado por el clientelismo oficial del autoritarismo fujimorista de la década de los 90.

De otro lado, un sector que logró importantes niveles de articulación durante la década de los 80 fue el de los empleados públicos, centralizados en la CITE, debido a la posibilidad de sindicalización que les abrió la Constitución de 1979. Junto a ellos, los maestros agrupados en el SUTEP, bajo una dirección jaqueada por los impulsos extremistas de muchas de sus bases controladas por Sendero Luminoso, mantuvieron el protagonismo que ya habían adquirido desde la década anterior.

Durante los años 90 prácticamente dejaron de existir los actores que habían compuesto los principales escenarios de movilización social en el Perú, por efecto de la expandida violencia política que azotó al Perú entre 1980 y 1995 pero, sobre todo, por la aplicación del modelo neoliberal en la economía que además de tener un evidente sesgo anti-industrial aplicó muchos esfuerzos para desmontar una serie de derechos laborales adquiridos por los trabajadores, para lo cual les fue indispensable modificar la legislación vigente, a partir de una nueva Constitución promulgada en 1994.

Aunque en teoría la política de pacificación y las acciones destinadas a adecuar al aparato económico e institucional a los criterios del mercado no tenían por qué condicionarse, en los hechos sucedió así y gran parte de la desmovilización de los sectores laborales, para impedir cualquier

resistencia ante los cambios que intentaban aplicarse, se debió a una draconiana legislación anti-subversiva proclive a tipificar como "terrorista" cualquier acto de protesta social.

Sin embargo, la expansión de la violencia política y la respuesta del Estado, aplicando una sistemática política de violación a los derechos humanos especialmente luego de decidirse la intervención del Ejército en la lucha contrasubversiva, a fines de 1982, dio pie para que sectores comprometidos en la vigencia de estos derechos, provenientes de sectores de base de las iglesias católica y evangélicas así como de algunos partidos de izquierda, empezaran a desarrollarse y al cabo de algún tiempo formaran densas redes organizativas de alcance nacional que se agrupan en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

La violencia política también dio pie para que los campesinos residentes en las zonas de conflicto, especialmente en el departamento de Ayacucho, organizaran su autodefensa para contrarrestar la presencia impositiva de Sendero Luminoso en esos lugares. Estos esfuerzos autónomos lograron su cometido y al cabo de pocos años se convirtieron en eficaces instrumentos para desalojar a los subversivos. Pero, hacia finales de los años 80, algunos cambios importantes en la estrategia antisubversiva del Estado dirigidos a vincular a la población en la lucha, derivaron en una paulatina cooptación de estas organizaciones hasta que, hacia 1992, mediante dispositivos legales quedó formalizada su dependencia de los comandos políticos militares de las zonas de emergencia. En la actualidad estas fuerzas locales ejercen aún una especie de control social usando el poder que les da el hecho de poseer armas y ante la imposibilidad del Estado para obligarlas a desarmarse, se han planteado algunas iniciativas, como convertirlas en "policía rural".

Asimismo, el empobrecimiento, la marginalidad y el desempleo si bien han sido factores gravitantes para la descomposición del tejido social, también es cierto que motivaron la aparición de nuevas formas organizativas en la sociedad peruana y, así, veremos la multiplicación de comités de autosubsistencia -comedores populares, comités de vaso de leche- que paulatinamente fueron centralizándose en federaciones locales y regionales hasta convertirse en entidades muy representativas. Una importante parte de esta organización fue utilizada políticamente por el régimen Fujimorista para desplegar sus criterios clientelistas. Pero, a pesar de ello, en la actualidad su actuación tiene ribetes democratizadores en tanto buscan ser no solamente instancia de recepción de víveres sino también administradoras y vigilantes de los recursos que se distribuyen.

Por último, las jornadas anti-autoritarias que vinieron gestándose desde 1998 en el Perú, y que tuvieron su momento crucial en el año 2000 con la obligada renuncia de Alberto Fujimori a la presidencia de la República, fue ocasión para que dos actores, los movimientos regionales y los universitarios, tomaran protagonismo. En el momento cundió una especie de optimismo al ver, luego de años de apatía y acción defensiva, sectores que tomaban la iniciativa y salían a las calles a manifestar su oposición ante el agobiante centralismo que había ejercido el fujimorismo, la ausencia de canales democráticos y la burla evidente que se hacía incluso a los marcos normativos que el propio oficialismo había creado para gobernar.

Pasado el tiempo, una visión en perspectiva permite aseverar que muchos puntos de vista levantados acerca de la potencialidad de estos movimientos eran erróneos. El "movimiento" estudiantil, así como el regional, expresaban tan sólo un estado de ánimo, ya que sus integrantes si bien unidos por un criterio anti-autoritario bastante genérico, no tenían mayores elementos para dirigir su protesta hacia niveles más orgánicos. Luego de la caída del régimen fujimorista la movilización estudiantil desapareció y si bien aún se mantiene cierto dinamismo en la dimensión regional, éste se localiza en ciertos espacios y su desarrollo va a depender en cómo se articulan las demandas de regiones que difieren mucho entre sí y, por otro lado, entre ellas y otros actores sociales, como los productores agrícolas, los maestros y los campesinos cocaleros.

Sobre estos últimos, si bien no son una expresión equiparable a sus similares bolivianos, al iniciarse la reconstrucción democrática se han convertido en una de las expresiones sociales más importantes del país. La protesta de los campesinos cocaleros marca los estrechos límites bajo los cuales se conduce la lucha antinarcóticos, un instrumento cuyos componentes militares son determinantes y que no deja espacio para la reconversión concertada de cultivos. Si bien inicialmente el gobierno del presidente Toledo dio muestras de voluntad negociadora la oposición tajante del gobierno norteamericano a estas formas, concebida bajo la premisa de que el campesino es "*narcoterrorista*", hizo imposible su continuidad generando situaciones irresolubles y con crónico potencial conflictivo.

A pesar del impacto relativamente grande que ocasionan sus manifestaciones, el denominado movimiento cocalero está muy lejos de ser tal: si bien algunos aspectos generales pueden articularlos coyunturalmente, las diferencias entre los diversos grupos de productores que intenta centralizar los hace un interlocutor con el que difícilmente se puede llegar a acuerdos.

Finalmente, en Venezuela, a partir de los años setenta, se comenzó a gestar un nuevo panorama en la dinámica interna de la sociedad. A diferencia de la década anterior, en la que predominó la acción de los partidos políticos, comenzaron a surgir un conjunto de nuevas organizaciones, nacidas bajo la iniciativa de sus propios integrantes, como asociaciones vecinales, cooperativas, unidades de consumidores, grupos culturales y otros. Se destacaba una oposición al control político ejercido por un pacto político elitista y "cerrado" que si bien otorgaba estabilidad, clausuraba los canales de expresión y participación que no estaban inscritos en los partidos, enfatizando por ello el sentido de la libertad de las personas en encontrar respuestas de acuerdo a sus propias pautas.

A partir de los ochenta pudo notarse una consolidación de estas expresiones organizadas iniciándose un periodo de auge, de tal manera que empezó a hablarse de la década de los movimientos sociales. Las características de estas propuestas pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- Diversidad y pluralidad propositiva.
- Carácter policlasista.
- Estructuración e interacción con otros sectores desde una perspectiva democrática.
- Visión de lo alternativo ante lo establecido.
- Intensa crítica a la actuación de los partidos políticos.

En la década de los años noventa se evidencia una mayor maduración y estructuración del tejido social. Sus actores manejan con mayor claridad su propio perfil y rol en la sociedad. Se da un vuelco cualitativo en la relación con el Estado estableciéndose los primeros vínculos signados por la cooperación. Se comienza a entender, en su forma y contenido, que la actuación de las organizaciones civiles es clave para el desarrollo. Este hecho, unido a que se contaba con un tejido social de cierta importancia, se constituyó en un factor determinante de la gobernabilidad democrática en el país, en el momento que se producen dos golpes de Estado en 1992.

Actualmente, es innegable la movilización democratizadora que muestra la acción de la sociedad civil venezolana, ante los impulsos autoritarios del presidente Hugo Chávez, siendo un aspecto resaltante lo que atañe a la libertad de expresión frente a los intentos de controlar los medios para buscar dificultar la exposición de los opositores al gobierno.

## 4. Las crisis múltiples en la región andina

La democracia regional está cuestionada. Más aún, las señales de creciente insatisfacción, la deslegitimidad de sus representantes e instituciones, el desprestigio de los operadores políticos y la acción de un Estado cada vez más distante de sus ciudadanos que no es garante de los derechos ciudadanos sino, muchas veces, el principal violador de los mismos, la sume en un complicado "distanciamiento". Si democracia es participación, los ciudadanos sienten, según las constantes encuestas, que la política les resulta algo lejano y ajeno.

Al levantar explicaciones sobre esta situación, se han considerado varios niveles. El más obvio sería la crisis de los gobiernos, es decir, la inoperancia de las administraciones que debiendo actuar bajo marcos sumamente restrictivos tienen poco margen para conseguir los objetivos propuestos. Pero, cuando el sistema no puede elaborar sus propias alternativas de solución y se sume en un continuo deterioro es cuando cunde la sensación de precariedad y la propensión hacia *outsiders* o caudillos que remedien la situación. Es decir, la democracia puede aparecer ante los ojos de los ciudadanos como el mejor -o el menos malo- de los sistemas políticos, pero evalúan que los criterios bajo los cuales debe desenvolverse no son precisamente los adecuados para resolver los problemas que lo aquejan.

Para algunos, estos entrapes sistémicos son consustanciales al régimen mismo, es decir, no hay capacidad para sostenibilidades democráticas en países como los nuestros en los que la democracia sería más bien algo

extraño, dada la tradición autoritaria y centralista que determina nuestras vidas políticas. Bajo este punto de vista se busca persuadir en la “*naturalidad*” de los regímenes “*fuertes*” que, para reforzar la idea, aparecerían como “*más eficientes*”.

Para otros el problema no estaría en los largos plazos seculares sino en el hecho de que algunas democracias regionales han coincidido con el ciclo neoliberal. De esta manera, “*el secuestro de la política por la economía*” y la plena vigencia de las leyes del mercado en una situación de enorme disparidad y desigual acceso a los recursos, manteniéndose en el imaginario colectivo roles conductores y protectores de la primera, ha sido determinante para el malestar creciente contra la política y los políticos. Esto debido a que luego del ajuste los estados perdieron “*gobernancia*” y “*gobernabilidad*”. Para Alberto Adriánzen, citando a Bresser Pereira, lo primero sería la capacidad financiera y administrativa que tiene el Estado para implementar decisiones y lo segundo, la capacidad política, del Estado pero también del sistema político, de generar una mayor legitimidad sistémica (Adriánzen: 2003, 5).

En suma, “*las políticas de ajuste precarizaron la democracia, haciendo más incompatible la relación entre democracia y capitalismo*” (Idem.). Fue así porque tienen diferentes concepciones de la distribución del poder. Mientras que la democracia parte del principio de una distribución absolutamente igual del poder político, el capitalismo se sostiene sobre la fórmula del darwinismo social, es decir, la sobrevivencia del más apto y eficaz y la expulsión del incompetente.

En efecto, una de las cuestiones más dramáticas no resueltas es cómo se podría construir democracias sostenibles en medio de sociedades crecientemente pauperizadas y marginalizadas. Dicho sistema no fue diseñado para repartir poder entre pobres sino entre propietarios, si nos atenemos a las fórmulas clásicas. Así, todo parece indicar que las salidas empiezan a vislumbrarse por el lado de que la fortaleza de las democracias está condicionada por el crecimiento económico y por una distribución del ingreso más equitativo.

Planteadas así las cosas, está claro que se intenta entender una situación de crisis múltiples, de gobierno, de gobernabilidad y de gobernancia, y ubicar en esta imbricación los factores determinantes y los condicionales. En este sentido, habría que puntualizar los componentes que surgen de la coincidencia entre los ciclos democráticos y neoliberales, diferenciándolos de aquellos que han venido actuando con anterioridad y se presentan como rasgos persistentes que acentúan y profundizan la crisis.

Al respecto, los periodos de estabilidad democrática que surgieron en algunos países de la región y su posterior deterioro otorgan elementos de juicio en este sentido. Las democracias más sólidas de la región, como Colombia y Venezuela, comparten el hecho de que se originaron con pactos elitistas muy firmes pero, también, “*cerraron*” el sistema de manera tal que sus sentidos excluyentes hacia otras expresiones políticas que fueron surgiendo en la medida que el proceso social generaba nuevos actores, se hicieron evidentes.

Así, dada la naturaleza de estos acuerdos, efectivos para procesar y resolver situaciones críticas que compusieron momentos complicados, su vigencia debía limitarse en el tiempo si se aspiraba a mejores escenarios políticos. No fue así, y lo que debió ser coyuntural se volvió permanente, hasta que la dinámica social empezó a desbordarlos y obligó a la necesidad de operar cambios. En Colombia la Constituyente de 1991 puede ser señalada como el punto de inicio de paulatinos cambios y “*apertura*” del sistema. En Venezuela las rigideces de los partidos políticos desencadenaron escenarios convulsos que optaron por resolverse ubicando un outsider como Chávez en el poder.

Un tercer ejemplo de fortalecimiento político mediante acuerdos es Bolivia, en este caso para llevar adelante las reformas neoliberales. La legitimidad inicial que adquirieron los gobiernos comprometidos en este marco consensual fue la magnitud del impacto social de la crisis que dio por finalizado el ciclo de sustitución de importaciones, expresada en hiperinflación.

En estos tres casos la descomposición de las alianzas que otorgaron estabilidad al régimen democrático responde, al menos parcialmente, a la naturaleza misma del sistema diseñado - “*cerrado*” - y que no pudieron responder a situaciones que habían cambiado rápida y profundamente. A ello se agregaría, como catalizador, el hecho de que sirvieron como soporte político a las reformas neoliberales.

Pero, hay otros ámbitos en los que resulta más nítida aún la profundización de los problemas estructurales como consecuencia de la aplicación de medidas neoliberales. El arcaísmo institucional del Estado es uno de ellos. La función pública no se estableció a partir de estrategias diseñadas para desarrollar planteamientos a largo plazo sino, por el contrario, los aparatos del Estado fueron asumidos bajo un criterio patrimonialista en el que los resultados electorales se interpretaron como la justificación para reforzar los lazos clientelares.

En este sentido, los países de la región han alcanzado niveles relativamente mediocres en lo que Linz y Stepan denominan *stateness* - "*estabilidad*"- (Linz y Stepan: 1996). La democracia es una forma de gobierno de los Estados modernos y es imposible tener buenas democracias con malas instituciones públicas. Lo que tenemos ahora son estados grandes; sin embargo, es cuestionable su calidad. Las cada vez mayores demandas sociales debían buscar soluciones ante un Estado omnipresente pero con creciente incompetencia para resolverlas eficazmente. "*Al no consolidarse mecanismos no estatales de procesamiento de las demandas sociales ... el Estado debió resolver los conflictos y negociaciones vinculados a dichas demandas en su seno. Como resultado, terminó siendo progresivamente inundado y "fagocitado" por intereses particulares*" (Cavarozzi y Casullo: 2002, 28-29).

Así, por ejemplo, la debacle de los parlamentos es una cuestión que se explica por disfuncionalidades institucionales que las reformas de los años recientes no han podido resolver y, por otro lado, expresa la problemática que aqueja a los partidos políticos desde algunas décadas atrás.

El aspecto sustancial de la misma radica en la calidad de la representación que éstos poseen. Cada vez se hace más evidente que los actores y las dinámicas formadas en el nivel social no son reflejados por ellos, abriendo así profundos vacíos de articulación lo que conduce a preguntarse si es posible estabilizar procesos democráticos con organizaciones que muestran estas características.

Para Cavarozzi y Casullo, esta situación se debe a la superposición de dos procesos: uno, los intentos de consolidación democrática y, dos, la crisis de las modalidades de articulación de intereses que predominaron tradicionalmente en la región. Los partidos políticos latinoamericanos debieron asumir la tarea de construir sistemas democráticos bajo un ambiente en el que la distribución de recursos desde los aparatos del Estado ya no era posible por la sencilla razón de que esta práctica solo dio como resultado inflaciones y déficits fiscales. Como los resultados demuestran, el ensayo no pudo lograr sus objetivos (Idem., 15-16).

Los partidos políticos quedaron desubicados cuando debieron reorganizarse bajo los nuevos parámetros exigidos por el modelo neo liberal, que restringía las capacidades operativas y materiales del Estado. No lo lograron y en la medida que la desestructuración de la matriz estado-céntrica se hacía evidente el impacto sobre los tradicionales mecanismos de reproducción partidaria resultó contundente, alejando a los ciudadanos de la actividad política y debilitando, por ende, la legitimidad misma del

sistema. Por ello no fue sorprendente que una serie de derivados de esta práctica política que fue habitual, como la ineficiencia del sector público, el clientelismo extremo y la corrupción fueran vistas como íntimamente asociadas a la institucionalidad partidaria misma y se utilizaran para inducir aún más su desprestigio.

Entonces, la doble transición política y económica no pudo ser procesada por aparatos partidarios anacrónicos sin reflejos suficientes para los requerimientos presentes. Esto, como podrá deducirse, no tiene una explicación en los aspectos superficiales del sistema sino en su estructura misma y, de alguna manera, reflejó los asuntos no resueltos del pasado histórico, en específico las características que adoptó la construcción del Estado nacional y las continuidades propias del orden oligárquico que subsistieron más allá de su vigencia.

En idéntica forma, los poderes judiciales comparten estas características. A pesar de continuos procesos de reformas, los aparatos de justicia de los países andinos merecen una muy alta desconfianza ciudadana debido a los límites al acceso, la gran carga procesal que deben asumir, la extendida corrupción de sus operadores y las sospechas siempre presente de injerencias políticas. La debilidad institucional de los estados andinos queda expresada en el aspecto básico de la administración de la justicia, un ámbito en el que se han operado continuas y costosas reformas sin que los resultados obtenidos amengüen los problemas que se intentan resolver.

Otro punto, que compromete directamente al sistema de justicia, pero también a otras instituciones del Estado, es la demanda de orden por parte de la sociedad, en algunas ocasiones casi a cualquier costo. La violencia política escenificada en Colombia y Perú, es un factor altamente deslegitimador que revela incapacidades estructurales-históricas de los aparatos estatales para componer conflictos y controlar la violencia, descomposición e inorgacidad de la expresión política y, sobre todo, la existencia de una historia que corre por fuera de las instancias oficiales y que éstas no pueden incorporarla como parte del discurso oficial.

En el caso peruano, tal como ha quedado revelado en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR: 2003), el reto planteado por los grupos subversivos no pudo ser respondido de manera adecuada por los actores políticos quienes, ante su manifiesta incapacidad, aceptaron y en algunos casos fomentaron la creciente militarización del Estado como forma de hacer frente a la agresión. Todo ello llegó a tal extremo que la ciudadanía, la cual manifestaba tener como problema principal la violencia, reaccionó ante la inoperancia para inhibirla, justificando y legi-

timando el golpe de Estado de 1992, con el que se dio fin al poco margen institucional que entonces todavía existía. A partir de ese momento se diseñó una normatividad jurídica y se restringieron los controles institucionales para combatir a la subversión, dañando ostensiblemente los principios del estado de Derecho. Producto de ello, se distorsionaron las funciones y objetivos de las instituciones estatales, se generalizaron las prácticas de corrupción y la impunidad frente a las violaciones de los derechos humanos.

El saldo de este proceso no fue menor y, de otro lado, impactó de manera diferenciada entre los diversos sectores de la población peruana. Las proyecciones estiman alrededor de 70.000 víctimas, siendo los habitantes de áreas rurales -campesinos y miembros de pueblos nativos- la gran mayoría de éstas (más del 70%).

De esta manera, la violencia política señala el *déficit* de Estado que debe ser comprendido como ausencia pero también como presencia perversa, es decir, actuando en contra de la población y no garantizando el cumplimiento de sus derechos.

Por otro lado, las coincidencias entre ciclo neoliberal y comportamientos sociales sí muestran claras relaciones. Las evidencias sobre las maneras negativas en que actuó la liberalización sobre la sociedad son abundantes y fueron decisivas para la descomposición del tejido social, la fragmentación y la reducción de la capacidad organizativa de la población. Ahora bien, si bien la realidad no invita a formar expectativas optimistas, tampoco estamos ante la clausura de posibilidades sobre la acción de una movilización social importante en el mediano plazo.

La acción con contenidos democráticos por parte de algunos grupos y organizaciones sociales alcanzando incluso niveles orgánicos bastante considerables, como los indígenas en Ecuador y Bolivia, hacen suponer la existencia de claves que aún no se terminan de comprender. En este sentido, otra cuestión que también puede ser considerada como efecto negativo del ciclo neoliberal es el secuestro del conocimiento que ha sido impuesto a los países de la región. A diferencia de las décadas pasadas, en el que la producción de conocimiento social adquirió un alto nivel, en la actualidad la ausencia de una agenda, el abandono de la educación superior y la desidia en aplicar esfuerzos para construir perspectivas autónomas y diferentes a las alcanzadas por los organismos multilaterales, han conducido a formar un panorama confuso que alienta la falta de propuestas y el mantenimiento de categorías que, en su momento, tuvieron fuerza comprensiva pero que ahora han perdido correspondencia con una realidad que ha experimentado cambios rápidos y profundos.

En suma, se le puede imputar frontalmente al neoliberalismo y a los discursos generados por los organismos internacionales el incumplimiento de sus promesas. No sólo no superaron los problemas endémicos de los países de la región sino que, incluso, los agravaron. La renovación institucional y la profundización de la democracia tienen sus impedimentos más grandes en la generalizada pobreza y marginalidad que exponen actualmente los países del área y la acción de modelos económicos neoliberales son en gran medida causa de esta situación, aún cuando debe remarcarse que no es la única.

La ausencia de una visión integradora, lejana de las expectativas tecnocráticas, que realmente comprenda la complejidad del problema que se presenta actualmente y construya alternativas de solución que no se detengan ante resultados efectistas y parciales; así como la falta de herramientas eficaces aplicables en la acción social, que permita potenciar capacidades movilizadoras democráticas en los grupos sociales, buscando articular programas con vocación hegemónica pero respetando las diferencias; han formado escenarios de crisis múltiples, de diversos orígenes, que se retroalimentan entre sí.



## **5. Agenda Democrática Andina**

### **5.1. Incidencia**

Asumiendo las evaluaciones nacionales, una primera conclusión sería la urgencia de promover o, en su defecto, profundizar una Reforma del Estado, integral y articulada, desarrollando procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales. En estas instancias, propender a formar escenarios participativos, en los niveles organizativos, funcionales y relacionales. Crear y fortalecer mecanismos de vigilancia social, que aseguren el cumplimiento de la legislación vigente sobre participación y control ciudadanos.

Algunas instituciones deben ser materia de atención prioritaria. Así, la reforma de los aparatos y la administración de justicia es fundamental, alentando una participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, en términos de propuestas, difusión y vigilancia.

Profundizar la reforma de las fuerzas policiales, enfatizando nuevas formas de relación con la sociedad.

Garantizar el funcionamiento de un plan anticorrupción, que establezca plazos para disminuir los índices de corrupción existentes en las instituciones judicial y policial.

Fortalecer la participación ciudadana en la gestión de la justicia, incorporándola en sistemas de seguimiento y vigilancia.

Buscar mayor transparencia en la elección de autoridades judiciales, propendiendo a un sistema más participativo y democrático.

Garantizar la ampliación del acceso a la justicia de los sectores más pobres, dotando de mayores y mejores recursos a las defensorías de oficio.

Fortalecer la justicia básica, otorgándole mayor apoyo a los jueces de paz, fortaleciendo la vía conciliar y reconociendo mecanismos de justicia legitimados por la costumbre.

De otro lado, la administración fiscal y la toma de decisiones en este ámbito deben realizarse bajo un ambiente de mayor transparencia y participación. Buscar articular política económica, política tributaria y política social.

Respecto a las fuerzas armadas, debe buscarse la reforma de estas instituciones, adecuándolas a los nuevos retos de la seguridad de la región y elaborando un marco de actuación bajo criterios autónomos, que respondan a las necesidades de los países andinos y no a imposiciones hemisféricas.

Las relaciones cívico-militares deben priorizar el control democrático sobre estas instituciones, así como extender hacia los civiles el interés sobre los asuntos de seguridad para, de esta manera, generar un debate más activo y abierto sobre esta dimensión.

## **5.2. Intervención social**

Fortalecimiento de la sociedad civil, buscando desarrollar articulaciones en base a plataformas democráticas. Esto incluye acciones conducentes a democratizar las organizaciones de la sociedad civil.

Además, insistir sobre la necesidad de ampliar los marcos de acción de la participación ciudadana, otorgándoles funciones de decisión y mecanismos claros para la vigilancia y el seguimiento del desempeño de las autoridades.

Garantizar que la participación ciudadana tenga un papel central en la gestión de las políticas públicas, asegurando su participación en el diseño, ejecución, evaluación y en la toma de decisiones que comprometen recursos y que tratan materias estratégicas o importantes que afectan a la ciudadanía.

Reestructuración de los partidos políticos, planteando nuevas formas de organización y de relación con los grupos y actores sociales. Fomento de nuevas pautas en la cultura política, democratizando las organizaciones. Generar nuevos liderazgos, que motiven cambios organizativos y programáticos en sus organizaciones, fomentando la democratización de las mismas. Buscar nuevos sentidos participativos y control sobre la gestión de los dirigentes y la función pública de sus militantes.

Inhibir escenarios de violencia generalizada y militarización del conflicto. Ampliar los espacios de negociación y consensos en todos los niveles.

### **5.3. Generación de conocimiento**

Bajo el principio de la autonomía, establecer una agenda de programas y líneas de trabajo de investigación para potenciar capacidades transformadoras y alternativas viables.



## 6. Bibliografía

- Adrianzén, Alberto: *Democracia y transición en el Perú*. ALOP/Grupo Propuesta Ciudadana, Proyecto “Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina”, Sub-región Andina, Documento Nacional Perú, Lima, Noviembre 2002. [www.alop.or.cr](http://www.alop.or.cr)
- Altamir, Oscar: “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”. En Víctor Tokman y Guillermo O ‘Donnell (comp.): *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Paidós. Buenos Aires, 1999.
- Barrios, Raúl: “Fuerzas armadas, conflicto social y las amenazas emergentes en Bolivia”. En Gonzalo Rojas y Raúl Barrios: *Escenarios de conflicto*. Fundación Tierra, La Paz, 2002.
- Cavarozzi, Marcelo y Esperanza Casullo: “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?”. En Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (comp.): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Konrad Adenauer Stiftung y Homo Sapiens Editores. Rosario, 2002.
- CEPAL: *Panorama social de América Latina 2002-2003*. CEPAL. Santiago de Chile, 2004. [http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Sintesis\\_2003\\_esp.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Sintesis_2003_esp.pdf)

- CESAP: *Democracia y gobernabilidad en Venezuela: un estado de la situación*. ALOP/CESAP, Proyecto "Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina", Sub-región Andina, Documento Nacional Venezuela, Caracas, Noviembre 2002. [www.alop.or.cr](http://www.alop.or.cr)
- Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú: *Informe Final*. <http://www.cverdad.org.pe>. Lima, 2003
- Comisión Andina de Juristas (CAJ): *Desencuentros del poder. Informe anual sobre la región andina, enero del 2004*. Comisión Andina de Juristas. Lima, 2004.
- Gamero, Julio: *"La economía de la transición: entre la inercia y el cambio"*. Documento de trabajo. Inédito. Lima, 2003.
- Gellner, Ernest: *Naciones y nacionalismo*. Alianza Universidad. Madrid, 1988.
- González, Fernán E.: *Clientelismo y presencia diferenciada del Estado en un contexto de conflicto armado. Una mirada de largo plazo sobre la democracia en Colombia*. ALOP/CINEP, Proyecto "Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina", Sub-región Andina, Documento Nacional Colombia, Bogotá, Noviembre 2002. [www.alop.or.cr](http://www.alop.or.cr)
- Hardy, Clarisa: *Las políticas sociales en América Latina en los noventa*. Colección Ideas N° 8, abril de 2001; <http://www.chile21.cl/medios/PDF/Coleccion/col8.pdf>
- Linz, Juan J. y Stepan Alfred: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, MD, 1996.
- O'Donnell, Guillermo: "Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas". En Víctor Tokman y Guillermo O'Donnell (comp.): *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Paidós. Buenos Aires, 1999.
- Palacios, Marco: *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Grupo Editorial Norma. Santa Fé de Bogotá, 2002.

Panfichi, Aldo: "Sociedad civil y democracia en los Andes y el Cono Sur a inicios del siglo XXI". En Aldo Panfichi (coordinador): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. Fondo de Cultura Económica y Pontificia Universidad Católica del Perú. México D. F. y Lima, 2002.

Pizarro, Eduardo: "Las terceras fuerzas en Colombia hoy: entre la fragmentación y la impotencia". En Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero (ed.): *De las armas a la política*. Tercer Mundo-IEPRI. Santa Fé de Bogotá, 1999.

Rojas Ortuste, Gonzalo: *Evaluación de la democracia boliviana y prospectiva*. ALOP/Fundación Tierra, Proyecto "Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina", Sub-región Andina, Documento Nacional Bolivia, La Paz, Noviembre 2002. [www.alop.or.cr](http://www.alop.or.cr)

Romero, Mauricio: "Paz, reformas y cambio en la sociedad civil colombiana". En Aldo Panfichi (coordinador): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. Fondo de Cultura Económica y Pontificia Universidad católica del Perú. México D. F. y Lima, 2002.

Salgado, Wilma: "La crisis económica y el 'gran salto al vacío' de la dolarización". En *Ecuador Debate*, N° 49, pp. 7- 23. Quito, abril del 2000.

Sánchez Parga, José: *Desconsolidación democrática y destrucción del sistema político*. ALOP/CAAP, Proyecto "Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina", Sub-región Andina, Documento Nacional Ecuador, Quito, Noviembre 2002. [www.alop.or.cr](http://www.alop.or.cr)



## **Democracia y mujeres en los países andinos**

Ana María Portugal y Carmen Torres<sup>1</sup>  
Santiago – Chile.  
Mayo, 2004

---

<sup>1</sup> Ana María Portugal: Periodista peruana que vive y trabaja en Chile. Coordinadora del Programa de Comunicaciones y Publicaciones de Isis Internacional. Especializada en temas de salud de las mujeres, medios de comunicación e historia.

Carmen Torres: Periodista chilena. Master en Comunicaciones (Université de Montreal). Actualmente es editora responsable del portal de noticias de "Mujereshoy" (<http://www.mujereshoy.com>) de Isis Internacional. Ha escrito numerosos artículos y documentos sobre mujeres y género.



## Presentación

El documento *“Democracia y mujeres en los países andinos”* elaborado por Ana María Portugal y Carmen Torres y presentado en la asamblea de la Subregión Andina de ALOP en Medellín - Colombia en mayo del año en curso, fue inicialmente pensado como complemento del documento *“Balance de la Democracia en la Subregión Andina”*, como parte del interés y compromiso de la Asociación de hacer del género un tema transversal en la reflexión institucional.

El producto final excedió nuestras expectativas iniciales y derivó en un documento de mayor alcance, que da cuenta de la participación de las mujeres en los procesos políticos recientes en la subregión, tanto en la esfera pública como en varios de los movimientos sociales de mujeres y movimientos feministas. Adicionalmente, reflexiona sobre los aportes de las mujeres y del feminismo a la democracia y sobre su situación actual en términos de los principales indicadores demográficos, de salud, educación, económicos y de participación política.

ALOP ha decidido publicarlo como un documento independiente, que constituye una sistematización de la información disponible sobre el tema en la subregión y un aporte importante para la reflexión sobre la posición y situación de la mujer.

El documento no pretende dar cuenta del trabajo de las asociadas en el tema, ni de los movimientos sociales o las organizaciones de mujeres con las que aquellas trabajan; pero sin duda, ha servido para motivar la

reflexión y discusión entre las asociadas de la subregión así como para proponer una agenda de temas de discusión que van más allá del quehacer de las asociadas, destacando entre ellos:

- Un seguimiento más detallado del tema de la discriminación de la mujer rural, con estudios de casos.
- Un análisis más profundo sobre la política de cuotas para las mujeres, aportando un balance sobre su contribución a la presencia y el protagonismo de la mujer en la política.
- El trabajo de la información sobre algunos temas planteados en el documento, como la situación de la mujer rural y los movimientos sociales en que participan, la migración y la participación de mujeres en cargos públicos.

Las asociadas de la Subregión Andina de ALOP valoran el documento como un aporte a la discusión y como un insumo importante para su afán por hacer del enfoque de género un elemento transversal de su acción.

**Molvina Zeballos Mansur**  
Punto Focal de Género  
Subregión Andina de ALOP  
Lima, junio 2004.

## Introducción

El año 1995 cerró una etapa que para el movimiento internacional de mujeres significó grandes y diversos desafíos de cara a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la última del siglo XX convocada por Naciones Unidas en Beijing, China. Al mismo tiempo, fue el inicio de una nueva modalidad de trabajo, basada en el entendimiento y la articulación al poner a prueba la capacidad organizativa de los feminismos latinoamericanos y caribeños en sus distintas vertientes. Pero, en lo esencial, Beijing contribuyó a definir las agendas de las organizaciones de mujeres en el complejo escenario de la globalización, dando forma a un eje articulador con dos temas insoslayables: democracia y ciudadanía.

Los conceptos de democracia y ciudadanía parten de un antecedente histórico con la francesa Olympe de Gouges, quien, en 1790, durante la Revolución Francesa, asumió la defensa de los derechos civiles y políticos de las mujeres, un derecho que la Revolución les había negado. Hoy, esta reivindicación trae implícito el replanteamiento del concepto de democracia, que va mucho más lejos del acto de votar. Por ello, la lucha por el sufragio femenino implicó, según Line Bareiro, *“la gran ruptura política de las mujeres, al reclamar por primera vez algo para sí y nada menos que su derecho a la igualdad, su derecho a la ciudadanía formal”* (Bareiro, 2000). En otras palabras, el reconocimiento de la ciudadanía femenina dentro de una nueva definición de democracia del feminismo.

Después de Beijing, estos dos ejes determinarán el trayecto de los feminismos y de los movimientos sociales de mujeres del continente, aunque con énfasis diferentes, tomando en cuenta las características propias de las subregiones y de los procesos históricos de los países.

En el área andina, las dinámicas de actuación durante el decenio de 1990 y hasta el presente se vieron confrontadas con los vaivenes de una institucionalidad democrática debilitada, con sociedades civiles fragmentadas, sometidas al imperio del autoritarismo, el populismo, la corrupción, el clientelismo, el agravamiento de la violencia armada y la agudización de la pobreza por la aplicación del modelo de economía liberal implementado en el decenio de 1980.

Este artículo presenta, en primer lugar, una panorámica de los cinco países andinos, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, en la que se considera, después de una breve descripción política, económica y social, los principales indicadores que dan cuenta de la situación de las mujeres: demográficos, de educación, de salud y de participación política, teniendo como referente principal la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994).

En segundo lugar, el texto ofrece una síntesis del trabajo y quehacer del movimiento de mujeres y feminista en la región andina, los que se han modificado de acuerdo a los nuevos escenarios políticos, económicos y sociales de América Latina, intentando nuevas vías de interlocución y de alianzas. Finalmente, la última parte aborda algunos nudos pendientes del movimiento de mujeres de cara al futuro.

## 1. Panorámica de la región

### 1.1. Situación política, económica y social

El decenio de 1990 fue particularmente cambiante en lo que respecta a política y economía en América Latina y, por ende, en los países de la Comunidad Andina. En el ámbito político, los años noventa estuvieron marcados por dos hechos aparentemente contradictorios. Primero, después de años de dictadura en diferentes países de Latinoamérica, la democracia se consolidó como régimen de gobierno y los actores sociales apoyaron ese tipo de régimen, al considerarlo una apertura para tener derecho a voz y la posibilidad de consolidarse en tanto movimiento de la sociedad civil. Sin embargo, de manera paralela, se produjo un desencanto ciudadano, el que se hizo palpable a través de las manifestaciones de repudio a regímenes como al de Abdalá Bucaram y al de Jamil Mahuad, en Ecuador, al de Alberto Fujimori, en Perú, y recientemente, a Gonzalo Sánchez de Lozada, en Bolivia, forzado este último a renunciar tras lo que se llamó *"la crisis del gas"*. Colombia, por su parte, cambiaba de régimen, de Andrés Pastrana a Álvaro Uribe, sin haber cumplido el primero su promesa de poner término al conflicto armado interno, que devasta ese país desde hace décadas. Venezuela, por su parte, enfrentó diversos vaivenes políticos y en 1999 eligió como presidente a Hugo Chávez, quien, en febrero de 2004, hace frente a una extremada polarización de la ciudadanía, que ya lo hizo tambalear a principios de 2003. Quizás lo positivo del decenio de 1990 fue que las crisis políticas que vivieron los regímenes elegidos democráticamente no dieron paso a dictaduras militares, sino a regímenes transitorios, obligados, de una u otra manera, a llamar a elecciones libres.

En lo que se refiere a la economía, durante el decenio de 1990, la mayor parte de los países de América Latina, incluida la región andina, enfrentaron diversas crisis económicas. En los primeros años de este milenio, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue del 0,4% en el año 2001, descendió al -0,4% en 2002 y repuntó al 1,5% en 2003 (CEPAL, 2004).

Las consecuencias de estas crisis económicas repercutieron en la debilidad de la creación de puestos de trabajo. En Ecuador, por ejemplo, la dolarización de su economía, producida en el año 2000, dejó al descubierto la debilidad de su sector exportador, provocando una creciente cesantía. En 1999, la tasa de desempleo urbano era en ese país de 11% para los varones y de 20% para las mujeres, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004).

Según la misma fuente, la distribución del ingreso tampoco tuvo resultados alentadores en el decenio de 1990 y los porcentajes de la población en condición de pobreza e indigencia no bajaron del 43% y del 18%, respectivamente. Estos datos hacen afirmar a la CEPAL que América Latina y el Caribe *“sigue siendo la región del mundo que presenta un mayor grado de desigualdad”* (CEPAL, 2004). Los países andinos, por su parte, se enfrentan de manera persistente a altos niveles de pobreza y desigualdad (PNUD-IDH 2003, 2003).

El estancamiento económico y los crecientes niveles de pobreza en los países andinos son consecuencia de diferentes factores. En primer lugar, estos países dependen de sus recursos naturales y están expuestos a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos. Por ejemplo, más de la mitad de las exportaciones de Ecuador son de petróleo (30%) y plátanos (21%) y menos de una cuarta parte la conforman productos manufacturados (23%). Bolivia, en tanto, depende del gas y de la soja (45% de sus exportaciones), mientras que sus productos manufacturados representan sólo el 14%. A esto se agrega el fenómeno climático de El Niño, que ha afectado en gran medida la producción agrícola. Por otra parte, Bolivia, Ecuador y Perú han debido reprogramar el pago del servicio de la deuda externa, lo que incide en la escasez de inversiones nacionales para alentar el crecimiento económico. Finalmente, las políticas de desarrollo implementadas para que los grupos excluidos, entre ellos las mujeres, tengan reales oportunidades de salir de su situación de pobreza, no se han centrado debidamente en la prestación de servicios sociales fundamentales, tales como educación, salud, agua y saneamiento (PNUD-IDH, 2003, 2003).

El cuadro siguiente muestra algunos indicadores económicos de los cinco países de la región andina.

**Cuadro 1**  
**Indicadores económicos de los cinco países andinos**

Indicadores	América Latina	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
PIB total 2001 (miles de millones US\$) (1)	1.905,2 (total)	8,0	82,4	18,0	54,4	124,9
Crecimiento anual 1975-2001 (%) (1)	0,7	-0,4	1,5	0,2	-0,7	-0,9
Crecimiento anual 1990-2001 (%) (1)	1,5	1,4	2,8	-0,3	2,4	-0,6
PIB por cápita (2001, US\$) (1)	3.752	936	1.915	1.396	2.051	5.073
Deuda externa total (1999, millón US\$) (2)		6.157	34.538	14.056	32.284	35.852

Fuentes: 1) Informe sobre Desarrollo Humano 2003; 2) Cordellier y Didiot (2001).

En este cuadro es posible apreciar que el Producto Interno Bruto de Bolivia per cápita es marcadamente inferior al compararlo con el resto de los países andinos (que es sólo de US\$936). El más alto es el de Venezuela, con US\$5.073. Estas cifras ya dan una somera idea de las diferencias que enfrentan sus ciudadanos y ciudadanas relativas a las oportunidades de acceso a la educación, a la salud y al bienestar económico que pueden tener a lo largo de sus vidas.

## 1.2. Situación demográfica

La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD, El Cairo, 1994), representó un hito en la historia de los derechos de las mujeres, al reconocer los derechos reproductivos y sexuales de éstas, incluyendo la planificación familiar. El enfoque de su Programa de Acción fue dar una mayor cuota de poder a las mujeres y ofrecerles más oportunidades, mediante su acceso a la educación y servicios de salud, desarrollo de formación profesional y empleo, y a través de su participación activa en los procesos de tomas de decisiones y construcción de política en todos los niveles.

Este Programa de Acción fijó metas que deben cumplirse en un plazo de 20 años en cuatro principales áreas: educación universal, reducción de la mortalidad infantil, disminución de la mortalidad materna y acceso a servicios de salud reproductivos y sexuales, incluyendo la planificación familiar.

El siguiente cuadro presenta algunos indicadores referidos, en particular, a las tasas de fecundidad, la esperanza de vida, la mortalidad materna y la mortalidad de los menores de 5 años de la Comunidad Andina.

**Cuadro 2**  
**Indicadores demográficos de los cinco países andinos**

Indicadores	América Latina	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Población (millones) (2001)	508,106	8,329	42,800	12,646	25,939	24,170
Crecimiento anual de población (1995-2000, %)	1,6	2,3	1,8	2,0	1,7	2,0
Índice de fecundidad (1995-2000)	2,7	4,4	2,8	3,1	3,2	3,0
% de nacimientos según edad de la madre: 15-19 años (1995-2000)		12,3	17,7	14,8	16,3	19,9
% de nacimientos según edad de la madre: 35 y más (1995-2000)		15,0	11,2	14,4	13,6	10,6
% de uso de anticonceptivos		53,0	77,0	66,0	59,0	95,0
Esperanza de vida, ambos sexos (1995-2000)	70,0	61,4	70,7	69,9	68,3	72,8
Esperanza de vida hombres (1995-2000)	66,8	59,8	67,3	67,3	65,9	70,0
Esperanza de vida mujeres (1995-2000)	73,3	63,2	74,3	72,5	70,9	75,7
Mortalidad materna (notificada) por cien mil nacidos vivos (1985-2001)		390	80	160	190	60
Mortalidad de menores de 5 años por mil (2001)	34	77	23	30	39	22

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2003 y CELADE.

### ***Índice de fecundidad***

Todos los países andinos superan la tasa promedio de fecundidad de América Latina y el Caribe, que es de 2,7 para el año 2000, aun cuando el porcentaje de fecundidad ha descendido en la región andina en el decenio de 1990 respecto de 1985-1990. Esta reducción ha sido equivalente a casi un hijo en Ecuador y Perú. Sin embargo, Bolivia sigue manteniendo una alta tasa en el período 1995-2000: 4,36.

Llama la atención el hecho de que la disminución de la fecundidad adolescente (menores de 20 años), es mucho menor. Venezuela es el que presenta la mayor tasa de nacimientos de madres adolescentes (15 a 20 años) 19,9% y en el país vecino de Colombia ha aumentado. De acuerdo a la CEPAL, la reproducción en edades tempranas se concentra mayoritariamente en los grupos en situación de pobreza.

La fecundidad adolescente también puede explicarse por el escaso acceso de las adolescentes a una atención adecuada y amable en los centros de salud primaria y, por ende, a los métodos anticonceptivos. Esto, a su vez, está asociado con los mandatos culturales y de género en las familias, los que obstaculizan el derecho a la sexualidad de las jóvenes menores de 20 años.

Sin embargo, Venezuela es el país de la Comunidad Andina con mayor uso de anticonceptivos, 95%. Colombia, que también presenta una alta tasa de fecundidad adolescente, le sigue con el 77%.

### ***Esperanza de vida***

La esperanza de vida aumentó tanto para varones como para mujeres en el decenio de 1990. El Programa de Acción de la CIPD, se fijó como meta una esperanza de vida al nacer superior a 70 años para el año 2005. En el Cuadro N° 2, se observa que de los cinco países andinos, cuatro lo han logrado (Colombia y Venezuela) o están cerca de hacerlo (Ecuador, seguido de Perú). La excepción corresponde a Bolivia que todavía está lejos de llegar a esa cifra.

La mayor esperanza de vida de las mujeres sigue siendo una constante en la Comunidad Andina. Cuatro de los cinco países han superado la meta de 70 años, mientras que Bolivia sigue siendo la excepción.

### ***Mortalidad materna y atención del parto***

La mortalidad materna es aún un problema sanitario en América Latina y el Caribe, puesto que la mayoría de las causas de muerte de las 23 mil mujeres que fallecen cada año antes, durante o después del parto son evitables con una adecuada atención pre y post natal. La mayoría de las muertes ocurren en el momento del parto, y muchas mujeres dan a luz sin la asistencia de personal de salud capacitado. En Bolivia y Perú, por ejemplo, más del 70% de los partos rurales no son atendidos por personal calificado.

Por otra parte, miles de mujeres desconocen sus derechos sexuales y reproductivos, sobre todo aquellas que viven en situación de pobreza. Entre ellas se encuentran, sin duda, muchas mujeres de Bolivia que ni siquiera tienen acceso a métodos de planificación familiar.

Bolivia mantiene la tasa más alta de mortalidad materna en América Latina y el Caribe, después de Haití, a pesar de la disminución de la mortalidad materna, de 416 muertes por cada cien mil nacidos vivos en 1994, a 390 en 2002. Las causas más frecuentes de mortalidad materna son las hemorragias, infecciones o abortos mal practicados. Los programas de salud implementados por los últimos gobiernos para las mujeres gestantes, como el antiguo Seguro Básico de Salud y actualmente el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), no han logrado mejorar la atención de la salud sexual y reproductiva. Las mujeres deben esperar durante horas para ser atendidas y sufren prácticas discriminatorias, sobre todo aquellas que llegan de áreas rurales o de zonas periféricas de la ciudad.

El aborto es la tercera causa de mortalidad materna en Bolivia. La penalización parcial del aborto en ese país obliga a las mujeres a acudir a consultorios clandestinos, donde se practican abortos en condiciones de máximo riesgo, provocando su muerte o quedando con daños permanentes.

Este panorama se agrava con el difícil cumplimiento del Art. 266 del Código Penal Boliviano, que no sanciona el aborto en casos de violación, incesto ni cuando la vida de la mujer corre peligro, y que obliga a muchas mujeres a recurrir a la clandestinidad para no tener que someterse a largos trámites judiciales, cargados de prejuicios morales y religiosos. Se calcula que el número de abortos clandestinos practicados en el año 2000 en Bolivia fue de entre 30 a 40 mil.

### ***Mortalidad de los menores de 5 años***

Una de las metas del Programa de Acción de la CIPD era reducir las tasas de mortalidad de lactantes y menores de 5 años en un tercio, o bien a 50 y 70 por 1.000 nacidos vivos, cuando las cifras fueran menores. Al respecto, si bien las cifras de mortalidad de los menores de 5 años han descendido en toda América Latina, llegando a un promedio de 34 por mil nacidos vivos, sólo tres de los países andinos están bajo esa cifra: Colombia, Ecuador y Venezuela. Bolivia, en cambio, registra una alta mortalidad entre los menores de 5 años: 77 por mil, más del doble del promedio de América Latina.

De acuerdo a diversos estudios, las tasas de mortalidad de los menores de 5 años más altas se presentan en niñas y niños cuyas madres tienen un bajo nivel de instrucción. Así, en los grupos de reducida instrucción esta mortalidad triplica la de los grupos con niveles educativos elevados (CEPAL, 2004).

### **1.3. Pobreza, trabajo y migración laboral**

El cuadro N° 3 muestra algunos indicadores relativos a pobreza, población activa económicamente y migración por sexo, con el fin de determinar las mayores desigualdades entre mujeres y hombres de los países andinos.

En América Latina, el 33% de sus habitantes vive con menos de US\$2 diarios. En todos los países andinos, un importante porcentaje de su población vive en la extrema pobreza. Entre un 14 y el 20% subsiste con menos de US\$1 diario, y entre un 26 y un 41% lo hace con menos de US\$2 diarios. Venezuela, a pesar de ser el sexto productor de petróleo del mundo, cuenta con un 47 por ciento de sus habitantes que subsiste con menos de US\$1 o US\$2 diarios. El país que presenta un mayor índice de pobreza es Ecuador, donde un 72,8% sobrevive diariamente con menos de US\$1 o US\$2.

La tasa de actividad total de las mujeres de los países andinos alcanza un promedio del 35%, dos puntos porcentuales más bajos que la media de América Latina y el Caribe. Sin embargo, todavía es mucho más baja que la de los hombres y gran parte de su población urbana femenina trabaja en sectores de baja productividad. Tal es el caso de Bolivia, con un 75,2% de mujeres del total de la población urbana ocupada. Las explicaciones para esta situación son variadas, desde el bajo nivel de educación de las mujeres bolivianas hasta la escasa o nula formación que poseen para ingresar al mercado de trabajo.

**Cuadro 3**  
**Pobreza, actividad económica y migración**

Indicadores	América Latina	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Población bajo el umbral de pobreza (1990-2001)						
US\$ 1 diario		14,4	14,4	20,2	15,5	15,0
US\$ 2 diarios (a)		34,3	26,5	52,3	41,4	32,0
Tasa de actividad total ambos sexos (2000, %) (b)	54,3	51,3	51,7	51,5	54,4	51,1
Tasa de actividad total hombres (2000, %) (b)	72,1	67,8	67,0	72,0	70,6	68,6
Tasa de actividad total mujeres (2000, %) (b)	37,0	35,4	37,1	31,0	38,1	37,0
Población urbana femenina ocupada en sectores de baja productividad, 1998 (% del total de la población urbana ocupada) (d)		75,2	s/d	63,6	s/d	51,1
Jefaturas de hogar urbanos mujeres, 1999 (%) (c)		21	29	20	—	27
Incidencia de la pobreza en hogares de jefatura masculina 1999 (%) (c)		42	45	57	34	42
Incidencia de la pobreza en hogares de jefatura femenina 1999 (%) (c)		43	44	62	25	49
Relación de los ingresos estimados entre mujeres y hombres 2001 (a)		0,45	0,47	0,30	0,26	0,41
Tasas de migración por mil (1995-2000) (b)	-1,0	-0,9	0,0	0,0	-2,8	0,0

Fuentes: a) Informe sobre Desarrollo Humano 2003; b) CELADE; c) CEPAL, Unidad de la Mujer; d) Massolo, 2003.

Trabajar en puestos de baja productividad implica la obtención de menores ingresos, cuestión que incide en los hogares de jefatura femenina. En tres de los países andinos, la incidencia de la pobreza en estos hogares supera el 40% (Bolivia, Colombia y Venezuela), mientras que en Ecuador llega a un 62%.

Al considerar que más del 20% de los hogares de los países andinos están a cargo de una mujer, es posible darse cuenta del impacto que tiene la pobreza en los integrantes de esos hogares, tales como una mayor desnutrición, un mayor riesgo de mortalidad antes de los 5 años y menos oportunidades de educación para los hijos, lo que redundará en una persistencia de la situación de pobreza.

Además, la relación de los ingresos estimados entre mujeres y hombres de los países andinos es menor al 50%. Los países que presentan una mayor desigualdad a este respecto son Ecuador y Perú, con 0,30 y 0,26, respectivamente.

### ***Migración laboral***

Como consecuencia de los altos índices de pobreza y el desempleo producido por los drásticos cambios estructurales de sus economías, los países andinos han visto emigrar a gran parte de su población hacia los países vecinos o a otras naciones con mayor desarrollo económico. No es extraño, por ende, que diversos autores coincidan en señalar que los países de la región andina son, básicamente, "*países generadores de emigraciones laborales*" (Torales y otros, 2003).

En el área andina, los patrones migratorios más importantes son los de Colombia a Venezuela (el mayor en América Latina), de Venezuela a Colombia, de Colombia a Ecuador, y de Perú a Venezuela. Fuera de la Comunidad Andina, destaca el flujo de Bolivia a Argentina, a Estados Unidos y Canadá.

Ecuador, el país más pequeño de la región andina, es el que actualmente presenta mayor emigración de su población. La emigración ecuatoriana no es un fenómeno nuevo, ya que venía produciéndose desde los años ochenta. Sin embargo, sus características han ido cambiando. Hasta 1998 la emigración era esencialmente masculina y tenía como principal destino Estados Unidos. Cerca de 400 mil personas ecuatorianas trabajaban y remitían anualmente más de mil millones de dólares desde ese país del norte (Jokisch, 2001). A partir de 1998, los datos se modifican: del total de personas emigrantes de ese año, el 54,39% era de sexo femenino (Garbay, 2003). Por otra parte, las emigrantes no se dirigen a Estados Unidos, sino

a España, lo que se explica por el idioma y porque, gracias al Acuerdo hispano-ecuatoriano de 1963, pueden entrar al país europeo como turista durante 90 días, lapso que les permite empezar a buscar un trabajo. Así, la mayoría de los cien mil a doscientos mil personas ecuatorianas que viven en España son mujeres (Jokisch, 2001).<sup>2</sup>

En Bolivia, en tanto, se estima que unas 92.300 personas dejaron su país en el año 2000, pero diversas investigaciones señalan que esa cifra está subestimada. Según el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, la emigración representa el 1,2% del total de su población. Los principales destinos son Chile, Argentina, Brasil, Estados Unidos, España y, en menor medida, Perú.

La corriente migratoria de Bolivia hacia Argentina se caracteriza por el predominio de mujeres, las que, en general, son segregadas a actividades poco calificadas, como el servicio doméstico, los talleres de costura o el comercio informal, segmentación que corresponde a la reproducción del estereotipo del lugar de la mujer en la sociedad de origen, cuyas actividades representan una prolongación de las tareas del hogar (Knecher y Olivilla, 1997).

También la emigración peruana a Chile es caracterizada por su feminización. De los 60 mil inmigrantes peruanos en Chile, más de un 65% es de sexo femenino. Las principales razones para dejar su país de origen son las crisis política y económica del Perú de los últimos 20 años (Araujo y otras, 2002). Al llegar a Chile, a pesar de poseer diversos grados educacionales, las mujeres peruanas sufren una fuerte segmentación laboral que dificulta el acceso de las migrantes capacitadas y con experiencia laboral a trabajos acordes con su preparación. Ellas deben incorporarse al servicio doméstico o al sector informal chileno, lo que significa escasos ingresos y una precaria situación de salud, de vivienda, y de estatus migratorio. Además, en su caso se agrega la discriminación racial que deben soportar (Stefoni, 2002).

En síntesis, las mujeres de la Comunidad Andina, sobre todo las que están en situación de pobreza, emigran a los países vecinos con el fin de encontrar un trabajo que les permita asegurar el alimento y la educación de su prole, cuando ésta emigra con ella, o enviar remesas a la familia que ha quedado en el lugar de origen, la que, en general, está al cuidado de una pariente, abuela, tía, entre otras.

<sup>2</sup> Situación que seguramente se modificará con la entrada en vigencia a partir del 2003 de la nueva normativa de la Unión Europea que exige a los ciudadanos ecuatorianos disponer de una visa para ingresar, aún como turista, al llamado "Espacio Schengen" que incluye España.

La migración femenina se diferencia de la masculina por su segregación ocupacional en empleos precarios y por su alto riesgo de explotación, como el servicio doméstico o la prostitución. Sin embargo, las ventajas de trabajar remuneradamente suelen incidir en las mujeres a la hora de decidir emigrar. Éstas están relacionadas con una mayor autonomía económica y un cierto empoderamiento. Algunos estudios señalan que se producen cambios en las relaciones de poder dentro de la unidad familiar, pero difieren en la valoración de éstos. Por ejemplo, Staab indica que *“mientras algunas perspectivas enfatizan las ganancias que experimenta la migrante, a través de su inserción en el trabajo remunerado y el traslado a otro sistema de estratificación de género, otras señalan que estos cambios no se extienden al ámbito familiar, donde las relaciones de género se mantienen inalterables o, incluso, se agravan para las mujeres, las que tendrían una doble carga de trabajo: productivo y reproductivo”* (Staab, 2003).

El caso de Colombia es distintivo dentro de la región andina. Su población emigra no tanto por razones económicas, sino debido al clima de violencia que impera en el país desde hace décadas. El censo nacional de 1981 ya mostraba a 500 mil colombianos en Venezuela. Cifras más recientes indican que cerca de 2 millones de su población (de un total de 42 millones en el año 2000) viven fuera del país, principalmente en los países vecinos, pero también en Panamá y Estados Unidos (Torales y otros, 2003).

#### 1.4. Equidad de género y autonomía de la mujer

Para los movimientos de mujeres, la democracia no es sólo el ejercicio de la ciudadanía en tanto sujetos que eligen a quienes los representarán en las instancias legislativas. También es el derecho de las mujeres a ser elegidas en esas instancias. En los últimos diez años, en la mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe ha habido un aumento de la presencia femenina en los parlamentos, como resultado de leyes de cuotas electorales que obligan a los partidos a tener un determinado porcentaje de candidaturas de sexo femenino. En el caso de los países andinos, el porcentaje de mujeres que ocupan escaños parlamentarios ha aumentado en cuatro de sus cinco miembros.

**Cuadro 4**  
**Porcentaje de parlamentarias (% del total de escaños)**

Indicador	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú		Venezuela	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003
Escaños parlamentarios ocupados por mujeres (% del total)	9	19	5	12	5	16	6	18	10	10

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2003 (datos al 1 de marzo de 2003).

El caso más notable es el de Ecuador que en 1990 tenía un 6% de parlamentarias y en 2003 había aumentado al 16%. No obstante, el número de escaños ocupados por mujeres es todavía bajo en la región andina, si se le compara con países como Costa Rica, que supera el 35%.

Respecto de la presencia de mujeres en los poderes Ejecutivo y en los gobiernos locales la situación evoluciona lentamente. El cuadro siguiente muestra el porcentaje de mujeres en el ámbito ministerial y en los gobiernos locales.

**Cuadro N° 5**  
**Porcentaje de mujeres en ministerios, secretarías de Estado**  
**y en el gobierno local (%) (1997-1999)**

Cargo	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Ministras, secretarías o equivalentes	7	17	29	13	7
Mujeres en el gobierno local	4	5	0	4	7

Fuente: CEPAL 2004: <http://www.cepal.cl/mujer>

Nota: Las cifras del Cuadro corresponden, en cada caso, a distintos años, entre 1997 y 1999. Para mayor detalle remitirse a la fuente.

Tal como se aprecia en el Cuadro, Ecuador es el país andino con mayor porcentaje de ministras y/o altas funcionarias del Ejecutivo. De 14 altos cargos, Ecuador tiene a cuatro mujeres. Sin embargo, en la mayoría de los casos, y no sólo en Ecuador, las mujeres son nominadas en ministerios y subsecretarías relacionadas con "*temas de mujeres*", los que se supone corresponden a su condición de género.

El porcentaje de mujeres en los gobiernos locales sigue siendo muy bajo en los países andinos, a pesar de la cercanía de las mujeres con el ámbito local y de su trabajo como gestoras sociales. Es el mundo público con el que están más familiarizadas, pero la realidad muestra que es un ámbito que "*no por cercano es más accesible*" y que "*por cercano confunde*" (Massolo, 2003). Los hombres siguen siendo mayoritarios en los gobiernos locales.

## **Desarrollo Humano y de Género**

De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (IDH, índice compuesto por tres indicadores: una vida larga y saludable, conocimientos y un nivel de vida digno), Colombia es el que logra un mejor desempeño dentro de los cinco países de la Comunidad Andina, seguido de Venezuela. Bolivia, en concordancia con sus dificultades económicas, ocupa el último lugar. No obstante, todos los países andinos suben de categoría en la clasificación del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG, índice compuesto por los mismos factores que el IDH, pero que mide la desigualdad entre hombres y mujeres), guardando la misma clasificación entre ellos.

**Cuadro N° 6**  
**Indicadores IDH e IDG**

Indicadores	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Desarrollo humano (IDH) (2001) (a)	0,672	0,779	0,731	0,752	0,775
Clasificación según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (a)	114	64	97	82	69
Clasificación según el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) (a)	94	55	84	72	60
Analfabetismo hombres (2000, %)	7,9	8,2	6,9	5,3	6,9
Analfabetismo mujeres (2000, %)	29,6	8,2	10,5	14,6	7,8
Gasto público en Educación (1998-2000) (a y b)	5,5	4,1	1,6	2,9	1,2
Gasto público en Salud (2000) (a)	4,9	5,4	1,2	2,8	2,7

Fuentes: a) Informe sobre Desarrollo Humano 2003; b) Cordellier y Didiot (2001).

Respecto del analfabetismo, la desigualdad más marcada es la de hombres y mujeres en Bolivia, seguida de Perú. No obstante, son los dos países de la región andina que proporcionan un mayor porcentaje de su PIB al gasto público en Educación.

Bolivia también se distingue, junto a Colombia, por dedicar un mayor porcentaje del PIB al gasto público en Salud, al compararlos con los otros países de la región andina.

### 1.5. Violencia contra las mujeres

*“En todas partes, desde el campo de batalla hasta el dormitorio, las mujeres corren especial peligro. Son las primeras que sufren la falta de servicios sociales, las primeras a las que se niega la educación y la atención médica. Los efectos de la globalización económica están dejando a un creciente número de mujeres sumidas en la pobreza al margen de la sociedad. La pobreza hace que estén aún más expuestas a sufrir violencia y que sean menos capaces de escapar de ella. Restringe gravemente su capacidad para organizarse y luchar para conseguir cambios. En este aspecto, como en muchos otros, los gobiernos no se preocupan del auténtico ‘terror’ a que millones de mujeres tienen que hacer frente cada día en nuestro mundo.”*  
Irene Khan, Secretaria general de Amnistía Internacional, 2004.

La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) representó otro hito para los derechos de las mujeres, al considerar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas como una violación de los derechos humanos y un atentado contra la dignidad de la persona. La Declaración de Viena amplió la concepción de violencia del hecho de violencia física, sexual o psicológica a las amenazas, señalando, además, que la raíz del problema residía en la pertenencia al sexo femenino; es decir, una violencia donde el factor de riesgo era ser mujer, lo que la convertía en violencia de género o violencia sexista.

Desde entonces, numerosos han sido los esfuerzos por erradicar este flagelo que afecta a una de cada tres mujeres en todo el mundo. De acuerdo a Amnistía Internacional (2004) esto significa que cerca de mil millones de mujeres han sido golpeadas, forzadas a una relación sexual no deseada, o sometidas a abusos durante sus vidas. Por lo general, el que abusa de ellas es un miembro de su familia o un conocido suyo.

Las organizaciones que mayor preocupación han mostrado por la violencia contra las mujeres han sido los grupos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) de mujeres. Gracias a su labor, primero en la cotidianidad con las mujeres víctimas de violencia, y luego en sus demandas de formulación de leyes e implementación de planes y programas al Estado para erradicarla, estas organizaciones han mantenido un trabajo sostenido para exigir la aplicación de la legislación, reformarla cuando no se cumple su cometido, y la capacitación del personal policial, judicial y

médico para llevar a cabo los procesos pertinentes frente a la violencia contra las mujeres.

Además, en el Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, realizado en Colombia en 1981, las organizaciones participantes tomaron la decisión de instaurar el 25 de noviembre como el Día Internacional "No más violencia contra las mujeres", en memoria del asesinato de las hermanas Mirabal en República Dominicana en 1960.

Más tarde, la creación de la Red Feminista Latinoamericana y del Caribe Contra la Violencia Doméstica y Sexual, en 1992, da paso a la formación de un movimiento que ha realizado diversas acciones desde sus inicios, como la campaña contra el feminicidio (asesinatos de mujeres por el solo hecho de ser mujeres), entre otras.

### ***Las cifras***

Las cifras sobre este flagelo son fragmentadas debido a la escasa sistematización gubernamental y al hecho de que, a menudo, las mujeres todavía no denuncian todos los hechos de violencia que enfrentan en su hogar o en el trabajo, porque desconocen los procedimientos para hacerlo y por el temor de llevar adelante un juicio largo y engorroso, entre otras razones. También muchas mujeres son reacias a denunciar los incidentes de violencia contra sus cónyuges por la falta de independencia económica, por la dependencia afectiva o la consideración por los hijos.

A pesar de la escasez de sistematización de cifras sobre violencia contra las mujeres, algunos estudios e investigaciones muestran los siguientes hechos en los países andinos: En Bolivia, de un total de 7.307 casos de violencia contra las mujeres, denunciados entre 1994 y 1998, un 93% correspondía a violencia intrafamiliar, el 4,2% a violación o intento de violación, el 1,7% a asesinato o intento de asesinato, y el 0,3% a casos de tortura, abandono de mujer embarazada, prostitución, secuestro, acoso sexual o incesto. En Colombia, en tanto, el número de denuncias por violencia intrafamiliar pasó, entre 1996 y 2000, de 51.451 a 68.585, es decir, 17.134 casos más. De este total, las mujeres representaron el 79% de la población víctima de violencia intrafamiliar. Según un informe de la Fundación María Guare de Guayaquil, de Ecuador, entre octubre de 1996 y abril de 1997 se denunciaron 6.153 casos de agresión intrafamiliar en la Comisaría de la Mujer y la Familia de esa ciudad. Un 92,72% de las víctimas eran mujeres, de las cuales un 53,39% mantenía una relación marital de siete años o más. En Perú, un estudio cualitativo de 1995 indicaba que seis de cada diez mujeres eran golpeadas. El mayor índice de maltrato se producía en la

relación de pareja (74%). La persona más maltratada en la familia es la mujer (60% de los casos). El tipo de maltrato más alto era la agresión física (76%), la que generalmente ocurre en estado de sobriedad del agresor. Finalmente, en Venezuela, entre 1994 y 1998, la ONG Asociación Venezolana para una Educación Sexual Alternativa (AVESA) atendió 1.992 casos de mujeres, niñas y niños víctimas de algún tipo de agresión sexual. Alrededor del 40% de esos hechos ocurrieron en lugares privados. Por otra parte, el 40% de los casos de lesiones atendidos en centros asistenciales del área de Caracas, fue por violencia contra la mujer dentro del hogar. De esta cifra, un 89% correspondía a mujeres que ya se habían presentado alguna vez por las mismas razones (Isis Internacional).

Es importante llamar la atención sobre los efectos de los conflictos armados de Colombia y Perú en la vida de las mujeres y en su integridad física y psicológica. El número de mujeres violadas, torturadas y asesinadas de parte de los bandos en pugna, indica que, en situación de guerra, las niñas y las mujeres son las más afectadas. Al respecto, la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), que investigó la violencia durante el conflicto armado que vivió el Perú entre 1990 y 2000 destaca que *“las mujeres, por el hecho de serlo, fueron víctimas singulares de un conjunto de delitos y atentados contra su dignidad y sus derechos humanos que difieren de aquellos infligidos a los varones”*. Con ello, la Comisión incorpora una perspectiva de género en su investigación, que significa un avance en esta dirección.

### ***Leyes sobre violencia contra las mujeres***

Los cinco países andinos cuentan con leyes destinadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica contra las mujeres y han adoptado las Convenciones Internacionales al respecto.

Perú fue el primer país de América Latina y de la región andina que promulgó una ley contra la violencia familiar, en 1993. Le siguieron Ecuador y Bolivia, en 1995. Colombia cuenta con una ley al respecto desde 1996. Venezuela fue el último país de la región andina en aprobar un cuerpo legal, en 1998.

Naciones Unidas, a través de UNIFEM, aportó también a la promulgación de las leyes contra la violencia hacia las mujeres con su campaña por los derechos humanos de las mujeres *“Una vida sin violencia, un derecho nuestro”*, entre diciembre de 1997 y marzo de 1999. Ecuador y Venezuela (junto con Honduras en América Central), son los únicos países de América Latina cuyas leyes contra la violencia hacen referencia explícita

ta a las mujeres Las demás se refieren únicamente a violencia familiar, intrafamiliar o doméstica (Guerrero, 2002).

### ***Instrumentos internacionales***

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), y la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, más conocida como Convención de Belém do Pará (1994), son los instrumentos internacionales más importantes sobre derechos de las mujeres y contra la violencia de género, y han sido suscritos y ratificados por todos los países andinos.

El Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999), que permite la presentación de quejas personales o grupales ante el Comité correspondiente, contra un Estado Parte por violación a los derechos reconocidos por la Convención, ha sido también suscrito por los cinco países andinos, pero no lo han ratificado ni Colombia ni Venezuela. Bolivia, Colombia y Ecuador lo firmaron en diciembre de 1999, es decir, en el momento de su aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas; Venezuela, en marzo 2000, y Perú, en diciembre del mismo año. En cuanto a la CEDAW, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela la suscribieron en 1980.



## 2. El movimiento de mujeres y la democracia

### Antecedentes

Durante el decenio de 1970, Colombia, Perú y Venezuela experimentan el surgimiento de los primeros grupos feministas que fueron pioneros en reivindicar *“el problema de la mujer”* como un problema político, con el lema *“lo privado es político”*. De las feministas venezolanas fue la idea de organizar el Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, propuesta lanzada en 1979 y recogida en 1981 por las colombianas que asumen la organización del Encuentro y cuya segunda versión, en 1983, se realizó en Perú.

En ese momento, el debate de muchas militantes de izquierda con sus organizaciones partidistas, sobre el lugar de las mujeres y sus demandas, produjo rupturas y alejamiento de un grupo de mujeres que luego fundaría los primeros colectivos feministas, principalmente en Colombia y Perú. No es casual entonces que en las agendas de los dos primeros encuentros feministas, los temas de la doble militancia y la autonomía organizativa fueran los puntos cardinales que definirían el devenir de las feministas latinoamericanas y caribeñas.

Para Virginia Vargas, feminista peruana, y una de las organizadoras del II Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, los feminismos de los años setenta y ochenta, *“expresan el comienzo y el despliegue de lo que ha sido uno de los movimientos más subversivos del siglo XX. Un movimiento que desde sus inicios buscó desplegar una perspectiva multiclass-*

*ta, en interacción con el amplio movimiento de mujeres que paralelamente emergió, en una relación de conflicto, confrontación, complementariedad y aprendizaje permanente” (Vargas, 1999).*

En efecto, las tensiones propias de los desarrollos y las dinámicas de cada país de la subregión con sus peculiaridades geográficas, étnicas, idiomáticas y económicas, fueron determinantes para una relación no siempre armónica entre los feminismos, las organizaciones populares de mujeres y de los movimientos indígenas y con la izquierda, en particular. En Bolivia esto fue muy notorio. El país vivía un efervescente clima de confrontaciones ideológicas bajo regímenes militares que no dieron cabida a las reivindicaciones de género, consideradas antagónicas por las izquierdas y especialmente por dirigentas de los Comités de Amas Mineras y de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “*Bartolina Sisa*”, por ejemplo. Al mismo tiempo, estas organizaciones, más los núcleos organizados de mujeres de los frentes y partidos de izquierda, constituyeron una importante avanzada en la lucha por la restauración de la democracia, porque, tradicionalmente, una de las maneras de las mujeres de hacer política ha sido la lucha por los derechos humanos, especialmente en períodos dictatoriales.

Por historia, la democracia es un proyecto masculino. Se trató, entonces, de redefinir el concepto de democracia como la otra manera de pensar y hacer política. La consigna de las feministas chilenas, “*democracia en el país y en la casa*”, delineó los escenarios de actuación desde el decenio de 1980 en adelante. Fue un tiempo intenso de movilizaciones, debates, campañas de denuncia, particularmente alrededor de la violencia de género -a partir de la instauración del 25 de Noviembre como Día Internacional “*No más violencia contra las mujeres*”- que los movimientos de mujeres de Colombia y Perú convirtieron en jornadas a favor de la paz y en contra la guerra, denunciando las violaciones a los derechos humanos de los grupos armados, Sendero Luminoso y la guerrilla colombiana. En Perú, a fines de los años ochenta, Sendero Luminoso amenazó a varias lideresas feministas y del movimiento popular de mujeres. De hecho, dio muerte a varias dirigentas populares, como María Elena Moyano, la más emblemática de ellas, asesinada en 1992.

## 2.1. Nuevas definiciones

Pero lo que define el decenio de 1990 es el esfuerzo por ampliar la perspectiva de los discursos feministas de los primeros tiempos. Con escenarios sociales marcados por la globalización, el reforzamiento de las políticas de ajuste estructural en las economías, aplicadas durante la década anterior, que profundizaron las diferencias, las exclusiones sociales y la creciente violencia armada, los feminismos se vieron enfrentados a “*nuevos terrenos de disputa*” (Vargas, 1999). Es así como se busca estar en los espacios de deliberación política, intervenir en los debates con presencia propositiva y autónoma sobre las políticas públicas, la reforma del Estado, y en asuntos como la descentralización, gobernabilidad, independencia de poderes, justicia económica, pacificación. Estos son espacios de confluencia con otros actores de la sociedad y del Estado.

Al mismo tiempo, las sucesivas conferencias internacionales de Naciones Unidas son vistas como uno de esos “*terrenos de disputa*”, donde era preciso ejercer una interlocución, validada por la trayectoria y legitimidad de un amplio movimiento de mujeres con suficiente capacidad para negociar y exigir demandas. Esta forma de estrategia se hace extensiva al ámbito nacional, desarrollando una política de alianzas con sectores del ámbito del parlamento, de la administración de la justicia y de la salud, para la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, cambios legislativos en materia de violencia sexista y para la aprobación de las leyes de cuotas. Las experiencias de Bolivia, Colombia y Perú son un buen ejemplo de trabajo concertado con estos actores, en referencia a lograr apoyo a las campañas por la despenalización del aborto voluntario, la anticoncepción de emergencia y contra la esterilización forzada.

### ***El cuestionamiento de las democracias***

La crisis de inestabilidad política en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela alcanzó sus grados más altos con el gobierno dictatorial de Fujimori en el Perú, la caída del régimen de Mahuad en Ecuador, y la polarización creciente provocada por las características caudillistas del gobierno de Hugo Chávez, minando la capacidad de interlocución de los partidos ya desacreditados, incapaces de reaccionar frente a los discursos populistas de los gobernantes que lograron neutralizar a las organizaciones sociales, capitalizando el descontento de los sectores más empobrecidos a través del clientelismo y la prebenda, despolitizando, de esta forma, su capacidad de protesta, tal como sucedió durante el largo período del gobierno dictatorial de Alberto Fujimori, en el Perú. En Colombia, la agudización del conflicto armado puso en entredicho los cimientos democráticos de la sociedad

colombiana. Es en estos escenarios donde los feminismos y los movimientos sociales de mujeres pondrán a prueba su capacidad de acción, a través de una serie de iniciativas que buscan abrir un debate sobre la democracia y el papel de la sociedad civil en una nueva forma de hacer política.

El Movimiento Mujeres por la Democracia (MUDE), del Perú, ha sido una de estas iniciativas. Concebido como un frente amplio de mujeres provenientes de la política, los movimientos sociales, el feminismo y la cultura, MUDE, bajo el lema "*Lo que no es bueno para la democracia no es bueno para las mujeres*", creó, en 1997, un espacio político de reflexión y acción para "*afirmar y defender la democracia en el país, en el sistema político y en las vidas institucionales e interpersonales*". Sentó así una nueva definición de democracia, "*vista no solamente como un sistema de gobierno, sino también como una aspiración de vida, con justicia social, con respeto a las diferencias, con tolerancia y sin discriminación*" (MUDE, 2000).

La propuesta de MUDE, de replantear el clásico concepto de democracia, no se detiene en el ejercicio formal del sufragio o de un sistema de gobierno. Su concepto de democracia tiene como basamento los principios de justicia, equidad y de respeto a la diversidad. En suma, su meta es el cambio social que posibilitara la "*construcción de una nueva institucionalidad política y democrática*" (Vargas, 2000). Importante salto conceptual que parece tomar distancia de la lectura pragmática de un sector del feminismo peruano que acogió favorablemente algunas medidas que el gobierno de Fujimori implementó para las mujeres, como la creación del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano, la Defensoría de la Mujer dentro de la Oficina del Defensor del Pueblo, la aprobación de la Ley de Cuotas y la promoción de mujeres en cargos públicos y en puestos de gobierno. De hecho, algunas feministas integraron comisiones o fueron asesoras en instancias de gobierno, lo que ocasionó tensiones y divisiones al interior de las organizaciones de mujeres. Como hace notar Virginia Vargas, el gobierno de Fujimori desarrolló una "*política esquizofrénica hacia las mujeres de muchas formas y en esa esquizofrenia obtuvo créditos fundamentales*" (Vargas, 2003).

Pero en la práctica se mantuvieron las políticas de exclusión y aumentó la descomposición social. La desarticulación de los movimientos sociales y, en particular, de las organizaciones populares de mujeres, por la política del clientelismo, es una de las herencias que dejó el fujimorismo. La histórica Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador fue la más dañada, quedando debilitada hasta hoy (Vargas, 2003).

De los altos niveles de corrupción, que durante el decenio de 1990 permeó a las instituciones del Estado, aún quedan remanentes en algunos países del área. La corrupción vista como una lacra que socava el tejido social y pone en riesgo la democracia es una de las banderas de acción de la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas (CPME), creada en 1995. Esta instancia nació para impulsar la creación de un Movimiento de Mujeres. La Coordinadora -que aglutina a ONG, mujeres de partidos políticos, organizaciones barriales, profesionales, sindicales, étnicas y raciales, como la Coordinadora Política de Mujeres Negras, entre otras- desempeñó un rol central en la incorporación de la plataforma de demandas de género en la nueva Constitución, así como en la creación de redes cívicas para vigilar casos concretos de corrupción en todo el país.

Para la CPME, el fenómeno de la corrupción no es privativo del Estado y sus instituciones. Se trata de un hecho más generalizado. *“Lo más importante aquí es entender que la corrupción que hemos visto en la actuación de muchos de los políticos, de los banqueros, de funcionarios públicos, de empresarios, se expresa en una cultura de corrupción que hay que cambiar, a partir de tomar conciencia de su verdadero alcance de sus desastrosos efectos”* (Londoño, 2000). Asimismo, la cultura de la corrupción no es patrimonio de un género. *“Decir que las mujeres somos más honestas que los hombres es arriesgarse a incurrir en una declaración esencialista e injusta y algunos hechos de corrupción, realizados en los últimos años por mujeres de ingrata recordación lo corroboran”* explica Jenny Londoño, integrante del Secretariado Ejecutivo Nacional de la Coordinadora (Londoño, 2000).

La muestra más descarnada es lo ocurrido en el Perú durante el fujimorismo. Un lastre que será difícil de revertir es el referido a la actuación de las mujeres fujimoristas que, desde el Congreso y otros lugares de poder como los Ministerios y las oficinas públicas, tuvieron un desempeño mafioso y fueron cómplices de actos de corrupción y de los crímenes de la dictadura.

Por ser uno de sus ejes de acción, la CPME participó en los diferentes momentos de la crisis política que vivió Ecuador. Se puso a la cabeza de las protestas contra el gobierno de Abdalá Bucaram que precipitaron su destitución en 1997. Al crearse la Comisión Anticorrupción en marzo de 1997, tuvo una representante en el primer directorio de esa Comisión. Más tarde denunció la inconstitucionalidad del Decreto que permitió el congelamiento de los fondos bancarios de los ecuatorianos, medida tomada por el Presidente Jamil Mahuad. Posteriormente, la Comisión y el Foro

Permanente de la Mujer fueron elegidos para integrar la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, donde las mujeres están representadas.

Otra iniciativa de gran significación política es la constitución de un fuerte movimiento de mujeres colombianas contra la guerra y a favor de la paz. Desde esta instancia, las diversas organizaciones de mujeres y sus redes no han cesado en su lucha por defender la negociación política como salida al conflicto armado que desde hace más de 40 años devasta a este país. El punto de partida es su posición frente a lo que representan las guerras y el rol de las organizaciones de mujeres que deben ser llamadas a formar parte de la mesa de negociación de paz. *“Porque las mujeres queremos dejar de ser miradas como víctimas y formar parte de todo el proceso de resolución para garantizar que se respeten nuestros derechos y que nuestros cuerpos no serán tomados como botín de guerra”* (Torralba, 2003).

La concepción pacifista de las mujeres colombianas organizadas nace de un análisis sobre el patriarcado y las relaciones de género, aplicado a la realidad del país y vinculado al contexto internacional. *“Partimos de constatar la corriente de militarización creciente en nuestro país y en el mundo, corriente que forma parte de una estrategia permanente que busca un orden jerárquico, la prevalencia del pensamiento único, que realza el poder de la fuerza, desconoce el derecho y la ley y que se materializa en este tiempo, dramáticamente, en Irak. En este contexto, queremos reiterar que el cuerpo de las mujeres no puede ser botín de guerra”* (González y Gómez, 2003).

En 1984, el Colectivo de Mujeres de Bogotá, conglomerado de grupos feministas y de organizaciones sociales de mujeres, participó en el proceso de paz iniciado por el gobierno de Belisario Betancourt que fracasó luego de la sangrienta toma del Palacio de Justicia por el M-19. Ese año, las mujeres realizaron una marcha por el 25 de Noviembre, cuyo eje central fue un llamado a la paz. Acciones de este tipo se repitieron en los años sucesivos. Durante el decenio de 1990 nace la Ruta Pacífica de las Mujeres, que actuó como una gran red después de la incorporación de diversas organizaciones de mujeres de 10 departamentos de Colombia. La Ruta convocó, en 1996, a la primera Asamblea Nacional de Mujeres contra la Guerra, donde participaron dos mil activistas de todo el país.

En la actualidad este espacio ha crecido. La necesidad de tener una plataforma común llevó a organizar la Constituyente Emancipatoria de las Mujeres, en noviembre de 2002, que abrió un espacio para un intercambio de experiencia con mujeres de El Salvador y Nicaragua, países que sufrieron guerras internas. Entre 2002 y 2003, los movimientos de mujeres por

la paz organizaron dos grandes movilizaciones contra la guerra. La primera se realizó en julio de 2002 en Bogotá, la que reunió a 40 mil personas. El segundo momento multitudinario fue en noviembre de 2003, con la Marcha al Putumayo, región amazónica, epicentro de la guerrilla. Esta movilización, a la que acudieron tres mil mujeres de todos los puntos geográficos de Colombia, estuvo liderada por la Ruta Pacífica de las Mujeres. El viaje duró tres días y su propósito fue pedir el fin de la militarización y el término de las fumigaciones en la Amazonía, además de apoyar a las mujeres de la zona.

Otra de las apuestas contra la guerra es Mujeres por la Objeción de Conciencia frente al servicio militar, un espacio apoyado por la Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, que rechaza el servicio militar para hombres y mujeres. *“La guerra es el interés de unos pocos patriarcas y no de las mujeres, las mujeres no queremos participar en la industria militar que es la culpable de las guerras y el hambre que hay en el mundo”*.

La característica de los movimientos pacifistas de las mujeres de Colombia es su amplitud y diversidad, unida a una gran creatividad y capacidad de análisis sobre el fenómeno de la guerra y sus consecuencias en la vida de las mujeres. Por la fuerza de sus acciones y demandas, han sido objeto de amenazas, presiones y asesinatos por parte de los paramilitares. La Casa de la Mujer, emblemático espacio feminista que integra la Ruta Pacífica de las Mujeres, sufrió, en 2003, el asalto de hombres armados que sustrajeron información institucional. Pero es la Organización Femenina Popular (OF), la más antigua de las organizaciones populares de mujeres, la que ha venido sufriendo el asesinato de varias de sus integrantes que eran conocidas dirigentas barriales.

## **2.2. Revisando las agendas**

El inicio del decenio de 1990 supuso una revisión de las agendas feministas y de los movimientos sociales de mujeres de los cinco países andinos. El crecimiento de las organizaciones de mujeres de los sectores populares, la consolidación de una institucionalidad feminista expresada en las ONG nacidas en la década anterior, representa un efectivo canal de acción para un trabajo más estratégico y sostenido con el sector popular de mujeres, basado en la transmisión de conocimientos como una herramienta para mejorar sus condiciones de vida, a la vez que facilitar procesos de autoconciencia. En 1990, la primera actividad importante de las organizaciones populares de mujeres de La Paz, Bolivia, fue la *“concentración por*

*la participación democrática de las mujeres*", en cuyo transcurso se hizo entrega de una Plataforma de Demandas al presidente del Parlamento Nacional.

Esta vertiente popular, de importante crecimiento en países como el Perú y Colombia, se convierte en un interlocutor de peso ante el Estado y en un referente del movimiento social de mujeres con agenda de género. Un ejemplo es la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador (Fepomuves) del Perú. Después de un proceso de toma de conciencia, la Federación pasó de las exclusivas demandas por la subsistencia a la conformación de una plataforma que combinó los intereses comunitarios con sus intereses de género.

También otras voces y nuevas presencias concurren a este nuevo escenario pautado por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Son expresiones diversas: indígenas, negras y lesbianas que buscan un espacio propio desde sus identidades. En 1993 se funda el Enlace Continental de Mujeres Indígenas que participa en la Conferencia de Beijing. Un primer paso para marcar su autonomía respecto de las organizaciones mixtas. Recientemente, la Federación Departamental de Mujeres Campesinas de La Paz hizo pública su intención de dirigir el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), ya que *"hemos tenido puros hombres en la dirección y no ha pasado nada para las mujeres, es tiempo que tengamos algo para las hermanas"* (RED-ADA, 2004). Como advierte Sonia Montaña, los sistemas de representación política, especialmente en Bolivia, sólo han fortalecido la presencia de los hombres de las etnias *"que son quienes más han avanzado en el ejercicio del poder, manteniendo a las mujeres excluidas"* (Montaña, 1996).

Pese a que se han producido espacios de confluencia entre los feminismos y las organizaciones de mujeres indígenas campesinas y los movimientos de mujeres negras y lesbianas, existen tensiones y distanciamientos como una manera de reafirmar su autonomía en la diferencia. En gran medida, los colectivos de mujeres indígenas, negras, incluyendo a las lesbianas, no se sienten parte del discurso feminista que consideran *"occidental y/o homofóbico"*. Este sentimiento es muy fuerte, particularmente en Bolivia, Ecuador y Perú, una demostración del peso que tiene, particularmente en las indígenas y negras, su pertenencia étnica y racial por sobre la de género. Falta dar continuidad a los espacios de confluencia que vayan superando los prejuicios y antagonismos, en favor de un diálogo más democrático que enriquezca las plataformas de estos colectivos, reconociendo sus opresiones específicas desde la óptica de género.

## **Las “fronteras móviles” del Estado**

La posición crítica y de desconfianza frente al Estado fue una de las características de los feminismos de las décadas anteriores. A partir del decenio de 1990, los procesos de modernización del Estado, influirán en mayor o menor medida en el replanteo de las agendas de las organizaciones de mujeres que perciben una apertura favorable para la interlocución y el cabildeo, que en el tiempo se materializará en convenios de cooperación, consultorías e, incluso, en inserción laboral de algunas feministas en las Oficinas y Ministerios de la Mujer.

Un antecedente en esta dirección ha sido la experiencia de Venezuela, país donde la alianza entre las ONG, organizaciones sociales de mujeres y mujeres de la política y del Estado, actuó con eficacia durante el decenio de 1980. El éxito de la campaña por la reforma del Código Civil (1979-1982) representa *“el primer momento en que hubo un verdadero movimiento de mujeres”* (Espina, Rakowski, 2002). Esta campaña, como otras, fue liderada por la Coordinadora de ONG de mujeres (CONG) contando con el apoyo del entonces Presidente Herrera Campins, y la participación de mujeres congresistas, incluyendo a la Ministra para la Participación de la Mujer. Esta será una alianza de larga duración hasta 1990, cuando se disuelve la CONG y muchas de sus dirigentas son llamadas por el gobierno para desempeñar cargos de responsabilidad.

Una de las características de los movimientos de mujeres de Venezuela es que su trabajo se ha centrado *“de manera exclusiva en la elaboración de leyes y políticas que establecen los derechos de la mujer”* (Espina, Rakowski, 2002). Es una tradición desde 1936, año en que aparecen los primeros núcleos de mujeres. Esta orientación legalista logró resultados como la aprobación de medidas legislativas importantes, por ejemplo, la Ley de Igualdad de Oportunidades (1993), la Ley Contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia (1998), entre otras. La desaparición de la CONG condujo a la desarticulación de los movimientos de mujeres que no han vuelto a tener una vida orgánica hasta la fecha, salvo cuando se han producido alianzas coyunturales entre las llamadas *“femócratas”*<sup>3</sup> que están en puestos de poder y feministas de los centros académicos en particular. *“En vez de ser la CONG la que convoque y organice, son las instancias gubernamentales y parlamentarias de mujeres (que trabajaron unidas en momentos coyunturales) las que convocan y organizan, con la colaboración de las mujeres que pertenecían a la CONG”* (Espina, Rakowski, 2002).

<sup>3</sup> Feministas nombradas por los gobiernos para dirigir y/o asesorar programas de género. También las que acceden a cargos de esta índole en los organismos internacionales.

En estos términos fue la convocatoria para participar en la redacción de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, donde antiguas integrantes de la CONG trabajaron con las *"femócratas"* para introducir en el proyecto constitucional las leyes ya aprobadas, además de reivindicaciones como los derechos sexuales y reproductivos, el reconocimiento del valor económico del trabajo doméstico y la seguridad social para el ama de casa. Un hecho a resaltar fue que en la redacción de la nueva Constitución se utilizó un lenguaje no sexista.

Una de las razones para la desaparición de la CONG, como legítimo referente de las mujeres organizadas, estaría en el fuerte énfasis puesto en la relación con el Estado. En el terreno de la negociación, las propuestas más radicales, como la despenalización del aborto y la libre orientación sexual, fueron quedando en el camino. Esto llevó a que los núcleos más radicales de la vertiente feminista dentro de la CONG, se retiraran. El abandono de la agenda propia, para adaptarse a la agenda de los gobiernos, fue una apuesta demasiado peligrosa como estrategia. Pero también pudo deberse a las características propias de los movimientos de mujeres de Venezuela, como su *"dependencia psicológica del Estado"*, señalada por Gladys Parentelli. Según ella, *"ciertas dirigentas piensan que todos los problemas de las mujeres deben ser resueltos por el Gobierno a través de los ministerios (salud, educación, entre otros) o del Instituto de la Mujer"* (Parentelli, 2000).

Las expectativas puestas por algunas feministas y dirigentas de movimientos sociales en el gobierno de Hugo Chávez se han visto defraudadas en la actualidad, luego de los últimos acontecimientos que pusieron en riesgo la estabilidad democrática de Venezuela, por el clima de violencia y polarización crecientes. Esta polarización ha causado fisuras al interior de las organizaciones sociales de mujeres y las militantes de izquierda, debilitando aún más la presencia y el trabajo de las pocas iniciativas feministas que aún tienen actuación a nivel comunal. Las ONG que acceden al financiamiento internacional deben tener la aprobación de *"la instancia oficial, especie de intermediaria que garantiza que el dinero va a manos correctas"* (Espina, Rakowski, 2002).

De esta experiencia se desprende la importancia de establecer nuevas formas de relacionamiento con el Estado, donde la interlocución sea horizontal y acotada. *"En un Estado democrático, dice Haydeé Birgin, el espacio público es un espacio de intercambio y negociación en el que diferentes actores sociales -entre ellos, las mujeres- organizan, coordinan y articulan sus demandas concretas con la oferta del Estado y de las instituciones privadas. Por lo tanto, es un espacio de fronteras móviles, flanqueado*

*por una parte, por el modelo de crecimiento económico, que define la intervención social del Estado, y por otra, por la sociedad y los movimientos sociales”* (Birgin, 1995).

Un modelo de intervención ciudadana que ha tenido buenos resultados es el referido a las Comisarías de la Mujer y la Familia del Ecuador, que operan desde 1994 en virtud de una alianza entre ONG de mujeres, feministas y el Estado a través del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) para implementar un servicio de atención a la violencia familiar y sexual. Se trata de la estrategia más importante en el ámbito de la administración de justicia, donde interviene la sociedad civil y el Estado, cumpliendo roles acotados a su especialidad. Al momento de la creación de las primeras Comisarías, cinco ONG actuaron de contrapartes bajo el liderazgo del Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM), uno de los promotores de este proyecto, desarrollando una alianza específica para lograr financiamiento que cubriera los costos de implementación y equipamiento de estas Comisarías, además de brindar asistencia técnica y de capacitación. Esta alianza se mantiene desde 1997. Actualmente funcionan 20 Comisarías en diferentes ciudades del interior del país.

Uno de los retos después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer fue la exigencia a los gobiernos de cumplir los compromisos contraídos en la Plataforma de Acción. Las acciones de monitoreo y fiscalización de la sociedad civil son una manera de tener presencia e incidir en el Estado y en otros actores políticos y sociales. Proyectos como *“Vigilancia ciudadana desde una perspectiva de género”*, en Bolivia, *“Liderazgo y buen gobierno”*, Escuela de Promoción e incidencia política feminista, *“Vigilancia Congresal”* en el Perú, la Escuela de Formación de Liderazgo de las mujeres indígenas en Ecuador, son, entre otras iniciativas, instrumentos destinados a fortalecer los espacios democráticos y de intervención en los debates políticos para afirmar una representatividad con voz propia, tal como se dio en Bolivia durante la crisis de gobernabilidad iniciada en abril de 2003, cuando entre el concierto de voces de protesta, destacó el Manifiesto *“Por una Bolivia con dignidad, justicia y plena vigencia de los Derechos Humanos”* del Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM).

Esta forma de intervención ciudadana se ha hecho frecuente en los últimos años a través de distintas expresiones y formas de actuación, algunas para pedir cuentas al poder político y otras para explicitar que sin las mujeres la democracia está incompleta. El Foro *“Mujeres presentes en la construcción de la democracia participativa y la descentralización”*, donde 150 regidoras, alcaldesas y consejeras regionales del Perú acordaron

potenciar la capacidad de incidencia de las mujeres en las políticas públicas, y reclamaron ser parte del diálogo y la concertación dentro del proceso de descentralización y la vida política del país, es una muestra de esta forma de intervención ciudadana. Como lo fue en otro plano la protesta de la Plataforma de Mujeres por la Ciudadanía y la Equidad de Bolivia, que rechazó el cuoteo partidario, exigiendo que en las designaciones a puestos de poder, prevalezca el principio de la igualdad de género.

### ***Conexiones estratégicas***

Una modalidad de actuación de los feminismos en América Latina y el Caribe español son las redes y los consorcios entre ONG y las alianzas con organizaciones sociales de mujeres en sus diversas vertientes. Probablemente, es en la región andina y en la subregión centroamericana donde se ha desarrollado con mayor organicidad esta modalidad. Su espíritu es inclusivo y amplio, ya que su objetivo central es fortalecer los espacios movimientistas alrededor de agendas determinadas: derechos sexuales y reproductivos, violencia en contra de las mujeres, participación política, y otras reivindicaciones vinculadas al trabajo asalariado y a las discriminaciones de raza y etnia.

Estas redes locales tienen conexiones con redes regionales y mundiales. La Red Latinoamericana *"Mujeres Transformando la Economía"*, es una de ellas. Integrada por 11 países del continente, tiene una visible actuación en cuatro de los países andinos por el impulso que le da un grupo de ONG y organizaciones sociales de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú. En esta red participan mujeres urbanas y rurales, investigadoras de centros académicos y activistas de ONG, representantes de sindicatos, y de organizaciones de base. Su propósito es contribuir a la apropiación crítica de la economía por parte de las mujeres, buscando alternativas *"basadas en la justicia económica y la justicia de género desde una perspectiva feminista"*. Actualmente, esta Red integra el Consejo Internacional del Foro Social Mundial, y forma parte de la Red Internacional de Género y Comercio, donde Colombia es punto focal. Ponemos como ejemplo esta red, porque es la expresión de un desafío al abordar el tema de la economía que siempre pareció alejado de la vida de las mujeres y que fue escasamente trabajado por los movimientos de mujeres.

En el ámbito de la subregión, la Coalición Política de Mujeres Andinas (CPMA), constituida en 1996, es un espacio de coordinación entre las ONG y redes de los cinco países. Su trabajo se orienta a participar en el proceso de integración andina y en el intercambio de información y experiencias respecto al cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing,

especialmente en los temas de pobreza, salud, violencia y participación política. En la actualidad desarrolla proyectos para incentivar la participación política de las mujeres y su acceso a la toma de decisiones. La CPMA firmó un Convenio de Cooperación con el Parlamento Andino para promover leyes, acordes con los derechos de las mujeres de la subregión (Londoño, 2000).



### 3. Conclusiones

En la última década, los países de la región andina lograron importantes avances en materia de salud, al aumentar la esperanza de vida al nacer y disminuir, en términos generales, la mortalidad de los menores de 5 años. No obstante, se mantuvo la tasa de fecundidad adolescente, incluyendo algunas alzas, y los deficientes niveles de atención calificada de partos, que elevaron los índices de mortalidad materna.

Un logro a destacar está referido a la legislación sobre la violencia doméstica. Sin embargo, la violencia sexual aún no está considerada de manera específica en las legislaciones de algunos países del área. La centralidad de la violencia doméstica y/o intrafamiliar, deja fuera otras formas de violencia contra las mujeres corriendo el riesgo de invisibilizar este aspecto de la violencia de género.

También se registraron algunos avances en el ámbito de la participación política, especialmente a nivel de ministerios y la elección de parlamentarias, pero ello se ha visto debilitado por la escasa presencia de mujeres en la representatividad local, lo que pone en interrogación la validez de las leyes de cuotas.

Estos avances relativos no han tenido su corolario en la equidad social ni en la equidad entre hombres y mujeres. La pobreza afecta a cerca del 43% de la población latinoamericana y un 33% de sus habitantes subsiste con menos de US\$2 diarios. En todos los países andinos, un importante porcentaje de su población vive en la extrema pobreza. Entre un 14

y el 20% subsiste con menos de US\$1 diario, y entre un 26 y un 41% lo hace con menos de US\$2 diarios. El país que presenta un mayor índice de pobreza es Ecuador, donde un 72,8% sobrevive diariamente con menos de US\$2.

Las desigualdades salariales entre hombres y mujeres siguen siendo importantes y la tasa de analfabetismo es todavía alta entre la población femenina. En el período, además, persistieron altas tasas de migración, que mantienen fuera de sus países de origen a muchas mujeres originarias de los países andinos, las que emigran a los países vecinos o a Estados Unidos o Europa en busca de un trabajo que les permita sobrevivir.

Para lograr la equidad social, la región andina necesita no sólo de crecimiento económico, sino de políticas de distribución, que pongan acento en el incremento sostenido de los activos de las personas en situación de pobreza. Y para obtener mejores resultados relativos a la equidad entre hombres y mujeres, los países andinos deben mejorar ostensiblemente las oportunidades que ofrecen a su población femenina: acceso a la salud, a la educación, a formación para el empleo y a la participación real política y económica.

Por otra parte, la falta de participación de las mujeres andinas en las decisiones que les atañen y el escaso acceso a los servicios y recursos como la atención de salud, vivienda, educación, empleo, administración de justicia, constituye un déficit dentro de las débiles democracias vigentes en los cinco países. Por ello, la ampliación de la ciudadanía a través de la representación se ha convertido en el tema central de las agendas de los feminismos y de los movimientos sociales de mujeres. El vínculo entre la consolidación de un sistema democrático y la situación de las mujeres resulta ineludible.

Las experiencias más recientes relacionadas con los quiebres democráticos en Bolivia, Ecuador y Perú, han dejado algunas lecciones para los movimientos de mujeres. Una ellas (que no es privativa sólo de estos países), es el escaso o nulo reconocimiento de la actuación de las mujeres en los movimientos de resistencia para derrocar a las dictaduras. Luego de tener roles importantes, son apartadas y/o ignoradas en los procesos de transición democrática. Esto demuestra que un gobierno democrático no necesariamente produce cambios en la vida de las mujeres. El modelo de democracia representativa exhibe graves carencias. Lo importante es la calidad de la democracia. No siempre hay una relación directa entre democracia y ciudadanía. La vigencia del modelo económico neoliberal representa el principal obstáculo para la consolidación de una institucionalización

democrática. Las actuales reformas del Estado, en países como el Perú, Ecuador y Bolivia presentan algunas grietas que no son fáciles de superar, como el autoritarismo, la corrupción y la ineficiencia en el manejo administrativo.

La ola de conservadurismo es otro de los obstáculos a enfrentar, especialmente por el rol que tiene la Iglesia Católica desde la corriente fundamentalista. Esto ha afectado a las conquistas y/o avances logrados en el decenio pasado, con respecto a los derechos sexuales y reproductivos. El derecho a la conformación de un Estado laico, si bien ya forma parte de la agenda de muchos feminismos, es una tarea de largo alcance. La campaña internacional contra los fundamentalismos "*Tu boca, fundamental contra los fundamentalismos*" lanzada el 2001 por la Articulación Feminista Marcosur, se inscribe en esta tarea. La aspiración a una sociedad laica está en el espíritu del verdadero concepto de democracia.

A diferencia del pasado, los movimientos de mujeres, en sus diferentes vertientes, se enfrentan a escenarios y discursos heterogéneos y móviles que obligan a repensar incluso las formas de organización y donde la combinación de agendas es un reto. En este sentido, los feminismos, en particular, deberán elaborar estrategias para superar la centralización geográfica de su trabajo. La posibilidad de nuevas articulaciones que amplíen los horizontes permitirá construir un espacio inclusivo y multiracial que supere el carácter urbano y mestizo de sus integrantes.



## 4. Bibliografía

Amnistía Internacional (2004): *Amnistía Internacional lanza una campaña mundial para combatir la violencia contra las mujeres, verdadero cáncer y atrocidad para los derechos humanos*. Disponible en <http://web.amnesty.org/library/index/es/ACT770212004>

Araujo, Kathya; Legua, María Claudia; Ossandón, Loreto (2002): *Migrantes andinas en Chile. El caso de la migración peruana*. Santiago, Fundación Instituto de la Mujer.

Bareiro, Line (2000): "El Estado, las mujeres y la política a través de la historia latinoamericana", en *Memoria del II Seminario Regional. De poderes y saberes. Debates sobre reestructura política y transformación social*. Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina y el Caribe (REPEM), Uruguay.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE): *Información Demográfica. Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050*. Disponible en: <http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/intentoBD-2002.htm>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2004): *Conmemoración del décimo aniversario de la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: Acciones emprendidas para la implementación del Programa de Acción en América*

*Latina y el Caribe*. Documento (versión preliminar) de la Reunión de la Mesa Directiva Ampliada del Comité Especial de Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Unidad de la Mujer: *Estadísticas de género*. <http://www.eclac.cl/mujer>.

Cordellier, Serge; Didiot, Béatrice (coord.) (2001): *El estado del mundo. Anuario económico geopolítico mundial 2002*. Madrid, Ediciones Akal.

Espina, Gioconda; Rakowski, Cathy (2002): "El movimiento de Mujeres o Mujeres en Movimiento. El caso de Venezuela". *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo* (CENDES) N° 49, Venezuela.

Garbay, Susi (2003): "El derecho al trabajo de las mujeres ecuatorianas y la emigración como alternativa". En Pilar Pérez Cantó (coordinadora): *Mujeres de dos mundos: Ciudadanía social de las mujeres latinoamericanas*, Dirección General de la Mujer, Comunidad de Madrid, Madrid, pp. 99-122.

González, Paulina; Gómez, Fanny (2003): "*Foro Social Temático Colombia*". Disponible en Mujereshoy: <http://www.mujereshoy.com/secciones/874.shtml>

Guerrero Caviedes, Elizabeth (2002): *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español 1990-2000. Balance de una década*. Isis Internacional/Unifem. Disponible en Isis Internacional: <http://www.isis.cl/temas/vi/balance/portadanew.htm>

Isis Internacional: *Violencia contra la Mujer. Datos y Estadísticas*. Disponible en: <http://www.isis.cl/temas/vi/dicenque.htm>

Jokisch, Brad D. (2001): "*Desde Nueva York a Madrid: tendencias en la migración ecuatoriana*". Debate N° 54, diciembre 2001, Ecuador.

Knecher, Lidia; Olivella, María Inés (1997): "*Migraciones e inmigraciones, aspectos culturales y sociales desde la perspectiva de género, en la República Argentina y en relación con el MERCOSUR*". Documento presentado en el 49 Congreso Internacional de Americanistas, Quito, Ecuador, 7-11 de julio 1997.

Loreto Ossandón Araujo, Kathya; Legua María Claudia; (2002): *Migrantes andinas en Chile. El caso de la migración peruana*. Santiago, Fundación Instituto de la Mujer, 2002.

- Londoño López, Jenny (2000): *"Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas"*, Ecuador.
- Luna G., Lola y Villarreal Méndez, Norma (1994): "Movimientos de mujeres y participación política en Colombia, 1930-1992". *Historia, Género y Política*. Universidad de Barcelona, Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), Barcelona.
- Massolo, Alejandra (2003): *"El espacio local: oportunidades y desafíos para el empoderamiento de las mujeres. Una visión latinoamericana"*. En Boletín N° 4, Observatorio Mujeres y Participación Política, Colombia.
- Montaño, Sonia (1996): "La ciudadanía de las mujeres y el sistema político". *Memoria, Foro, Género y Ciudadanía*. Centro de Información y Desarrollo de la Mujer, Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM/REPEM), Bolivia.
- Mujeres por la Democracia, MUDE (2000): *"Mujeres por la Democracia. Profesión de fe"*. Perspectivas, N° 19, Isis Internacional, Santiago de Chile.
- Parentelli, Gladys (2000): *"Venezuela. De cal y arena"*. Perspectivas, N° 19. Isis Internacional, Santiago de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2003): *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*. Madrid, PNUD.
- Red Nacional de Trabajadoras de la Información y Comunicación (2004): *"Las mujeres quieren dirigir el INRA"*. Boletín del Sistema Indígena, N° 1. Red Nacional de Trabajadoras de la Información y Comunicación (RED-ADA), Bolivia.
- Stefoni, Carolina (2002): *"Mujeres inmigrantes peruanas en Chile"*. Papeles de Población, 33. p. 117-145, México, D.F.: CIEAP/UAEM, julio-septiembre 2002.
- Torales, Ponciano; González, Estela; Pérez Vichich, Nora (2003): *Migraciones laborales en Sudamérica: la Comunidad Andina*. Estudios sobre Migraciones Internacionales, 60. Ginebra: OIT, 2003.
- Torralla, Silvia (2003): *"Debemos formar parte de la mesa de negociación"*. Canal Solidario. Disponible en Mujereshoy: <http://www.mujereshoy.com/secciones/1474.shtml>

Vargas, Virginia (1999): "La subversión de los feminismos latinoamericanos". *Memoria del Seminario Internacional. Reestructura Política y Transformación social*. DAWN, REPEN, Uruguay.

Vargas, Virginia (2000): "*El fujimorismo. Los riesgos de la democracia en la región*". Perspectivas N° 19, Isis Internacional, Chile.

Vargas, Virginia (2003): "*El contexto político en el que inciden los movimientos de lucha por relaciones de género democráticas en el Perú de hoy*". Documento inédito. Perú.

**La democracia en la Región Andina está cuestionada. Más aún, las señales de creciente insatisfacción, la deslegitimidad de sus representantes e instituciones, el desprestigio de los operadores políticos y la acción de un Estado cada vez más distante de sus ciudadanos, que no es garante de sus derechos sino, muchas veces, el principal violador de los mismos, la sume en un complicado "distanciamiento". Si democracia es participación, los ciudadanos sienten, según las constantes encuestas, que la política les resulta algo lejano y ajeno.**

**Esta publicación recoge análisis y discusiones de la sociedad civil andina sobre los retos que afectan la consolidación del Estado de Derecho, la vigencia y legitimidad del sistema democrático y la efectiva vigencia de los derechos humanos (en especial de las mujeres) en la región. Ella fue realizada en el marco del Proyecto "Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina" - Capítulo sub-regional Andino de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).**

**Para la ejecución de este proyecto se contó con el apoyo de Comisión Europea, 11.11.11 (Bélgica), CordAid, Hivos, ICCO y Novib (Holanda) y Grupo Sur europeo.**