

# La región andina: entre los nuevos populismos y la movilización social



Publicación del Observatorio Andino  
Bogotá, D.C.  
ISBN:  
Con el patrocinio de la Fundación  
Konrad Adenauer

Asesoría editorial:  
Diseño Portada: Miguel Fernando Serna Jurado  
Diseño y artes finales: Ortiz & Jaramillo  
Impresión: Unión Gráfica Ltda.  
Bogotá, diciembre de 2003

Las opiniones y afirmaciones contenidas en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores, y no comprometen al Observatorio Andino de la Universidad Javeriana, ni a la Fundación Konrad Adenauer.

Impreso en Colombia  
Printed and made in Colombia

## AUTORES

**Carlos Vilas**

Profesor de la Universidad Nacional de Lanús; Investigador Asociado del Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

**Javier Sanín, S.J.**

Director del Observatorio Andino, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.

**Martha Lucía Márquez**

Profesora de la Maestría en Estudios Latinoamericanos, Pontificia Universidad Javeriana. Candidata a Doctorado en Historia. Universidad Nacional de Colombia.

**Alejandra Cárdenas**

Abogada ecuatoriana. Estudiante de la Maestría en Estudios Latinoamericanos, Pontificia Universidad Javeriana.

**Yann Basset**

Doctorando en Ciencias Políticas, Institut des Hautes Études d'Amérique Latine. Profesor del Instituto de Altos Estudios del Desarrollo, Bogotá.

**César Ayala**

Profesor del Departamento de Historia, Universidad Nacional de Colombia.

**Marcela Velasco**

Candidata a Ph.D. en Ciencias Políticas, Boston University; Profesora de la Maestría en Estudios Latinoamericanos, Pontificia Universidad Javeriana.



## CONTENIDO

### *Presentación*

*¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas?*

*El mito del "neopopulismo" latinoamericano ..... 11*

*Carlos M. Vilas*

**La democracia neopopulista en la región andina ..... 47**

*Javier Sanín, S.J.*

**Neopopulismo y chavismo ..... 65**

*Martha Lucía Márquez Restrepo*

**La política económica de Lucio Gutiérrez ..... 125**

*Alejandra Cárdenas Reyes*

**Neoliberalismo vs. neopopulismo:**

**¿Un nuevo eje del sistema partidario para la Bolivia de los años 90? ..... 159**

*Yann Basset*

**Entre el positivismo y el populismo: La experiencia brasileña ..... 175**

*César Augusto Ayala Diago*

**Un marco para analizar la contestación social en la región andina ..... 187**

*Marcela Velasco Jaramillo*



## PRESENTACIÓN

La región andina entra al siglo XXI en medio de una profunda crisis, que se expresa en niveles muy bajos de crecimiento económico y en un incremento notorio de las cifras de pobreza, miseria y desempleo. Así lo evidencian los informes periódicos de entidades internacionales como la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo. Como expresión de esta crisis, en el plano político, durante la última década han surgido en distintos países del área, movimientos y liderazgos que cuestionan los efectos del modelo económico prevaleciente y de las políticas de ajuste fiscal. Algunos de ellos han logrado canalizar el descontento social y acceder al poder, en medio de la esperanza de diversos sectores sociales.

Este fenómeno ha llevado a los académicos de la región a plantearse la validez del neopopulismo, como categoría para caracterizar las nuevas manifestaciones políticas que se presentan en los distintos países. El término se ha utilizado también para referirse a gobernantes que han puesto en práctica la agenda neoliberal, aunque recurriendo a prácticas propias del populismo histórico. Estas dos tendencias contrapuestas están representadas por Hugo Chávez y Alberto Fujimori, respectivamente. Asimismo, se ha colocado en un primer plano el análisis de la movilización social en la región. Los artículos que aquí se presentan desarrollan este debate desde distintas perspectivas.

En el primer de los trabajos, el analista argentino Carlos Vilas cuestiona la utilización del término neopopulismo para describir a los gobiernos

neoliberales de los noventa. Para él, se trata de una elasticidad conceptual resultante de una mala caracterización del populismo, por cuanto éste, como cualquier otro régimen político, es mucho más que alguno de sus ingredientes aislados. Después de examinar la literatura sobre el populismo clásico y el origen histórico del término neopopulista, rechaza su validez para caracterizar regímenes como los de Carlos Salinas en México, o Alberto Fujimori, en Perú. Concluye su trabajo señalando que ni la articulación en la matriz institucional del Estado, ni los intereses que promueven los regímenes neoliberales guardan relación significativa con el populismo. Por lo tanto, el término, proveniente de un reduccionismo personalista, es inapropiado para aplicarlo a dirigentes de derecha y de izquierda de la región en este período.

En su artículo «Populismo y democracia en la región andina», el Padre Javier Sanín se pregunta cómo la desigualdad y el debilitamiento de los tejidos sociales y los rápidos cambios sociales pueden producir una forma de hacer política propia de estas condiciones de cambio y desigualdad social. A diferencia de lo que plantea Vilas, para Sanín el neopopulismo es la forma de gobernabilidad encontrada por cuatro de los cinco países andinos para gestionar políticamente la velocidad de los cambios, la desigualdad social, el tejido social y la democracia. En la región andina, esto se da en un contexto de crisis de los partidos y de descrédito del poder legislativo, en el cual las nuevas instituciones no se han implementado suficientemente, al tiempo que han aparecido otros actores sin que desaparezcan los antiguos. Así, las democracias andinas, poco institucionalizadas o con instituciones que no funcionan, serían el campo por excelencia para el surgimiento del neopopulismo como resultado de una combinación de malestar económico y disfuncionalidad de las instituciones.

Desde una perspectiva diferente, para Martha Lucía Márquez, el gobierno de Hugo Chávez comparte muchas similitudes con lo que varios teóricos han denominado neopopulismo: la imagen del líder, el manejo que éste hace del discurso y su concepción de la historia. Igualmente, en lo que respecta a la relación del líder con las clases populares, destaca la similitud que se presenta entre el chavismo y los populismos clásicos. El mandatario venezolano ha propuesto un camino de desarrollo distinto al del modelo



hegemónico y ha tomado medidas de corte nacionalista, tales como la restitución al Estado de su control sobre la política petrolera y la defensa de la propiedad estatal de algunas empresas rentables, en especial en el sector minero. Así, concluye la autora, el chavismo es neopopulista no porque sea un estilo de liderazgo que esconda tras de sí el modelo neoliberal, sino justamente porque ofrece una alternativa a éste.

En su artículo «La política económica de Lucio Gutiérrez y el neopopulismo», la ecuatoriana Alejandra Cárdenas, estudiante de la Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Javeriana, desarrolla la hipótesis de que el tipo de apoyo popular recibido por el presidente Lucio Gutiérrez y la alianza de gobierno que mantuvo con el movimiento plurinacional Pachakutik hasta agosto de 2003, así como la aplicación de políticas económicas neoliberales a nivel macroeconómico y la puesta en práctica en el terreno doméstico de políticas microdistributivas, lo configuran como un gobernante neopopulista.

Para el francés Yann Basset, quien analiza el caso de Bolivia, la caracterización como populistas de los nuevos movimientos o personalidades es muy problemática y plantea dos cuestiones. La primera tiene que ver con el carácter polémico del término. En Bolivia, estos movimientos y partidos rechazan dicha caracterización, la cual viene del exterior y muy a menudo, de los adversarios políticos. El segundo problema que se plantea es el de saber si existe una coherencia entre estos nuevos actores políticos que justifique su clasificación bajo una etiqueta común. Esta coherencia tiene que ver con los populismos históricos que en Bolivia se tradujeron en la Revolución de 1952 y el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR. El autor examina la trayectoria de tres partidos que se ajustarían a ese término: Conciencia de Patria (Condepa), la Unión Cívica Social (UCS) y la Nueva Fuerza Republicana (NFR). Finalmente, en su análisis se decide por adoptar una definición mínima de populismo como tipo de discurso que apela al pueblo en contra de las élites, sin darle contenido en términos de base social, ideología, organización y programa.

En su artículo «Entre el positivismo y el populismo: la experiencia brasileña», el historiador César Augusto Ayala plantea que, de no haberse dado la revolución cubana, el populismo habría sido el fenómeno más

revolucionario del siglo pasado. Expresión de este fenómeno fueron los gobiernos de Vargas en Brasil, Perón en Argentina, Cárdenas en México, Velasco Ibarra en Ecuador, entre otros. Pero, señala Ayala, antes del populismo se dio el positivismo, lo que quiere decir que el populismo fue posible gracias a la articulación que el positivismo había permitido como expresión gubernamental. Fue en Brasil donde más se desarrolló y mejor se comprendió la propuesta de Comte, por lo que a partir de 1889, cuando se proclamó la República, sus padres fundadores encontraron en ese pensamiento las luces para la formulación de sus contenidos. De acuerdo con los seguidores de esta corriente, la existencia de un Ejecutivo sabio y fuerte fue necesaria para que Brasil pasara a la modernidad.

Por último, aunque no por ello menos importante, Marcela Velasco desarrolla un marco para analizar la contestación social en la región andina. Compara la protesta social en cuatro de los cinco países andinos, haciendo una lectura desde la economía política, con el fin de evaluar la interacción entre las funciones económicas y políticas del Estado y de las clases sociales, y el efecto que sobre esta interacción tiene la economía política internacional. Este estudio propone que la variación de los factores agrupados en cada una de estas variables: Estado, clases sociales y economía política internacional, tanto en el tiempo como en los distintos contextos nacionales, explica la variación en las formas de protesta y movilización social de la región. En otras palabras, la contestación social varía debido a los efectos diferentes que sobre ésta tiene el desarrollo de la economía política de cada país, que a su vez, es afectada por la economía política internacional.

Todos estos trabajos fueron presentados en el foro «La región andina: entre los nuevos populismos y la movilización social», realizado por el Observatorio Andino de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y la Fundación Konrad Adenauer el 29 de abril de 2003.

*Consuelo Ahumada Beltrán*

Directora Maestría en Estudios Latinoamericanos

**¿POPULISMOS RECICLADOS O  
NEOLIBERALISMO A SECAS?  
El mito del neopopulismo latinoamericano**

---

*Carlos M. Vilas*



El término "neopopulismo" fue empleado por algunos autores para caracterizar a los regímenes políticos con liderazgos fuertemente personalizados y apoyo electoral de los sectores de mayor pobreza que en la década de 1990 ejecutaron en varios países latinoamericanos reformas macroeconómicas y sociales de tipo neoliberal. Generalizando a partir de una interpretación peculiar de la experiencia de Alberto Fujimori en Perú, y en oposición a un amplio y rico cuerpo de literatura, esos autores afirman la existencia de afinidades entre el populismo y el neoliberalismo. La partícula *neo* antepuesta a *populismo* destacaría esa dimensión inesperada de un concepto tradicionalmente asociado a diseños macroeconómicos y sociales de características más bien opuestas. La novedad del resultado -el populismo quedaba asociado tanto a un determinado diseño socioeconómico y político como a su opuesto- fue bien recibida por unas ciencias sociales que salían de la etapa de las «transiciones democráticas» bastante vapuleadas por el empeñamiento de la vida real de comportarse de manera distinta a lo que planteaban los análisis «transitológicos». Más recientemente este modo de ver las cosas desarrolló su propia versión vulgar, en una serie de artículos que descubrieron neopopulismo en cuanto dirigente o partido político más o menos nuevo, de retórica medianamente antipolítica y estilo mediático transgresor, apareció en la escena política.

Otros académicos de la región en cambio, entre los que me incluyo, hemos cuestionado este estiramiento conceptual como producto de una mala

caracterización del populismo, carente de rigor metodológico y revelador de cierta confusión analítica respecto del fenómeno a considerar y de los escenarios más amplios que lo enmarcan. Planteamos que el populismo, como cualquier otro régimen político, es mucho más que algún ingrediente aislado. Sobre todo, afirmamos que la identidad de un régimen político deriva, en definitiva, de los objetivos que se plantea y de los intereses en juego. Aquéllos y éstos condicionan las modalidades de desempeño, el tipo de conducción política y el entramado institucional, entre otras cuestiones.

Desde una perspectiva teórico-metodológica, la cuestión del supuesto neopopulismo va mucho más allá del caso particular del populismo y de la mayor o menor proximidad de algunos regímenes políticos recientes a las experiencias históricas consideradas hasta ahora como populistas. Alude a la pertinencia, rigor y alcances de la llamada «elasticidad conceptual» (*conceptual stretching*) y a la relevancia de la transposición de un concepto históricamente situado, con características constitutivas bien definidas, a fenómenos enmarcados en escenarios que poco tiene que ver con aquellos y cuyos rasgos constitutivos son presentados con una llamativa ambigüedad. La hipótesis de un neopopulismo latinoamericano también está directamente emparentada con la caracterización de los procesos llamados de transición a la democracia por gran parte de la literatura respectiva, y a sus dificultades para conceptualizar adecuadamente la relación entre organización socio-económica, procesos políticos y matrices institucionales.

De innegable relevancia, estas cuestiones quedan fuera de los alcances del presente trabajo, que se centrará en la discusión de la hipótesis neopopulista como pretensión de descripción y conceptualización de los fenómenos referidos. Lynch (2000) y Franco (1998) han llevado a cabo certeras críticas al «estiramiento conceptual» y a las limitaciones de los enfoques «transitológicos», respectivamente; la calidad de estos trabajos me releva de mayores desarrollos sobre esos asuntos.

En la primera sección de este documento se resumen los rasgos principales del populismo latinoamericano. A continuación se analiza la hipótesis neopopulista en sus principales dimensiones, incluyendo los primeros intentos de aplicar el concepto de populismo más allá del

enmarcamiento histórico estructural en que el mismo se desarrolló. La discusión de la hipótesis se desarrolla en la sección tercera.

## El Populismo latinoamericano<sup>1</sup>

De acuerdo con su caracterización predominante en la sociología y la ciencia política latinoamericanas (Germani, di Tella, Weffort, Quijano, Córdova), el populismo tuvo como rasgos constitutivos principales una amplia movilización social; la integración de las clases populares principalmente pero no exclusivamente urbanas en un esquema de articulación política multiclasista; la promoción de una mayor diferenciación económica capitalista con énfasis industrializador, impulsada desde un estado intervencionista dentro de una estrategia de economía mixta y no alineamiento internacional; de resonancias ideológicas nacionalistas; con una conducción fuertemente personalizada. El carácter policlasista constitutivo de los regímenes populistas no les impidió impulsar políticas de fuerte sesgo popular, tanto por su contenido y alcances como por contraste con los regímenes que les precedieron; políticas que contribuyeron a dotar de particular activismo el apoyo proveniente de estos sectores, con el Estado actuando como árbitro de las relaciones entre clases y grupos sociales.

El populismo latinoamericano correspondió a un momento determinado del desarrollo capitalista -predominio de la producción orientada hacia el consumo final, industrialización sustitutiva de importaciones, mercados regulados, distribución progresiva de ingresos, gestión estatal de variables macroeconómicas consideradas estratégicas, etc.- que poco tiene que ver con el capitalismo actual y en general con el de los últimos treinta o cuarenta años. Como todo fenómeno complejo -y no hay régimen social o político que no lo sea- el populismo tuvo dimensiones e ingredientes políticos, ideológicos, discursivos, estructurales, estilos de liderazgo, etc. que posiblemente no fueron originales en sí mismos o aisladamente considerados, pero

---

1 Lo que sigue es una síntesis de Vilas (1988, 1994).

cuya peculiar combinación dio origen a nuevos rasgos y definió la caracterización específica del conjunto.

La lealtad popular al Estado estuvo alimentada por políticas que promovieron la redistribución de los ingresos y una disminución (y metamorfosis) de las disparidades sociales. La redistribución obedeció tanto a las demandas sociales (muchas de ellas preexistentes al populismo y sistemáticamente reprimidas o ignoradas hasta entonces) como a las necesidades de acumulación del capitalismo local.

La distribución del ingreso y el estímulo al consumo popular y a la producción para alimentar ese consumo -en síntesis, la promoción del mercado interno- correspondieron a una etapa particular del capitalismo periférico y de sus clases empresarias, con determinados sesgos tecnológicos, y estilo de crecimiento extensivo más que intensivo. La funcionalidad de la distribución de ingresos para alimentar el proceso de acumulación vía ampliación del consumo, estuvo ligada a la capacidad del Estado de orientar el proceso de inversión y garantizar la rentabilidad del capital privado. A su vez, la activación social estimulada por la distribución, el crecimiento del empleo, la política social, debía mantenerse dentro de los límites requeridos por la necesidad de preservar el interés de los grupos empresarios en sumarse a la estrategia. En una etapa del desarrollo industrial en que la producción para el consumo final representaba una proporción importante de la oferta manufacturera, una mejor distribución de los ingresos ligada a un crecimiento en el empleo ampliaba el mercado para la producción; el proteccionismo comercial permitió que esa ampliación fuera protagonizada sobre todo por los industriales nacionales y en general residentes.

En los aspectos hasta aquí resumidos se aprecia la dimensión estructural del populismo, en cuanto la articulación por él planteada entre distribución de ingresos, empleo, consumo y producción corresponde a un momento y a características particulares del desarrollo de la economía capitalista que hoy pertenecen al pasado. A diferencia de lo que plantearía un enfoque de tipo teleológico, la configuración de esa etapa de desarrollo no es inevitable ni mecánica; depende en medida importante de las decisiones adoptadas por los actores y de sus relaciones recíprocas de poder, de la dotación de



recursos, de las modalidades de inserción en la economía mundial, etc. (Vilas 1988).

Este desarrollo de tipo extensivo -en la medida en que el crecimiento del producto se basó en el crecimiento del empleo formal, en la ampliación de la frontera agrícola, el aumento de la masa de consumidores y la expansión de la cobertura de los servicios sociales, entre otros factores, demandó fuertes inversiones en educación, salud, infraestructura, que actuaron como satisfactores no salariales de las demandas sociales, como mecanismos de integración social y como generadores de economías externas para la inversión capitalista. En condiciones de lenta evolución de la productividad global y de restricciones fuertes al endeudamiento externo, la política macroeconómica fiscal se caracterizó por persistentes desequilibrios fiscales y por una gran laxitud en materia monetaria que, a la postre, contribuirían al derrumbe de estas experiencias.

Los movimientos en la estructura social y en la organización económica abonaron transformaciones importantes en las relaciones del poder político y en sus articulaciones institucionales. La promoción de los sectores industriales y la integración progresiva de las clases trabajadoras aceleró la crisis del orden oligárquico y forzó a los grupos agroexportadores y comerciales que le daban sustento a profundas transformaciones y adaptaciones. La dimensión simbólica de la sociedad, los criterios valorativos, los patrones de prestigio, el lenguaje cotidiano, la dinámica de la vida diaria del común de la gente, expresaron rápidamente la magnitud y los alcances de aquellos cambios. Sociedades hasta entonces fuertemente estratificadas experimentaron el impacto de una amplia y rápida plebeyización; espacios tradicionalmente reservados a las clases medias y a las élites debieron ser compartidos con rostros, sonidos y hábitos diversos. La «democratización fundamental» de la sociedad (para emplear la expresión de Mannheim) incluyó el maltrato político a la oposición y algún acotamiento de sus posibilidades institucionales de desenvolvimiento y de expresión pública. Los nuevos ámbitos de libertad y de protagonismo alcanzados por las clases populares fueron vividos, a veces, como permisivos de cierto revanchismo del que se hizo objeto a los usufructuarios tradicionales del poder.

Varios de estos elementos preexistían al populismo o figuraron en experiencias de otro tipo. La sustitución de importaciones tuvo lugar de manera espontánea en la década de 1920 y devino política gubernamental luego de la crisis de 1929 en un número amplio de países. En algunos de ellos formó parte de experiencias populistas (Brasil por ejemplo), pero no en otros (Centroamérica en la década de 1960); en Argentina el peronismo tomó cuerpo cuando ya la sustitución de importaciones estaba muy avanzada. Algo similar puede decirse de la distribución de ingresos como política pública, de la ampliación de los derechos de ciudadanía por la vía electoral, la organización de los trabajadores y campesinos, la extensión de la cobertura de los servicios sociales, el caudillismo político, etc.. Cualquier lector de la historia política o social latinoamericana sabe que el populismo no los inventó, aunque ciertamente los resignificó.

Populismo fue la específica conjugación de estos ingredientes, en un momento estructural e históricamente determinado del capitalismo latinoamericano (por lo tanto, del perfil de sus clases y otros actores sociales, grado de desarrollo de sus fuerzas productivas, modalidades de articulación externa, intereses y objetivos en juego, etc.) mucho más que cada uno de ellos tomados al margen del conjunto. Algunos de esos ingredientes sobrevivieron incluso a las experiencias populistas, y eventualmente reaparecieron como parte de regímenes de naturaleza y significados diferentes; otros no.

## **La hipótesis «neopopulista»**

El auge del movimiento de descolonización y de procesos revolucionarios de liberación nacional en Asia y África en las décadas de 1950 y 1960, dio paso a la formación -más o menos estable, más o menos efímera- de regímenes de organización económica y política que un amplio cuerpo de literatura de los llamados estudios del desarrollo (*development studies*) interpretó como de tipo populista, o fuertemente emparentados con él. Se señalaron en este sentido los esfuerzos por alcanzar y consolidar la independencia nacional; la construcción de sistemas nacionalmente

integrados de administración pública; la ocupación efectiva del territorio estatal y la vigencia incontestada de las decisiones adoptadas por el poder central; la promoción de estrategias de desarrollo extensivo que asignaban prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la población y a la ampliación de la cobertura de los sistemas de educación y salud pública; el impulso a rubros de producción vinculados a la expansión del consumo popular; el fortalecimiento de las capacidades de negociación en los mercados de exportables; la intensa movilización popular; la nacionalización de propiedades extranjeras, entre otras. Al mismo tiempo se reconocieron como aspectos de diferenciación la debilidad cuantitativa y organizativa de la clase obrera y de grupos empresarios locales; en consecuencia, el mayor peso relativo del Estado en tanto actor político frente a la sociedad, junto con una precariedad de las capacidades estatales para desempeñar con eficacia un número creciente de funciones y responsabilidades; sistemas políticos de partido único; fragmentación étnico cultural de la población con repercusiones directas en las relaciones de poder político, entre otros. En conjunto, destacó en el análisis de estos regímenes su impulso a procesos heterodoxos de modernización social y económica junto con un ejercicio autoritario, y a veces dictatorial, del poder político. Es en torno a estos regímenes que se sugirió por primera vez la denominación neopopulismo (Byres 1979).

La literatura de los *development studies* practicó un enfoque holístico de los regímenes estudiados; difícilmente puede ser considerada como un antecedente de la hipótesis neopopulista que comenzaría a circular a partir de algunos análisis de economistas vinculados al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional. En aquélla, como antes en los estudios seminales sobre el populismo latinoamericano, la caracterización del régimen derivaba de una particular combinación de rasgos institucionales, modalidades de acumulación, estilos de movilización social, formas de conducción y de dominación política. El conjunto de estos elementos, más que cada uno en sí mismo, y la ubicación de ese conjunto en momentos determinados del desarrollo histórico de las sociedades respectivas, abonaba la aplicación del fenómeno.

Aquí radica precisamente el inicio de la confusión básica de buena parte de la literatura referida al tema: la reducción de la complejidad del fenómeno a alguna de sus «partes» constitutivas. En realidad el reduccionismo del populismo a algunos de sus muchos ingredientes no es novedoso. El ejemplo más frecuente es el que se refiere a la personalización del liderazgo político. El populismo fue tempranamente criticado por sus adversarios políticos como el producto de la demagogia de dirigentes carismáticos que subyugaban a las masas con promesas imposibles de cumplir, movilizándolas detrás de objetivos mezquinos e inconfesables. El atractivo del dirigente se explicaba por su supuesto carisma, en una aplicación más bien vulgar de un concepto bastante complejo y de raigambre weberiana.

La variante académica más elaborada de este reduccionismo pertenece a Ernesto Laclau, para quien el populismo es ante todo un estilo de discurso político: «la presentación de las interpelaciones popular-democráticas como conjunto sintético antagónico respecto de la ideología dominante» (Laclau 1978:201). Como este discurso carece, según él mismo, de referentes de clase o de vinculación con una configuración socioeconómica dada, cabe asignar el rótulo populista a una gama muy amplia de regímenes políticos: «es posible calificar de populistas a la vez a Hitler, a Mao o a Perón» (ibid 203). El de Laclau es, claramente, un *reduccionismo discursivo* del populismo<sup>2</sup>.

Más recientemente algunos economistas -en general vinculados a los organismos financieros multilaterales que desde la década de 1980 tuvieron gravitación en las políticas de ajuste macroeconómico en varios países de la región- redujeron el populismo a un conjunto de políticas monetarias y de gasto público. De acuerdo con este *reduccionismo fiscalista* el populismo sería un régimen económico que, al enfatizar el crecimiento y la distribución del ingreso, descuida los peligros de inflación y déficit fiscal, las restricciones externas y las reacciones de algunos actores del mercado a la regulación estatal (por ejemplo Sachs 1989; Dornbusch y Edwards 1990, 1991). El populismo sería, de acuerdo con esto, una mala política macroeconómica.

---

2 Ver mi crítica a este reduccionismo en Vilas (1994:112-116).

El parcelamiento conceptual de un «populismo económico» diferente y de hecho sin relación necesaria con un «populismo político» refleja la separación entre política y economía típico de la teoría neoclásica que también fue adoptada por los estudios «transitológicos». Este reduccionismo desconoce que la política de flexibilidad fiscal y «presupuesto blando» (en el sentido de Kornai) ni es exclusiva del populismo, ni fue implementada por todos los regímenes populistas. El manejo de la economía pública fue equilibrado durante el populismo varguista, mientras que sí incurrió en fuertes desequilibrios el gobierno de la Unidad Popular chilena (1970-73), erróneamente tildado de populista por el reduccionismo de Dornbusch y Edwards (Bresser Pereira 1991:7-9). Es posible agregar, en este último caso, que el descalabro fiscal no se debió tanto a un mal manejo de las variables respectivas sino al clima de intensa confrontación política que signó a esa experiencia. La crisis fiscal y económica fue simplemente un capítulo de una estrategia política que culminaría con un golpe de estado y la instauración de una dictadura militar.

Las concepciones sesgadas o reduccionistas del populismo abonaron el camino para la formulación de la hipótesis neopopulista. Los autores que se ubican en esta posición comparten la reducción del populismo a su ingrediente de liderazgo fuertemente personalizado, al que agregan la promoción de prácticas clientelistas para abonar el apoyo que el dirigente reclama, y obtiene, de las masas populares. El hecho de que los dirigentes a los que se refieren hayan impulsado estrategias macroeconómicas y ejecutado políticas de signo opuesto a las del populismo les resulta irrelevante. Al contrario, parte central de sus textos se refiere a las «insospechadas afinidades» (Weyland 1996) entre populismo y neoliberalismo. A partir de esto resulta posible extender el nuevo concepto a cualquier tipo de escenarios (Weyland 1999)<sup>3</sup>.

Dresser (1991) fue posiblemente la primera en denominar como neopopulistas a algunos ingredientes políticos de las reformas neoliberales impulsadas en México durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Dresser puso la mira en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) -

3 Quince años antes Jessop et al. (1984) habían extendido el concepto de populismo al gobierno neoliberal de Margaret Thatcher.

un conjunto de políticas y acciones de contención y promoción social de fuerte focalización en los grupos más vulnerables, ejecutadas directamente por el presidente de la República- y a su relevancia para fortalecer la legitimidad de un gobierno cuestionado por denuncias generalizadas y verosímiles de fraude electoral. El alto perfil de Salinas en este programa, que dependía directamente de la Presidencia de la República, y el sistema de «toma y daca» entre las agencias gubernamentales y los destinatarios de las políticas, fueron interpretados por Dresser como una reedición de prácticas populistas que, además de aquel objetivo, buscaban mejorar la gobernabilidad del proceso de reformas neoliberales. Posteriormente a Dresser, otros autores recurrirían a similar caracterización (por ejemplo Gibson 1997; Knight 1998).

La sorpresa que produjo en algunos autores vinculados a los estudios sobre «transiciones a la democracia» la victoria electoral de Alberto Fujimori en Perú en 1990 condujo a un nuevo estiramiento conceptual para dar cuenta de lo inesperado. Con su marginalidad respecto del sistema político partidario, las manipulaciones institucionales a partir del *autogolpe* de abril 1992, el importante apoyo recibido de manera sostenida desde prácticamente todos los segmentos de la sociedad peruana, y la promoción de un drástico esquema neoliberal, Fujimori se convirtió en todo un desafío para gran parte de la sociología política. Los rasgos individuales más aparentes de la personalidad del dirigente fueron el punto de partida para un *pastiche* conceptual que, curiosamente, hizo carrera. La parecida combinación en tres países de la región (México/Salinas, Perú/Fujimori y Argentina/Menem) de reformas macroeconómicas neoliberales, la similar focalización de políticas sociales para dotar de apoyo político al régimen y la fuerte personalización de la conducción política del proceso, otorgaron plausibilidad a la hipótesis neopopulista.

Fue este último elemento -liderazgo de alto perfil personal con una relación no mediada o de débil mediación institucional con las masas- el que sirvió de argumento para mezclar populismo con neoliberalismo: el reduccionismo personalista. Roberts por ejemplo, en uno de los esfuerzos mejor organizados para dotar de sustento al argumento, insiste en el tipo de liderazgo como elemento definidor del populismo, y aunque incluye algunos

rasgos complementarios, es indudable la primacía que asigna al estilo personalizado de conducción (Roberts 1995)<sup>4</sup>. Roberts señala la «descomposición de las formas institucionalizadas de representación política» que crean el marco de posibilidad para el surgimiento de estos dirigentes y del tipo de relación líder-masas poco institucionalizado, y concluye que el populismo «es una tendencia perpetua en la cual las instituciones políticas son crónicamente débiles». La inserción de este estilo de conducción política en la estructura de poder, el contenido y los alcances de las políticas ejecutadas, el sesgo global de la gestión del Estado -es decir varias de las dimensiones que contribuyeron a identificar a determinadas experiencias como populistas- quedan fuera de la preocupación del autor. De manera coincidente, Weyland (1996) construye su versión del populismo de acuerdo con tres elementos: 1) un líder personal que apela a 2) una masa heterogénea de seguidores, muchos de ellos excluidos del desarrollo pero disponibles para la movilización; 3) aunque el líder construya nuevas organizaciones o reviva organizaciones populistas anteriores, ellas son instrumentos personales con bajos niveles de institucionalización. «Esta definición enfoca el núcleo político del populismo» (ibid), compatible por tanto con cualquier tipo de diseño socioeconómico y cualquier matriz estructural de poder. La reaparición de estos liderazgos sería una respuesta a pérdida de representación de los actores y mediaciones institucionales preexistentes como producto de masivos cuestionamientos de la sociedad civil, como efecto de profundos desajustes en la organización de la economía, u otras causas.

Este simplismo conceptual permite a los autores presentar al populismo como una opción permanente en la política latinoamericana, con independencia de las configuraciones cambiantes de los escenarios históricos -vale decir, de la configuración de las clases y otros actores sociales, del desarrollo y orientaciones de la organización económica y de los procesos de acumu-

---

4 Roberts menciona cinco características del populismo: 1) «un patrón personalista y paternalista, aunque no necesario carismático, de liderazgo político»; 2) «una coalición política policlasista heterogénea, concentrada en los sectores subalternos»; 3) movilización política de arriba hacia abajo que pasa por alto las formas institucionalizadas de mediación o las subordina a la relación directa líder-masas; 4) ideología anti establishment que exalta a los sectores subalternos; 5) proyecto económico que utiliza métodos redistributivos o clientelistas para crear una base material de apoyo popular al líder. Varios autores peruanos optaron por la caracterización del régimen presidido por Alberto Fujimori como neopopulista: por ejemplo Sanborn y Panfichi 1996; Grompone 1998; Crabtree 2000.

lación, de la estructura internacional de poder, entre otros elementos. Para poner en acto lo que sería una potencialidad avasalladora, sólo haría falta una crisis de representación del sistema político institucional -partidos, elecciones, separación de funciones de gobierno-, que se demostraría así ineficaz para procesar las demandas planteadas por sectores clave de la sociedad. Del mismo modo que para Poulantzas el bonapartismo sería la forma normal de dominación política en el capitalismo (1970), el populismo reducido a clientelismo o caudillismo sería para estos autores el modo normal de hacer política. La confusión se agrava cuando este reduccionismo personalista se cruza con el reduccionismo fiscalista. Mientras que para los sostenedores de éste el desmantelamiento del populismo es condición inexcusable para el éxito de las reformas macroeconómicas neoliberales (Burki y Edwards 1996), para quienes participan de la simplificación personalista no hay tal, y el populismo es perfectamente compatible con esas reformas. Más aún: sería un instrumento extraordinariamente eficaz para llevarlas a cabo. Como ambas hipótesis no pueden ser verdaderas, dejo la resolución del galimatías a sus respectivos responsables.

## **El todo y las partes**

La hipótesis neopopulista ha sido sometida a críticas por un número importante de autores latinoamericanos (Vilas 1988; Nun 1995; Novaro 1996; Quijano 1998; Lynch 2000). Aunque desde perspectivas variadas y poniendo énfasis en diferentes cuestiones, estos trabajos coinciden en señalar la deficiente comprensión del fenómeno de base -el populismo- en la formulación de la hipótesis neopopulista. En lo que sigue argumentamos que también está presente una mala caracterización de los regímenes a los que se considera neopopulistas. No sólo los populismos históricamente situados, sino también los pretendidos neopopulismos son mucho más que un estilo de conducción política personalista, un estilo discursivo o una política fiscal sistemáticamente deficitaria. Planteamos asimismo que la hipótesis neopopulista practica una generalización excesiva de sus premisas en cuanto pretende abarcar un número de experiencias que tienen muy poco de sustantivo en común.



## *El argumento de la crisis institucional*

En el origen de estos regímenes se encuentra, según los autores que sustentan la hipótesis, una crisis de representación, entendiendo por tal la pérdida de caudal electoral de los partidos políticos tradicionales y el desplazamiento de las adhesiones políticas hacia nuevos referentes. Se trata de una simplificación de un tema complejo sobre el cual existe un cuerpo amplio de literatura (Pitkin 1967; Cotta 1982; Manin 1992, 1995; Leffort 1992; Porras Nadales 1996) y que en sus términos modernos se remonta posiblemente Edmund Burke y sus debates con algunos contemporáneos. Referida al Estado en tanto estructura de poder, tiene que ver con una pluralidad de cuestiones que incluyen los criterios de legitimación del poder político, sus modalidades de organización, los objetivos que se persiguen y el modo en que éstos se definen, la forma de elegir y renovar a quienes desempeñan determinadas funciones de poder. La volatilidad del comportamiento electoral, aún en sistemas de democracia representativa, no siempre es el mejor indicador de la existencia de una crisis institucional. Una crisis de representatividad partidaria tampoco se proyecta necesariamente como crisis de la representación política, aunque ciertamente pone en cuestión una forma particular de ella.

No queda claro que tal cosa haya estado presente en la gestación de los regímenes definidos como neopopulistas. En el caso de Salinas de Gortari hubo, de ser ciertas las alegaciones, un fraude electoral que inhibió la victoria de la oposición de centro-izquierda, que poco después devendría en Partido de la Revolución Democrática (PRD). Ni Salinas renegó de su condición de candidato del PRI, ni ésta fue cuestionada por nadie. El recurso al PRONASOL le permitió recuperar legitimidad frente a los sectores más empobrecidos que posiblemente votaron en 1988 por la oposición; este programa fue parte de un conjunto más amplio de decisiones heterodoxas desde la perspectiva de la tradición priísta que incluyeron ampliación del espacio institucional de acción de la Iglesia Católica, redefinición de las relaciones con los Estados Unidos, acotamiento del margen de maniobra de las organizaciones sociales priístas, sanciones penales iniciales a algunos miembros del *establishment* financiero incursos en maniobras especulativas fraudulentas.

Tampoco hubo crisis institucional, aunque sí un tensionamiento de la gobernabilidad, en el caso de Carlos Menem en 1989. La pérdida de control sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas y la derrota electoral cuestionaron la capacidad del gobierno de Raúl Alfonsín de conducir el país hasta el momento constitucionalmente fijado para la sucesión presidencial; por tal motivo, se convino entre las representaciones parlamentarias de los partidos políticos reformar el calendario respectivo y adelantar la iniciación del mandato del doctor Menem, quien había triunfado encabezando la fórmula presidencial del Partido Justicialista. La crisis financiera e hiperinflacionaria que enmarcó esta coyuntura fue procesada por los actores políticos y partidarios convencionales de acuerdo con el funcionamiento institucional previsto en la constitución.

También fue decisiva en el ascenso político inicial de Fujimori la operación de los mecanismos institucionales, y puede incluso afirmarse que la relación entre su triunfo y la crisis del sistema político peruano es inversa a la que plantea la hipótesis neopopulista, bien que con el telón de fondo de la enorme frustración democrática que arrojó como saldo la gestión presidencial de Alan García. La deslegitimación del sistema político partidario hizo eclosión después y como consecuencia de la victoria electoral de Fujimori y no al revés. Varios estudios encontraron niveles crecientes de participación electoral de los pobres urbanos a lo largo de la década de 1980, que ponen en duda la hipótesis de una deslegitimación amplia de la política representativa desde la perspectiva de las clases populares (Tuesta Soldevilla 1989, 1994; Durand 1996)<sup>5</sup>. El triunfo de Fujimori en el *ballotage* de 1990 contra la opción derechista de Mario Vargas Llosa fue posible por las contribuciones electorales del Partido Aprista Peruano, de Izquierda Unida y de otras denominaciones de izquierda.

Es recién a partir de la instalación de Fujimori en la presidencia, con la consiguiente redefinición de alianzas, que el sistema partidario y el parlamento comienzan el desbarranque. Fujimori se quedó con los votos prestados por el PAP y las izquierdas y la capacidad de esos partidos para

5 Los estudios se refieren a la ciudad de Lima y destacan la reducción, tanto del ausentismo electoral como del voto en blanco, en los distritos de mayor pobreza y de trabajadores asalariados. Cameron (1994) ofrece una perspectiva un poco más matizada.

bloquear desde el parlamento decisiones del nuevo presidente sumó descrédito sobre ellos. El autogolpe de abril de 1992 con la disolución del Congreso y la destitución de la Corte Suprema de Justicia, la autonomía acordada al ejército en su enfrentamiento contra Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amarú, MRTA, la captura de Abimael Guzmán en septiembre de ese mismo año, agregaron créditos a una gestión de mano dura con el terrorismo y la corrupción política tradicional, y abonaron el triunfo en las elecciones para un nuevo Congreso a fines de ese mismo año<sup>6</sup>.

El desplazamiento del electorado desde los partidos tradicionales hacia Fujimori involucró similar mudanza de una cantidad grande de dirigentes de segunda línea, autoridades municipales, cuadros locales, que vieron en la mutación la posibilidad de preservar sus propios espacios de poder. Olfato, espíritu de supervivencia, craso oportunismo o lo que fuere, es algo que se registra siempre que se suscitan estos cambios rápidos en las preferencias de la gente y en las consiguientes modificaciones de los escenarios institucionales. La ejecución de programas de contención social y de emergencia orientados hacia los segmentos poblacionales de mayor vulnerabilidad, las altas tasas de crecimiento del producto y la reducción de la inflación reforzaron la instalación de la figura presidencial en el mundo de la pobreza.

### *El liderazgo neopopulista*

El tipo de teoría política que se enseña en muchas universidades de Estados Unidos contribuye poco a una comprensión adecuada de la política tal como ella es en realidad, y en particular a entender la cuestión del

---

6 No siempre se destaca que las tropelías institucionales de Fujimori no le fueron gratuitas en términos electorales. Mientras que en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 1990 la coalición fujimorista sumó más del 62 por ciento de los votos emitidos, en la elección para el «Congreso Constituyente Democrático» en noviembre 1992 esa misma coalición recogió poco más del 49 por ciento y del 52.3 por ciento en el referéndum constitucional de diciembre de 1993. Recién en 1995 Fujimori recuperó el nivel de apoyo electoral de 1990; obtuvo la reelección con el 64 por ciento de los votos y una distancia de más de cuarenta puntos respecto del segundo.

liderazgo. Sea que se enfoque la política como un asunto de elecciones individuales descontextualizadas, o desde un enfoque más o menos marxista de conflictos entre actores colectivos, desde una perspectiva de gestión institucional, desde un paradigma pluralista de competencia entre grupos, o a partir del viejo enfoque conductista, el papel de la conducción no aparece por ningún lado. La fuerte gravitación de estos enfoques en la sociología política latinoamericana implicó un traslado de estas limitaciones a un número lamentablemente grande de autores. La reaparición de dirigentes políticos de gran arraigo social, su capacidad para alterar las modalidades de desarrollo de los procesos políticos, su habilidad para modificar correlaciones de poder, fueron recibidos con una mezcla de sorpresa, preocupación y desconfianza que dificultó la comprensión de estos personajes y sobre todo de las condiciones que los hicieron posibles.

Las situaciones de crisis severas provocadas por causas variadas - guerras, descalabro de la economía, revoluciones, -son proclives a la concentración de la autoridad política -entendiendo por autoridad al poder dotado de legitimidad- en dirigentes que agregan a las facultades y competencias del marco institucional, otras de tipo extraordinario avaladas por el consenso que de diversas maneras obtienen de sectores amplios de la población. Es ésta una situación que se registra en una variedad de escenarios, niveles de desarrollo e ideologías. La superación de la crisis y la reanudación de un camino normal está asociada al surgimiento de un «piloto de tormentas» que se haga cargo de los asuntos públicos y saque la nave adelante. En diferentes momentos del siglo veinte se desempeñaron así Churchill y Franklin D. Roosevelt, Charles de Gaulle y Konrad Adenauer, Stalin, Hitler y Mussolini, Kemal, Mao y Fidel Castro y, por supuesto dirigentes populistas como Perón, Velasco Ibarra o Vargas.

Algunos de estos líderes cuentan con una larga trayectoria política en los marcos del sistema institucional; otros, en cambio, son de ingreso reciente a la escena política, en la que se instalan generalmente una pérdida de confianza del público en los actores políticos más tradicionales. Esto último tiene lógica: si se afirma la existencia de una crisis de representación de los partidos políticos y la institución parlamentaria en el origen de la hipótesis neopopulista no debería extrañar el surgimiento de nuevos líderes prove-

nientes de otros ámbitos: los medios de comunicación, el deporte, la música, las fuerzas militares o de seguridad. Si algo es incompatible con una sociedad organizada es la ausencia de conducción. Antes o después las crisis de los mecanismos institucionales de representación son recompuestas por la aparición de estos nuevos liderazgos. Algunos autores se han referido a estos exitosos personajes como *outsiders* de la política: figuras públicas que llegan a competir por el poder a partir de prestigios construidos en otros ámbitos (Landi 1995). El mote tiene valor casi exclusivamente metafórico, ya que la mayoría de ellos triunfó como culminación de una carrera política relativamente prolongada (Vilas 1995).

En este punto se revela una de las mayores fragilidades de la hipótesis neopopulista: pretender generar un concepto general a partir de un caso particular -el de Alberto Fujimori-. Ni Carlos Salinas de Gortari, ni Carlos Saúl Menem, encajan en el caso peruano. Ambos eran veteranos en las lides políticas de sus respectivos países cuando accedieron a la máxima conducción política de México y Argentina. La crisis fiscal y financiera argentina de 1989, de la que surgió Menem como «salvador de la patria» se procesó y superó por mecanismos constitucionales diseñados para situaciones de emergencia -como volvería a ocurrir tras la crisis de fines de 2001-. Carlos Menem había adquirido notoriedad en la política argentina desde inicios de la década de 1970; fue electo gobernador de su provincia natal (La Rioja) en 1973 y en 1976 fue encarcelado por la dictadura militar. Al concluir ésta volvió a ser elegido gobernador de la provincia de La Rioja; posteriormente ganó su candidatura presidencial venciendo en las elecciones internas del Partido Justicialista a quien era presidente de ese partido y gobernador de la provincia de Buenos Aires. Salinas de Gortari debutó en la política electoral cuando devino candidato presidencial, pero en las dos gestiones gubernamentales previas había ocupado posiciones de alto nivel, así como cargos partidarios.

## ¿Clientelismo?

Los estudios sobre el populismo pusieron de relieve lo que éste significó como transformación del «sujeto popular» desde una *situación de masa* a una *condición de clase*. El pueblo del populismo fue un conjunto organizado a partir de coordenadas provenientes del mercado de trabajo: sindicatos, organizaciones campesinas, partidos políticos de reverberaciones clasistas, u otras. El verticalismo de la relación del dirigente con esas organizaciones contribuyó a que algunos observadores vieran en el populismo ingredientes del corporativismo. Sea como fuere, el fuerte encuadramiento organizativo de un pueblo que adquiriría identidad política a partir del mundo del trabajo diferenció también al populismo de las variantes tradicionales del clientelismo. La típica relación individualizada patrono-cliente de la sociedad oligárquica (Schmidt et al 1977; Mouzelis 1985; Robles 2000) fue sustituida por una relación fuertemente mediada por esas organizaciones. La típica imagen populista del dirigente hablando desde un balcón a una plaza saturada de simpatizantes era el instante periódicamente reiterado de una relación construida ante todo con las organizaciones categoriales y políticas. El discurso del dirigente machacaba en el carácter de conquistas de nuevos derechos de los beneficios conseguidos: derecho a la organización, al trabajo, a la educación y la salud, a un salario justo, a la tierra... El populismo contribuyó así a la transformación de un pueblo de clientes o de súbditos en pueblo de ciudadanos, a lo largo de un proceso de fuerte conflictividad.

Al contrario, la relación líder/masas carece en la hipótesis neopopulista de mediación institucional. Esto fue facilitado por la profunda desestructuración de las clases populares -como resultado de la crisis económica y de su impacto en el empleo y los ingresos- y reforzado por acciones gubernamentales concretas, tanto de represión directa de algunas organizaciones laborales o políticas y sociales en sentido amplio, como por las propias reformas neoliberales. Un manejo hábil de los medios masivos de comunicación, sobre todo de la televisión y la radio, permitió «llegar» a la gente sorteando mediaciones institucionales u organizativas. El pueblo organizado del populismo fue transformado en un público de individuos

sin otro referente real o simbólico que el discurso del gobernante<sup>7</sup>. Al éxito de este tipo de interpelación contribuyeron tanto la habilidad o la personalidad del líder, o el desarrollo y difusión de la tecnología comunicacional, como la propia fragmentación del tejido social. Esto último -la fractura social en las clases populares y en el mercado de trabajo producida por la crisis de la década de 1980 y la restructuración neoliberal- pone de relieve la dimensión histórico-estructural del populismo latinoamericano a la que se hizo referencia en la primera sección: la estrecha articulación del régimen político y de la organización social característica del populismo con un tipo particular de organización de la producción y nivel de desarrollo capitalista. Las transformaciones en esta dimensión generaron modificaciones profundas en la matriz social y en el perfil de sus actores; en tales condiciones la relación política de liderazgo no podía sino ser diferente. También los dirigentes populistas recurrieron a momentos de relación directa con sus seguidores -caso típico el de la plaza llena- o a través de medios de comunicación. Pero éstos fueron recursos complementarios de un vínculo que presentó como ingrediente permanente la mediación de un conjunto de organizaciones populares con referente de clase: sindicatos, federaciones de trabajadores, organizaciones campesinas, cámaras patronales, u otras.

Caso paradigmático de esta relación con públicos fragmentados son los programas de combate a la pobreza tipo Pronasol en el México de Salinas o el Foncodes en el Perú de Fujimori. Programas de contención social mucho más que de promoción, fueron la variante más sofisticada y de más alcance de un amplio número de programas similares diseñados para compensar el impacto negativo de los programas de ajuste macroeconómico en las clases populares y en segmentos empobrecidos de las clases medias. La política social del populismo, de aspiraciones universalistas y de efecto promocional, fuertemente articulada al mercado de trabajo y a la gestión pública, devino conjunto no siempre orgánico de acciones focalizadas en los grupos y áreas de mayor vulnerabilidad y de mayor interés político para el gobierno, con decisivo financiamiento externo y activa participación de organizaciones

---

7 Pese a aceptar para el régimen de Fujimori la definición de neopopulismo, Grompone (1998) destaca el carácter no mediado de la relación líder/masas y, en este sentido, su diferenciación respecto de los regímenes propiamente populistas.

no gubernamentales y empresas privadas (Fleury 1997; Vilas 1997, 1998; Flier 2000). Estos programas se convirtieron en el canal privilegiado de relacionamiento entre los más altos niveles de la decisión política y los segmentos más vulnerables de la sociedad, al tiempo que un conjunto de políticas de desregulación del mercado de trabajo, privatización de empresas estatales, desregulación del comercio exterior, subsidio cambiario a importaciones de bienes industriales, reformas a la legislación laboral y otras, acotaron severamente la gravitación de las organizaciones sindicales.

Algo equivalente ocurrió con las organizaciones políticas en el caso peruano, no así en las de México y Argentina. Fujimori nunca se preocupó por construir un partido político que le sirviera de instrumento estable en su relación con el electorado. Las siglas partidarias que utilizó durante los diez años de gobierno funcionaron únicamente en tiempo de elecciones, retornando a la pasividad o desapareciendo entre elección y elección (Arce 1996; Cotler y Grompone 2001). Un contraste marcado con las situaciones en los otros dos países, donde los aparatos partidarios del PRI y el Partido Justicialista fueron instrumentos estratégicos tanto de captación de votos como de disciplinamiento parlamentario.

Ahora bien: lo llamativo del amplio apoyo electoral recibido por estos dirigentes no es tanto el que provino de los sectores más empobrecidos - cuya propia vulnerabilidad usualmente los convierte en masa de maniobra del poder gubernamental o de «coroneles», «punteros» o «caciques» locales o regionales- como el que fue brindado por los grupos sociales de mayores ingresos, y en particular por los vinculados al gran poder económico. El voto populista nunca fue exclusivamente obrero o popular (en sentido sociológico amplio), pero lo fue en un sentido claramente mayoritario que se agregó a otras manifestaciones de incuestionable y coincidente sentido<sup>8</sup>. Las clases medias y altas siempre oscilaron entre la desconfianza y la oposición, tomando los beneficios que les reportaba la expansión de la producción orientada al mercado interno, la política crediticia, el crecimiento del consumo y agravándose de las incursiones autoritarias del régimen,

---

8 Ver Schultz (1977, 1983), y Mora y Araujo y Llorente (1980) para las bases electorales del peronismo entre 1946 y 1973. Sobre Perú, ver Tuesta Soldevilla (1994); sobre el ibarrismo ecuatoriano Burbano y de la Torre (1989): en general Vilas (1994:80-93).



del sistema de precios relativos, de la nueva presencia institucional y social de los de abajo, del mayor poder negociador de los sindicatos, de la irreverencia de los recién llegados. Lo novedoso del pluralismo electoral de los pretendidos neopopulismos fue, al contrario, la entusiasta adhesión de los sectores más acomodados de la sociedad, empezando por los que habían constituido los encuadramientos electorales de las opciones conservadoras y liberales. Las coaliciones electorales de estos regímenes agruparon a los más pobres junto con los más ricos, algo que tiene poco que ver con las constelaciones electorales del populismo.

Con mayor fuerza en unos casos que en otros, la falta de mediación institucional o corporativa en la relación líder/masas -a la que también contribuyó el manejo de los medios masivos de comunicación- dotó a la experiencia de un cierto perfil *leviatanesco*. Los escenarios emergentes de la crisis y del ajuste neoliberal se parecen mucho al estado de naturaleza descrito por Thomas Hobbes. No tanto por esa especie de «sálvese quien pueda» y «guerra de todos contra todos» que se lleva a cabo en situaciones de hiperinflación, crac financiero, violencia terrorista y competencia despiadada por la captación de recursos básicos insuficientes y por el aprovechamiento de oportunidades escasas, sino por la vinculación directa, carente de mediación institucional que se establece entre los desposeídos y los poderosos. En estos escenarios el poder deviene absoluto; es el precio que *los de abajo* deben pagar a fin de alcanzar un mínimo de estabilidad y seguridad, y la fantasía de un futuro menos perverso. Y es también el precio que entregan gustosos los poderosos del mercado, como condición política para el restablecimiento de la normalidad de los negocios, la previsión en las transacciones o la ampliación de los espacios de acumulación. Como el Leviatán de Hobbes, el Estado es total y todopoderoso, y no existen defensas respecto de él, ni hay más derecho que los designios de quien ejerce el poder<sup>9</sup>.

---

9 Fue también un Leviatán muy corrupto: ver por ejemplo Diez Canseco (2002), Pease García (2003) sobre los extraordinarios niveles de corrupción y arbitrariedad del régimen de Fujimori.

## *Apoyo electoral y reformas neoliberales*

La hipótesis neopopulista esgrime como otro de sus argumentos el voto de los más pobres en apoyo de gobiernos o líderes que ejecutaban drásticas reformas neoliberales. Mientras que en el pasado este tipo de reformas había estado enmarcado por regímenes militares, fraude electoral, u otras medidas de acotamiento de la democracia representativa, y unos cuantos regímenes populistas fueron violentamente derrocados para dar paso a la ejecución de políticas que hoy llamamos neoliberales, esas políticas son promovidas ahora por regímenes de democracia representativa.

La calidad efectiva de estas democracias ha sido discutida en otros lugares (Franco 1998; Vilas 1999). Simplemente debe señalarse aquí que no existen estudios que avalen con datos que ese apoyo electoral fuera suscitado por una intelección ciudadana acerca de las ventajas y beneficios de una reorganización neoliberal de la economía y de la sociedad, y no por otros motivos: desde la existencia de un importante núcleo de «voto duro» a favor del PRI y del Partido Justicialista en México y Argentina, hasta la derrota de Sendero Luminoso en Perú, pasando por el perfil transgresor de algunos de estos dirigentes y su promoción mediática. Se ha señalado ya que la estabilidad monetaria o al menos la superación de los episodios hiperinflacionarios, así como los programas de combate a la pobreza, tuvieron impacto electoral positivo. Pero es poco más que especulaciones lo que puede agregarse, dada la ausencia de información sistemática o de estudios específicos. No puede afirmarse sin más que el voto popular estuviera motivado por las reformas -como aseguró con mucho entusiasmo y pocos datos la literatura vinculada al Banco Mundial (por ejemplo, Haggard y Webb (1994)- pero es evidente que las reformas y su impacto negativo en materia de distribución de ingresos y calidad de vida no fueron obstáculo para que los más pobres votaran en el mismo sentido que los más ricos.

## *El diseño global del régimen*

De la mano del reduccionismo, la hipótesis neopopulista revela su incapacidad para entender los fenómenos complejos; practica un enfoque descriptivo pero también parcial -una simple agregación de aspectos aislados del contexto del que forman parte y al que el propio régimen contribuye a conformar-. La jibarización del populismo a discurso, manipulación y control de masas a través de los medios, «deja fuera exactamente lo que debe ser estudiado y debatido: los intereses sociales en juego, las relaciones de fuerzas políticas entre tales intereses» (Quijano 1998). De otro modo, carece de sentido llamar neopopulistas a regímenes o liderazgos políticos neoliberales que tratan de destruir sistemáticamente todo aquello que fue conseguido por las luchas populares y bajo regímenes nacional-populares. En lo que el populismo significó de desarrollo de un capitalismo con distribución de ingresos y amplia organización popular, estos regímenes promueven la concentración del capital, el desmantelamiento de servicios públicos estatales, la desmovilización popular y el debilitamiento de las condiciones sociales para el ejercicio de la ciudadanía. En lo que el populismo fue participativo, estos regímenes son autoritarios; el efecto social y políticamente integrador y movilizador del populismo es en estos regímenes desmovilización, marginación y fragmentación; la promoción de grandes organizaciones de clase es ahora individuación forzosa de las relaciones sociales; el capitalismo productivo con distribución de ingresos y crecimiento del empleo fue remplazado por la desindustrialización, el deterioro de los mercados de trabajo y la especulación financiera; el Estado regulador fue transformado en estado privatizador.

Podría uno decir: mucho *neo* y poco populismo. Pero tampoco mucho de *neo*, porque los contenidos centrales de las políticas ejecutadas por estos regímenes forman parte desde hace más de medio siglo del repertorio de preferencias de buena parte de las élites económicas latinoamericanas y de las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales. Lo interesante del caso es que esas propuestas hayan podido ser insertadas en los procesos electorales e implementadas por gobiernos surgidos de ellos, para

dar cuerpo a lo que ha venido en denominarse democracias de mercado. Más allá de lo que indica de sorpresa, el prefijo *neo* no refiere a algún rasgo novedoso y diferencial de los regímenes supuestamente neopopulistas respecto del populismo «tradicional». Lo novedoso en todo caso correría por cuenta de la promoción de un diseño macroeconómico y social opuesto al diseño propio del populismo. Es decir: de todo lo que es contrario al populismo. El neopopulismo sería en realidad *antipopulismo* -como plantea, sin eufemismos, la literatura difundida por el Banco Mundial y otras agencias financieras multilaterales (Burki & Edwards 1996)-.

En todo caso, el supuesto neopopulismo de estos regímenes resulta una forma diferente de designar a lo que O'Donnell llamó en su momento «democracias delegativas»: modalidades de ejercicio de la dominación política que ocuparon, sin poder explicar muy bien por qué, el lugar que en el esquema de las transiciones a la democracia debía haber correspondido a un régimen democrático representativo consolidado<sup>10</sup>. El liderazgo fuertemente personalizado, las transgresiones simbólicas, la relevancia acordada a la dimensión mediática de la relación con el público -la política como espectáculo-, el acotamiento o supresión de la autonomía de las organizaciones sociales, todo ello en escenarios de crisis, fragmentación del tejido social y desmovilización popular, configuran esos regímenes políticos que por recurrir periódicamente a elecciones siguen siendo considerados democracias, pero por su manipulación de las instituciones y por su infrecuente concentración de poder son adjetivadas como delegativas -aunque muy a menudo se esté en presencia de usurpaciones consentidas más que de delegaciones.

Tampoco hay un sesgo ideológico ineluctable en estas democracias delegativas. Los casos que sirvieron de referencia a la elaboración del concepto (Salinas, Menem, Fujimori) son claramente de derecha, pero la política latinoamericana brinda también ejemplos de otro perfil. Tenemos el caso de Hugo Chávez en Venezuela, y más recientemente, e hipotéticamente, de Lucio Gutiérrez en Ecuador. En ambos están presentes los elementos formales que definen a este tipo de régimen: respuesta a crisis

---

10 Ver O'Donnell (1992, 1993, 1996) y las críticas de Weffort (1992) y Franco (1998). La identificación entre ambas cosas es explícita en McClintock (1996).

institucionales prolongadas; vulnerabilidad y pérdida de representatividad de los partidos políticos tradicionales; conducción política fuertemente personalizada; relación líder/sectores populares no mediada o débilmente mediada por estructuras organizativas. Pero a diferencia de sus homólogos de derecha, estos otros muestran en las intenciones, ya que no siempre en los resultados, un mayor compromiso con la redistribución de ingresos, la movilización y el potenciamiento de las clases populares, y una política exterior de mayor autonomía respecto de las configuraciones predominantes de poder<sup>11</sup>.

## Consideraciones finales

Ni los escenarios socioeconómicos, ni su articulación en la matriz institucional del Estado, ni el tipo de relación dirigentes/seguidores, ni el diseño global del régimen delegativo o supuestamente neopopulista y los intereses que él promueve, guardan una relación significativa con el populismo. Un régimen político es mucho más que un conjunto de elementos determinados susceptibles de combinaciones contingentes. Es una estructura de poder orientada hacia objetivos definidos en función de intereses. La política tiene que ver, ante todo, con la organización y la conducción de una sociedad en función de determinados objetivos e intereses, y por lo tanto con la configuración de las relaciones de poder. En el fondo, la debilidad de la hipótesis neopopulista deriva de ignorar este tipo de cuestiones.

El surgimiento de regímenes políticos de fuerte concentración del poder en liderazgos de alto perfil personal está relacionado con un conjunto variado de factores, de desigual peso de acuerdo con las cambiantes circunstancias. Elemento común a todos los países a los que la hipótesis neopopulista se refiere, es la serie de tensiones, conflictos, acuerdos y enfrentamientos en torno a la implementación de la restructuración económica y social en clave neoliberal, sea para impulsarla o para revertirla o para instalar estilos

---

11 Sobre el caso de Chávez en Venezuela ver Vilas (2001).

diferentes de desarrollo. Hay, en este sentido, un encuadramiento histórico y estructural bastante preciso. La promoción de esas transformaciones o la lucha contra ellas han sido, en las dos décadas recientes, el eje central de la política latinoamericana y el marco en que esos regímenes han cobrado vuelo.

En su origen, estos regímenes expresan la frustración de amplios sectores de población ante el resultado de algunas experiencias democráticas previas. Las expectativas generadas por los gobiernos de Alan García en Perú, Raúl Alfonsín en Argentina, o el segundo de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, se desvanecieron ante el deterioro de las condiciones de vida de buena parte de los sectores populares, su incapacidad para enfrentar a los grupos de poder económico, el incumplimiento de compromisos electorales, e incluso sus incursiones en hechos de corrupción. Es decir, las mismas razones que fundamentaron las masivas movilizaciones y protestas populares en Ecuador contra los gobiernos de Abdalá Bucaram y de Jorge Jamil Mahuad, que llevaron a la renuncia de Fernando de la Rúa en Argentina, que propiciaron la finalización de la segunda presidencia de Sánchez de Losada en Bolivia y forzaron la huída del propio Alberto Fujimori y el fin de su aventura.

Estos regímenes también dan testimonio de la tensión entre las demandas populares de bienestar e integración por un lado, el impacto marginador del ajuste por el otro, y la necesidad de mantener algunas formas democráticas por razones de política internacional. Desde la perspectiva de los grupos de poder económico y de los gobiernos de los países en los que las grandes corporaciones tienen sus matrices, el criterio que legitimó o deslegitimó a esos regímenes fue su eficacia para impulsar reformas económicas e institucionales «amistosas al mercado» -como es evidente cuando se compara la benevolente reacción ante el «autogolpe» de Alberto Fujimori con el apoyo al frustrado golpe de estado contra Hugo Chávez-. A la inversa, la legitimación popular de esos mismos regímenes está en relación directa a su capacidad para diseñar vías diferentes de desarrollo que aseguren un cierto bienestar, o al menos para amortiguar el impacto desintegrador de las reformas en curso.

En ambos tipos de casos parece claro que el funcionamiento previo del sistema político presentó limitaciones para hacerse cargo de las demandas e intereses cruzados que le formuló la sociedad. En escenarios de fuerte tensionamiento y de abierta conflictividad social, de pérdida de gravitación institucional de algunos actores -por ejemplo el movimiento obrero, los sectores empresariales orientados hacia el mercado interno o beneficiarios de subsidios y estímulos gubernamentales, fracciones de las clases medias- y surgimiento de actores nuevos que compiten por posiciones de poder o por lo menos por un lugar bajo el sol -nuevos pobres, sector informal urbano, empresarios ligados al poder económico externo, a la expansión y la especulación financiera, nuevos segmentos del sector servicios o de tecnologías de punta...-, la preservación de un mínimo de unidad y de conducción del conjunto social incluye normalmente la concentración de los instrumentos y recursos del poder estatal.

En conjunto, estos regímenes políticos son respuestas que las sociedades se dan cuando las instituciones convencionales de la democracia representativa se muestran ineficaces para procesar el conflicto generado en torno a los embates del capitalismo globalizado. Sobre todo, para responder, en esas coyunturas, a las demandas de las clases populares. Porque lo que está en el fondo de la cuestión es la insoslayable participación de las clases populares en cualquier régimen político que hoy por hoy aspire a un mínimo de estabilidad. Esa participación puede ser como actor protagónico o como masa de maniobra; puede expresarse como cuerpo electoral o como clientela de programas de contención social. Pero no puede ser ignorada, y las modalidades que en definitiva ella asume, sus alcances y contenidos, gravitan en el diseño institucional del Estado, en la configuración de los escenarios políticos y en los modos de desenvolvimiento de las relaciones de poder.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arce, Moisés (1996). «*La 'crisis' de los partidos peruanos: nuevo vino en cueros viejos*». Estudios Sociológicos XIV (41).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (coord.) (1991). *Populismo económico. Ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo: Librería Nobel S.A.
- Burbano, Felipe y Carlos De La Torre (comps) (1989) . *El populismo en Ecuador*. Quito: ILDIS.
- Burki, Shahid Javed & Sebastián Edwards (1996). *Dismantling the Populist State. The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: The World Bank.
- Byres, J. T. (1979). «*Of Neo-Populist Pipe Dreams: Dædalus in the Third World and the Myth of Urban Bias*». Journal of Peasant Studies 9.
- Cameron, Maxwell A. (1994). *Democracy and Authoritarianism in Peru. Policial Coalitions and Social Change*. New York: St.Martin's Press.
- Córdova, Arnaldo (1979). *La ideología de la revolución mexicana*. México: Siglo XXI.
- Cotler, Julio y Romeo Grompone (2001). *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cotta, Mauricio (1982). «Representación política». En Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI, vol. II.
- Crabtree, John (2000) «Neopopulismo y el fenómeno Fujimori», en J.



- Crabtree y Jim Thomas (editores). *El Perú de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Diez Canseco, Javier (comp.) (2002). *Decretos secretos y mal uso de fondos públicos: El Perú bajo el fujimorismo*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (1990). «La macroeconomía del populismo en América Latina». *El Trimestre Económico* 225.
- Dornbusch, Rudiger & Sebastian Edwards (editores) (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dos Santos, Mario (coord.). *¿Qué queda de la representación política?*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Dresser, Dense (1991). *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*. San Diego: Universidad de California, Center for US-Mexican Studies.
- Durand, Francisco (1996) «El fenómeno Fujimori y la crisis de los partidos». *Revista Mexicana de Sociología* 96/1.
- Fleur, Sonia (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Flier, Patricia G. (2000). *Las políticas de seguridad social de los populismos latinoamericanos en clave comparada. El desarrollo de la previsión social en los tiempos de Vargas y de Perón*. Universidad Nacional de La Plata: Centro de Investigaciones Socio Históricas, inédito.
- Franco, Carlos (1998). *Acercas del modo de pensar la democracia en América Latina*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Germani, Gino (1962). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.

- Gibson, Edward (1997). «The Populist Road to Market Reform Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina». *World Politics* 49 (3).
- Grompone, Romeo (1998). *Fujimorismo, neopopulismo y comunicación política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo No 93.
- Haggard Stephan & Steven B. Webb (1994). *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. Washington: The World Bank. Oxford University Press.
- Jessop, Bo et al. (1984). «Authoritarian Populism: Two Nations and Thatcherism». *New Left Review* 147.
- Knight, Alan (1998). «Populism and Neo-Populism in Latin America, especially Mexico». *Journal of Latin American Studies* 30.
- Laclau, Ernesto (1978). *Política e ideología en la teoría marxista*. México: Siglo XXI.
- Landi, Oscar (1995) «'Outsiders', nuevos caudillos y media politics». En Romeo Grompone (editor). *Instituciones políticas y sociedad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Lefort, Claude (1992). *La representación no agota la democracia*.
- Lynch, Nicolás (2000). *Política y antipolítica en el Perú*. Lima: DESCO.
- Manin, Bernard (1995). *Principes du Gouvernement Représentatif*. Paris: Calmann-Lévy.
- Mora y Araujo, Manuel e Ignacio Llorente (comps.) (1980). *El voto peronista. Ensayos de sociología electoral argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Mouzelis, Nicos (1985). «Populismo y clientelismo como modos de incorporación de las masas en sistemas políticos semiperiféricos».

- En Vilas (comp.) (1994). La democratización fundamental, *El populismo en América Latina*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Novaro, Marcos (1996). «Los populismos latinoamericanos transfigurados». *Nueva Sociedad* 144.
- Nun, José (1995). «Populismo, representación y menemismo». En *Peronismo y menemismo*. Buenos Aires: Ediciones de El Cielo por Asalto.
- O'Donnell, Guillermo (1992). *Delegative Democracy?*. Notre Dame University, Kellogg Institute, Working Paper 172.
- O'Donnell, Guillermo (1993). «Estado, democratización y ciudadanía». *Nueva Sociedad* 128.
- O'Donnell, Guillermo (1996). «Illusions about Consolidation». *Journal of Democracy* 7.
- Pease Garcia, Henry (2003). *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo de Cultura Económica.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Porrás Nadales, Antonio J. (editor) (1996). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.
- Poulantzas, Nicos (1970). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI.
- Quijano, Aníbal (1998). «Populismo y fujimorismo», en F. Burbano de Lara (comp.) *El fantasma del populismo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Roberts, Kenneth M (1995). «Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America. The Peruvian Case». *World Politics* 48.

- Robles, Horacio B. (2000). *Pensando una tipología de las prácticas clientelares. Reflexiones sobre el clientelismo y el populismo*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, inédito.
- Sachs, Jeffrey D. (1989). «Conflicto social e políticas populistas na América Latina». En Bresser Pereira (coord.) (1991).
- Sanborn, Cynthia y Aldo Panfichi (1996). «Fujimori y las raíces del neopopulismo». En Fernando Tuesta Soldevilla (editor). *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Schmidt, Stephen, J. C. Scott, C. Landé & L. Guasti (editores) (1977). *Friends, Followers and Factions. A Reader in Political Clientelism*. Berkeley: University of California Press.
- Schoultz, Lars (1983). *The Populist Challenge. Argentine Electoral Behavior*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (1989). *Pobreza urbana y cambios electorales en Lima*. Lima: Cuadernos de DESCO No 14.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (1994). *Perú político en cifras*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Vilas, Carlos M. (1988). «El populismo latinoamericano: un enfoque estructural». *Desarrollo Económico III (octubre-diciembre 1988)*.
- \_\_\_\_\_ (1994). «Estudio preliminar: El populismo o la democratización fundamental de América Latina». En Vilas (comp.). *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- \_\_\_\_\_ (1995). «Entre la democracia y el neoliberalismo: Los caudillos electorales de la postmodernidad». *En Socialismo y Participación 69*.

\_\_\_\_\_ (1998). *América Latina: Experiencias comparadas de combate a la pobreza*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.

\_\_\_\_\_ (1999). «Entre la desigualdad y la globalización: la calidad de nuestras democracias». *En Boletín Electoral Latinoamericano XXII*.

\_\_\_\_\_. (2001). «La sociología política latinoamericana y el ‘caso’ Chávez: Entre la sorpresa y el *déjà vu*». *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 7 (2).

Weffort, Francisco (1973) «Clases populares y desarrollo social (Contribución al estudio del populismo)». En F. Weffort y A. Quijano. *Populismo, marginalidad y dependencia*. San José: EDUCA.

\_\_\_\_\_ (1992). *Qual Democracia?*. São Paulo: Editora Schwarcz.

Weyland, Kurt (1996). «Neo-Populism and Neo-Liberalism in Latin America: Unexpected Affinities». *En Studies in Comparative International Development* 31 (Fall).

Weyland, Kurt (1999). «Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe». *En Comparative Politics* 31 (4).



**POPULISMO Y DEMOCRACIA  
EN LA REGIÓN ANDINA**

---

*Javier Sanín S.J.*





Georges Couffignal, indudablemente uno de los principales analistas franceses de la política latinoamericana, afirma en un reciente artículo: «El malestar de los pueblos ante cambios demasiado rápidos, la agravación de las desigualdades sociales, el debilitamiento de los tejidos sociales, están - sin duda - en el origen del crecimiento de un neopopulismo muy diferente del populismo de antaño»<sup>1</sup>. Esta afirmación de Couffignal es la base de la reflexión que sigue, que tratará como en el enunciado de escudriñar cómo la desigualdad y el debilitamiento de los tejidos sociales y los cambios demasiado rápidos, pueden producir una forma de hacer política propia de estas condiciones de cambio, desigualdad y debilitamiento llamada neopopulismo. Entre los cambios que producen más malestar, por rápidos o por lentos, están los políticos, que a la par con los económicos y sociales producen el neopopulismo, que es la manera política de gestionar los rápidos cambios sociales, económicos y políticos.

Después de analizar el efecto de los cambios en el subsistema político, nos detendremos en el neopopulismo como régimen, como discurso y como práctica. Y para terminar haremos una relación entre gobernabilidad y neopopulismo, para concluir que éste es la forma de gobernabilidad encontrada por cuatro de los cinco países andinos para gestionar políticamente la velocidad de los cambios, la desigualdad social, el tejido social y la democracia.

---

1 Couffignal, Georges (2002). «Avant-propos». En: *Amérique Latine 2002*. París: IHEAL, La Documentation Française. p 5.

## **Los cambios demasiado rápidos en los subsistemas político y económico y en el Estado**

Lo primero es preguntarnos qué ha pasado en el último cuarto de siglo, es decir, por los cambios demasiado rápidos. La respuesta simple es: hubo desde la década del ochenta un cambio de subsistema económico y de subsistema político, lo que produjo un cambio de Estado. Lo político se liberalizó para que tuviera concordancia con la economía neoliberal globalizante. Aunque el Estado democrático no se identifica necesariamente con el neoliberalismo -pues la economía puede ser social-demócrata, proteccionista, de bienestar o de otras denominaciones dentro de la democracia -, en la región andina, como en toda América Latina, se llevó a cabo una democratización simultánea con la liberalización económica y la globalización de la economía. Pero, hasta el presente, no se han consolidado el Estado ni la política liberal; el problema no es sólo la velocidad de los cambios sino la falta de consolidación.

El subsistema político cambió completamente para adaptarse al nuevo Estado, pero entraron en crisis los partidos y la representación, las nuevas instituciones no se han implementado suficientemente, han aparecido nuevos actores sin que desaparezcan los antiguos -entre ellos muy especialmente el papel de la sociedad civil y de los ejércitos- y, en general, tanto el Estado como el subsistema político entraron en una crisis que mantiene en total inestabilidad e incertidumbre a la región andina.

### ***El impacto del cambio acelerado en el sistema político***

Se suponía que al pasar de regímenes autoritarios a democráticos y de economías cerradas de sustitución de importaciones a economías abiertas, funcionaría tanto el subsistema político democrático como el económico neoliberal y se conseguiría un despegue de los países. Pero ni lo uno ni lo otro aconteció cabalmente. En el subsistema político quedaron vacíos que

pueden atribuirse a fallos en la representación, la estructura de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y en la eficiencia del Estado de Derecho .

### ***Los vacíos en la representación***

Hoy es un tema recurrente la falta de representación. Los obstáculos en la representación pueden deberse a un mayor deseo de participación que no se concreta en la democracia representativa, a los sistemas electorales que se utilizan, a la pérdida de perfil de los partidos como canales de la representación, o a la ineficiencia de los cuerpos colegiados. También a una concepción de la democracia participativa en contradicción con la representativa, a la ampliación de grupos de interés en la sociedad o la política que no alcanzan a elegir representantes, a la mala calidad de los elegidos en contraste con el ideal que los electores se hacen de ellos o a una baja de su ética pública. Y , de una manera más general a contradicciones entre la representación concebida de una manera tradicional y una representación nueva más social que política, a la presencia de nuevos actores en la escena -como indígenas y sectas religiosas- que no encuentran cabida en el sistema político, a una concepción más corporativa que de representación liberal individual por el voto universal, y a inconsecuencias entre el supuesto o real mandato de los electores y las decisiones o políticas de los elegidos.

### ***La contestación contra los poderes***

El descrédito del poder legislativo, especialmente en la escala nacional, pero también en los cuerpos colegiados regionales y locales, es generalizado en la región andina. Se le acusa de no representar sino estrechos intereses electorales, de no captar la votación que no queda incluida en las normas electorales y que puede superar la incluida, de corrupción, de no atender las necesidades sociales o de las capas más desprotegidas de la población, de no ejercer control político, de coaligarse con el poder ejecutivo y judicial

hasta convertirse en un acápite de ellos, etc. Los ataques al poder judicial no se detienen solamente en las concepciones jurídicas, sino que cubren la inoperancia de las estructuras judiciales y la incapacidad de afrontar el desmesurado crecimiento de la delincuencia en los países de la región.

Las críticas al poder ejecutivo se centran en la pervivencia, a pesar de todas las reformas constitucionales y de ingeniería política, del autoritarismo, el patrimonialismo y el clientelismo que han sido característicos del presidencialismo en la región. El ejecutivo, todavía caracterizado por un presidencialismo extremo - heredero del caudillismo y el autoritarismo más que del modelo federativo norteamericano - sobrevive a todas las reformas democráticas de la región y reaparece redivivo en los neopopulismos de la última década. En determinados momentos, especialmente electorales, pareciera que el único representante del pueblo fuera el presidente. Al permanecer casi marginados los otros poderes, el ejecutivo encarna, encabeza y juega toda la política; lo que es el mejor caldo de cultivo del populismo. El Estado de Derecho, magníficamente delineado en el aspecto constitucional, no se transparenta en la marcha de las instituciones. El funcionamiento institucional deja mucho que desear en la región, por lo que es urgente el estudio de las instituciones, su protección y facilitar su desempeño. Especialmente respecto a la aplicación de la justicia: una queja repetida en toda la región es la impunidad reinante, la arbitrariedad, la politización de la justicia, la mediocridad de los juicios y jueces etc.

### ***Incoherencia e inconsistencia del subsistema económico y político***

Como consecuencia de la falta de empalme del subsistema económico neoliberal y el subsistema político liberal burgués, surge el neopopulismo: es la forma de empatarlos a los dos, de hacer que los rieles vayan paralelos o haya una locomotora que transite sobre ambos sin descarrilarse muy a menudo, de encontrar una forma de «gobernabilidad», sosteniendo tanto la economía neoliberal como la democracia y así ser aceptados en el sistema internacional y en el mercado mundial. La bisagra, el perno del neopopu-

lismo, son los líderes carismáticos, como en el pasado. Pero en los primeros populismos, éstos tenían partidos y trataban de construir Estados populistas. Como lo fueron los que pretendieron Perón y el peronismo o justicialismo, el Estado Novo de Joao Gular o Getulio Vargas y la revolución mexicana. O los intentos de Rojas Pinilla y Velasco Ibarra, y una serie de generales más recientes como Velasco Alvarado.

### ***Líderes, discurso, prácticas y Estado en el neopopulismo***

Hoy hay que diferenciar entre líderes, discurso, prácticas y Estado para descubrir lo propio de los neopopulismos. Según Couffignal, lo característico del neopopulismo es la aparición de líderes fuera del circuito tradicional de los partidos (Collor de Melo, Chávez, Fujimori, Lucio Gutierrez y en cierto sentido Fox y Toledo...), que utilizan la demagogia y el carisma en una retórica especial para la conquista de los votos. Todavía lo que no se sabría muy bien, es si llamar a este fenómeno (carismáticos sin partido) simplemente populismo, neopopulismo, regreso de los líderes, aparición de outsiders o antipolítica. Lo que sí es claro es la restauración de los carismáticos y la ausencia de los partidos.

Para el autor, la palabra populismo recubre a veces un régimen político, a veces un discurso político (el del candidato que busca hacerse elegir utilizando ciertos mecanismos políticos, o el del elegido que mantiene su popularidad utilizando este tipo de discurso), y a veces una práctica política. Régimen, discurso y práctica no son necesariamente coincidentes con la forma del Estado. El Estado populista sería el que junta las tres características. Lo que vemos en la región, es el discurso y la práctica, pero no todavía la constitución de Estados estructuralmente populistas, tanto en su subsistema político como económico; pero es probable que a través del discurso y las prácticas se desemboque en Estados íntegramente populistas, como alternativa a la progresiva erosión de ambos subsistemas y a la crisis social generalizada de la región.

El Estado populista, es aquel que busca la incorporación al sistema de aquellos que son excluidos. Se solía definir como una alianza de clases en los populismos clásicos (al estilo de Ita Ionescu) para hacer una evolución que contrastaba con la revolución, o una «modernización»; las clases populares son valorizadas con una retórica nacionalista frecuentemente hostil a las clases dominantes y al capitalismo. «Este tipo de Estado es puesto en práctica por los regímenes populistas, y -el ejemplo mexicano lo muestra- con tendencia a perdurar aún cuando el régimen no tenga ya nada de populista»<sup>2</sup>. Lo sorprendente sería que el populismo hubiera servido tanto para justificar los regímenes de los años treinta, como para hacerlo con los de los sesenta -de sustitución de importaciones- y con los de los noventa -de ajuste y neoliberalismo. Sin embargo, el populismo se ha mantenido vigente en la región andina como discurso y práctica, pero posiblemente no como forma de Estado, tal vez con la excepción de Venezuela con Chávez.

El discurso populista busca conseguir el apoyo de las clases populares y marginadas -o excluidas en el lenguaje actual, que es más amplio y sobrepasa a la sola marginación económica, apela a la emoción y el sentimiento, promete más de lo que podría obtener, y mantiene una relación personal con el pueblo-. Los neopopulismos, conservando estas facetas, le añaden la retórica contra los partidos, la necesidad de una ‘nueva política’ limpia, alejada de las prácticas corruptas de la ‘vieja política’. La exageración en el discurso populista que vemos actualmente en la región, sería una manera propia de responder a la explosión de demandas que han causado el ajuste, el mercado, la cantidad de productos en circulación, la desaparición de los subsidios, el desempleo, la pobreza creciente etc. a las cuales no pudieron responder ni los políticos ni las estructuras políticas del Estado liberal puesto en marcha.

Con la desaparición de las ideologías, cuyos esquemas interpretativos ya no satisfacen, la tendencia es a reemplazarlas por un discurso afectivo directo, personal, carismático. Como el discurso populista es compatible con cualquier ideología política o segmento de ella, sea de izquierda o derecha, reaccionaria o progresista, reformista o revolucionaria y con

---

2 Georges Couffignal et Rosaly Ramírez Roa. «Retour du populisme en Amérique latine?». En: *Amérique Latine 2002*. IHEAL, La Documentation Française. Paris 2002, pág.40

cualquier programa económico -del dirigismo estatal al neoliberalismo- ello explicaría la mezcla ideológica y programática de los movimientos neopopulistas en la región. En fin de cuentas, el «pueblo» (o los excluidos, o los marginales o la «sociedad civil» o los «sin partido») sería el unificador para construir una coalición amplia, no ideológica ni de partido o de coalición de partidos. En la retórica populista, el pueblo (o cualquiera de sus equivalentes) es sano, honesto, auténtico, virtuoso etc. por lo que se le angeliza, mientras se demoniza a los burgueses, ricos, banqueros, intelectuales, burócratas etc.; y el neopopulismo tiende a expresar las insatisfacciones sociales, el deseo de cambio y el clamor de justicia, unidad e identidad.

Además, el populismo clásico, basado en la manía de persecución (el sentimiento de que existe una persecución contra el pueblo, siendo el «pueblo» los desfavorecidos) por parte los extranjeros, la banca internacional, los norteamericanos etc., estaría siendo reciclado por los neopopulismos, y al existir cada vez más pobreza y marginamiento, la fórmula sería cada vez más exitosa, permitiendo una frontera contra la globalización, la inversión extranjera, las privatizaciones, la influencia cultural, etc., y un resurgimiento del Estado protector, empresario y dirigente de la economía. Con lo cual se protegería el clientelismo tradicional y el patrimonialismo localista, simultáneo con el autoritarismo. En esta senda parecería caminar Evo Morales y el movimiento indígena boliviano en compañía de las centrales obreras que otrora fueron el contrapoder en Bolivia. Y, en menor medida, el movimiento indígena ecuatoriano.

La práctica populista se apoya en el carisma personal para establecer el contacto directo entre el gobernante y el pueblo, pone su acento en los pobres y excluidos y responde a sus demandas inmediatas acompañado de la mayor publicidad audiovisual posible, de tal manera que resalte la bondad y eficiencia del dirigente, su poder omnímodo y la subordinación y secundariedad del aparato institucional del Estado. Los gabinetes se ponen en sordina, los representantes en los cuerpos colegiados se desdibujan, los macroproyectos desaparecen y brilla la micropolítica. Inclusive, el mecanismo se institucionaliza en presentaciones políticas periódicas, como el dominical Aló presidente de Chávez, o los Consejos Comunales sabatinos de Uribe. Así mismo, la práctica del neopopulismo insiste en la necesidad

del contacto directo y permanente con el pueblo, por encima de las instituciones y la política establecida, por medio de la «democracia participativa» y los mecanismos plebiscitarios. El ideal del neopopulismo es gobernar a punta de plebiscitos y referendos, en desmedro de la democracia representativa y en franca utilización ad infinitum de mecanismos de la democracia participativa. El clientelismo, como forma privilegiada de populismo, tendería a desaparecer en un Estado liberal racional de democracia moderna -siendo reemplazado por la competencia, la meritocracia y la planeación-, pero, en ausencia de ese modelo de democracia, es recuperado por el neopopulismo y empacado en el discurso y en la práctica neopopulistas que no cesa de reclamar competencia, meritocracia y planeación, mientras recurre con frecuencia y profundidad al clientelismo.

El neopopulismo acepta la legitimidad democrática y la exalta, pero la considera limitada y pretende encontrar una fuente de mayor legitimidad en el pueblo; para el neopopulismo la democracia se limita a elegir los gobernantes, por medio de votos personales y expresa una cultura individualista de suma de intereses heterogéneos en consonancia con el individualismo del neoliberalismo; pero en la retórica y en la práctica insiste, como el antiguo populismo en lo comunitario, en el bien común, en la participación popular diferente de la democracia representativa.

Las nuevas democracias andinas, poco institucionalizadas o con instituciones que no funcionan, serían el campo por excelencia para el surgimiento de los neopopulismos: por el malestar económico que producen y por la disfuncionalidad de las instituciones democráticas centrales. El populismo habría servido para legitimar unos Estados que ya no podían lograrlo por los medios tradicionales: surgirían de una crisis de la legitimidad y representación política. «Para Bertrand Badie, el populismo aparece cuando las instituciones de intermediación y de representación política son tenidas por responsables de los males y fracasos de los cuales el pueblo es víctima. Es entonces el fruto de una crisis profunda que afecta el orden político instituido, y particularmente las instituciones representativas.»<sup>3</sup>. Pero el neopopulismo en la región no pretende construir un nuevo Estado populista sino relegitimar

---

3 Georges Couffignal et Rosaly Ramírez, Op. cit. pag. 46.



el actual. Sería una forma de relegitimar el Estado democrático neoliberal, como señalan Couffignal y Ramirez: «La ola populista actual en América Latina respondería entonces a una suerte de religitimación del Estado, en un periodo marcado por los efectos combinados de la desorganización de las identidades sociales y los costos sociales surgidos de la reestructuración económica neoliberal, puesta en práctica a partir de los años 80»<sup>4</sup>.

Los regímenes populistas tradicionales construían un Estado diseñado para responder a las demandas de los menos favorecidos, aún recurriendo al autoritarismo. El primer modelo, de entre las dos guerras mundiales, fue un populismo reformista, que pretendía la alianza de grandes sectores de la sociedad en un proyecto de desarrollo nacional, evitando el enfrentamiento y buscando el consenso. Después de la guerra, el modelo pretende la transformación de la sociedad y transformar rápidamente las economías de su dependencia de la agricultura y las materias primas a economías industriales, con la sustitución de importaciones, la ampliación del mercado interno, protegiendo al sector trabajador y el consumo. La tercera ola sería la de los noventa: «ahora se trata de hacer pasar unas reformas económicas que desmantelan totalmente el modelo que la segunda fase del populismo había generalizado»<sup>5</sup>.

El populismo de ayer era característico de sociedades tradicionales en transición hacia una modernización social, económica y política; era un fenómeno autoritario, que se inscribía en contra de los procesos democráticos. Por el contrario, la realidad actual se inscribe en un contexto de democratización y de respeto absoluto a las reglas de la democracia. Lo que no impide que un cierto tufillo de autoritarismo se cuele por entre los blancos de los articulados constitucionales, permanentemente utilizados por los presidentes con el apoyo de las Cortes o en la repetición de los Estados de Excepción.

A diferencia de los populismos clásicos, el discurso de los nuevos actores políticos se caracteriza por la ausencia de proposiciones programáticas de tipo estatista, o por la ausencia de recurso a las estrategias de tipo nacionalista. Con excepciones, por supuesto, como Chávez con su retórica

---

4 Ibid, p.47.

5 Ibid, p.43.

antiimperialista o con el control político de la moneda. Los únicos elementos que de pronto evocan los populismos antiguos son las formas políticas y el predominio de la dimensión simbólica de la representación política (el carisma) sobre la dimensión institucional (los elegidos, los partidos).

«La expresión neopopulismo hace referencia a un estilo político nuevo, a una manera nueva de gobernar, que busca una alternativa a la política ejercida hasta entonces por los actores tradicionales, es decir, por los partidos»<sup>6</sup>. En este sentido, todos los gobiernos actuales son neopopulistas: son elegidos y gobiernan sin partidos; lo que prima es un multipartidismo extremo, que funge en los congresos para las negociaciones, pero los gobiernos poco necesitan de los partidos. Hasta se podría pensar que contra la teoría generalmente sostenida, las democracias andinas funcionan sin necesidad de partidos.

## **El neopopulismo como forma de gobernabilidad en la región andina**

En general, durante la última década, los problemas políticos han sido arropados bajo el genérico «crisis de gobernabilidad», convertido en un confuso recurso mediático, para referirse tanto a las crisis políticas coyunturales o estructurales, como a las dificultades de los gobiernos y al desgaste de las instituciones.

La gobernabilidad se ha invocado como antídoto para remediar la incapacidad de los Estados y gobiernos para responder a la sobrecarga de demandas sociales provenientes de la sociedad y el contexto internacional. El neopopulismo como fórmula de gobernabilidad respondería a esta concepción respecto a la sobrecarga de demandas nacionales, pero poco a las internacionales. No ha servido para enfrentar los grandes retos internacionales de la región, como el acceso a los mercados, el mantenimiento de la Comunidad Andina, las negociaciones para el ALCA, el grupo Sudamericano o la última ronda de la Organización Mundial del Comercio. Tampoco

---

<sup>6</sup> Ibid, p. 49.

afronta la eficiencia o ineficiencia de las políticas públicas y la acción gubernamental, que es otra de las concepciones de gobernabilidad que ha estado en boga. El neopopulismo es eficiente o ineficiente para la implementación de las políticas públicas o la eficiencia de la acción gubernamental según se le mire: no lo es para conceptualizaciones de «modernización» del Estado, pero sí desde el clientelismo u otras categorías. Pero, de todas maneras, ha enterrado la preocupación de la década de los noventa por la racionalidad estatal, la modernización del Estado o la focalización de las políticas públicas.

La gobernabilidad se utilizó también como concepto para evidenciar y tratar de corregir las dificultades de gobernar en medio de sistemas políticos fragmentados y dislocados o dotados de una complejidad inesperada. El neopopulismo sería la respuesta acertada para la fragmentación y la complejidad, al unificar la política bajo el paraguas neopopulista y simplificarla en un reducido número de proposiciones accesibles a las poblaciones. Igualmente, la gobernabilidad enfatizaba las interacciones entre el Estado y los organismos no estatales o no gubernamentales una vez desaparecido el Estado benefactor o el Estado omnímodo y centralizador, supuestamente reemplazado por decisiones mixtas entre lo público y lo privado. En este aspecto el neopopulismo sería una aproximación a lo no estatal, pero no necesariamente a lo privado, o una forma de paliar la rapidez de este cambio de Estado creando un intermedio, el neopopulista.

Otra definición de «gobernabilidad» insiste en que ésta procura el establecimiento de consensos entre intereses encontrados -en lo que coincidiría con el populismo clásico que era una alianza de clases- para llevar a cabo un programa de gobierno o para transformar los intereses privados en interés general. Sin duda, esta es la aspiración confesada del neopopulismo y constituye la esencia de la gobernabilidad que pregona, pero los resultados no siempre coinciden con las pretensiones, al no lograr un consenso durable, ni la ejecución de un programa de gobierno, ni la coincidencia de los intereses particulares con los generales. Una visión más general de la gobernabilidad, en otra de sus múltiples significaciones, denomina el conjunto de instituciones y tradiciones de gobierno de un país. La tradición populista sigue vigente y puede estar convirtiéndose en neopo-

pulista. En este sentido la cantidad de elementos populistas adheridos a la tradición andina estarían ayudando a implementar el neopopulismo vigente.

Una vertiente de los estudiosos de la gobernabilidad distingue entre el entorno, que sería la gobernabilidad, y, la conducción que sería el gobernar. Para el caso de la región, el entorno de gobernabilidad sería la democracia y el gobernar, el modo, el neopopulismo. Como el populismo clásico se identificó con entornos más inclinados al autoritarismo, estaría en ensayo su adaptación a otro contexto: el democrático, y en él un modo de conducción que navegara sin hundimientos en las aguas democráticas. Sin embargo, tal simbiosis aún no ha pasado muchas de las pruebas para mostrar que calza perfectamente el neopopulismo en el zapato de la democracia, especialmente por los recursos al Estado de Excepción de los gobiernos regionales y a mecanismos de democracia directa o participativa incluidos en las Constituciones, que sirven como salvavidas en los momentos álgidos para la democracia.

Un esfuerzo de la teoría de la gobernabilidad fue tratar de encerrar en un solo término - gobernabilidad- tanto la relación entre gobernantes y gobernados como la direccionalidad de la acción gubernamental. En este caso el término gobernabilidad, puede ser reemplazado por neopopulismo, como su sinónimo, aunque la «direccionalidad» del neopopulismo generalmente es brumosa. Parecería más bien ser un método para el acceso y sostenimiento en el poder, que un empeño en fijar alguna direccionalidad al Estado.

Entonces, a cada proposición de «gobernabilidad» corresponde una respuesta neopopulista. Casi a cada acepción de gobernabilidad le corresponde una respuesta que implica al neopopulismo. Tal vez por ello, el paso de la conceptualización de la gobernabilidad a la del neopopulismo ha sido tan fácil. Lo que propone cada definición de gobernabilidad es lo que pretende y a veces obtiene el neopopulismo.

### ***Gobernabilidad y neopopulismo***

La llamada «crisis de gobernabilidad» que sufre la región tiene elementos de pérdida de legitimidad, liderazgo y conducción, y de debilitamiento

del Estado y sus instituciones. El remedio ha sido una sobredosis de neopopulismo para relegitimar al Estado. En la región se ha producido una erosión de la legitimidad, en el sentido de que aunque los gobiernos son elegidos democráticamente y cuentan con legitimidad, no la aumentan durante el ejercicio del mandato sino que rápidamente se desacreditan, muestran incapacidad de resolver los problemas y ganar apoyos y se dedican simplemente a mantenerse en el poder durante el periodo señalado a partir de discurso y prácticas neopopulistas.

El liderazgo carismático ha demostrado capacidad para ganar elecciones presidenciales pero no tanta para gobernar, y se ha visto acusado de corrupción e ineficiencia, lo que disimula de nuevo con discurso y prácticas neopopulistas. El liderazgo parlamentario y de los cuerpos colegiados, liberados de disciplinas partidistas y abandonados a su propia capacidad de obtener votos, también se dedican a un neopopulismo discursivo de menor nivel y a las mismas prácticas

Las instituciones Estatales se han degradado y no se han reconstruido en la medida de las necesidades en las tres ramas del poder público, y en las instituciones del régimen político como los partidos, las elecciones y las políticas públicas. El vacío resultante se colma con discurso y prácticas neopopulistas. El Estado no se ha reducido, como pregonaban los teóricos, sino que se ha desinstitucionalizado; al pretender la tecnificación de la política y la incorporación de lo privado en la gestión de los asuntos públicos como reacción al excesivo estatismo anterior, no se desmontaron las antiguas estructuras ni la regulación pactada ha sido muy efectiva: de una parte se buscó lo gerencial olvidando lo político y de otra la eficiencia de lo que quedaba de Estado, pero ni una ni otra han aumentado la eficiencia. Más bien, la ineficiencia del Estado ha sido reemplazada por el clientelismo rampante tradicional adobado de neopopulismo en el discurso y en la práctica política.

Aunque se ha desmontado la regulación estatal para dar paso al ajuste económico necesario para la globalización en lo laboral, cambiario, aduanero o en las antiguas empresas estatales bancarias, mineras o de servicios públicos, el nuevo ordenamiento no parece haber fortalecido al Estado, ni haberle dejado capacidad para asumir otras funciones consideradas prioritarias como la seguridad, la educación o la salud. Y menos aún para

ocuparse de la agenda internacional de Derechos Humanos, medio ambiente, lucha contra la pobreza, lucha contra la droga, tratamiento regional o género. El neopopulismo simplemente legitima este Estado, pero no asume profundamente la agenda.

## **El ajuste político futuro: ¿más o menos neopopulismo?**

Así como de nuevo se escuchan voces de regreso a las economías cerradas, al intervencionismo estatal, al incumplimiento de los compromisos de la integración subregional, a los excesos fiscales, se habla también del agotamiento del modelo democrático liberal vigente en la región desde la década del 80. Siendo el neopopulismo el modo privilegiado de hacer política regional, ¿podrá en el futuro asumir los retos que hoy están en el tablero? ¿acaso podrá el neopopulismo encarar la innovación y la revolución tecnológica que no encuentran nicho en los países andinos? ¿conseguirá reformar los aspectos institucionales y sociales del desarrollo económico que hoy no sólo no se implementan sino que son trastocados por clientelismo, derroche o corrupción? ¿Logrará crear el marco regulador y legal, que actualmente o no existe o no se aplica, o se contradice y se reforma permanentemente creando la inseguridad? ¿bastará con el neopopulismo para instaurar un verdadero poder judicial que reemplace el actual demasiado proclive a la impunidad? ¿podrá el neopopulismo dominar la corrupción que coloca anualmente a uno o varios países andinos en los primeros puestos mundiales? ¿Conseguirá derrotar la ineficiencia estatal que se expande como mancha de aceite? ¿Logrará retener el capital humano que migra aceleradamente, no hacia la región andina sino hacia Estados Unidos y Europa? ¿intentará siquiera aumentar la cobertura y la calidad de la educación, ofrecer la seguridad y la protección social que hoy no alcanzan a cubrir los riesgos elementales de la mayoría de la población? Y, sobretodo, ¿será que el populismo reinante se pone en serio a disminuir la pobreza, la inequidad, la concentración de la riqueza, la informalidad y la marginación que corroen como cáncer a las poblaciones andinas?

Todos estos aspectos se relacionan con la concepción del Estado y la política, con la fijación de las reglas del juego por el Estado, de su cumplimiento y de la priorización de la política pública y, por supuesto, con el neopopulismo como doctrina y como práctica.

Tal vez lo que ha fracasado, o ha funcionado a medias no es solamente el modelo democrático liberal o el modelo económico neoliberal, sino también el modelo político neopopulista de hacer política. El ropaje, o el discurso y la práctica neopopulistas, no han bastado para relegitimar plenamente al Estado, adaptar la política y obtener gobernabilidad a mediano o largo plazo. Los líderes carismáticos, sin ideología y partido, sin representación colegiada suficiente, sin capacidad de reformas institucionales reales y sin poder incidir en el cambio profundo, no alcanzan a modificar las situaciones estructurales de los países.

Sin embargo, el neopopulismo parece hoy la única forma de acceder y sostenerse en el poder en la región. Por eso otro interrogante sería: ¿es necesario profundizar el neopopulismo hasta llegar a Estados neopopulistas o el neopopulismo acabará por destruir las nacientes democracias regionales? Si lo que tuvimos no fue una transición a la democracia y una democratización a plenitud, sino un renacer del populismo, o un neopopulismo que cubre la neodemocracia política y el neoliberalismo económico, ¿será que el neopopulismo debe ampliarse para llegar a la democracia verdadera o al neoliberalismo económico pleno? ¿o será que los tres modelos han dejado de existir, como decía el Presidente Rafael Núñez de la Constitución de 1863?





# **NEOPOPULISMO Y CHAVISMO**

---

**Martha Lucía Márquez Restrepo**



El siguiente texto consta de tres partes. En la primera de ellas se reseñará brevemente la discusión en torno del concepto de neopopulismo señalando los supuestos implícitos a algunas de las objeciones que se hacen al uso del concepto y poniendo de manifiesto las limitaciones de las explicaciones alternativas que se dan a esos fenómenos políticos. En la segunda parte se reseñará también brevemente la posición de algunos autores sobre la política económica del neopopulismo y se propondrá una caracterización de dicha política económica basada en el concepto histórico de populismo. En la parte final se intentará demostrar que la política económica del chavismo cumple con los requisitos para ser nombrada, desde el paradigma histórico, como un fenómeno populista.

## **La discusión sobre el concepto "neopopulismo"**

El término neopopulista o el uso del término populismo para referirse a fenómenos políticos posteriores a los años 80, es introducido en el vocabulario de las ciencias sociales latinoamericanas por el sociólogo Sergio Zermeno en un artículo titulado «*El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden*», publicado en 1989 en la *Revista Mexicana de Sociología*. En el artículo, Zermeno estudia el fenómeno de Cuauhtémoc Cárdenas, político

disidente del PRI y fundador del Partido Republicano Democrático quien luego llegaría a ocupar la alcaldía del Distrito Federal. Según el autor, el éxito de Cárdenas se explica como producto de una fascinación por el líder, a consecuencia de la fragmentación social causada por las reformas neoliberales que se introdujeron en México desde el gobierno de Miguel de la Madrid. Estas medidas ocasionaron procesos de desindustrialización con los que desaparecieron «los espacios y los tiempos compartidos» que permitían la formación de identidades. También ocasionaron desempleo y pobreza, lo que a su vez disolvió las solidaridades familiares. En este contexto, según el autor, se perdieron los referentes inmediatos alrededor de los cuales se creaba identidad, como son el hogar y el trabajo, por lo que «las masas disponibles» fueron presas fáciles del líder carismático<sup>1</sup>.

Este artículo reavivó la discusión sobre la pertinencia de usar los términos «populismo» o «neopopulismo» para calificar fenómenos políticos recientes, discusión que se recoge en diversos artículos pero que se resume bastante bien en los textos *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema siempre actual*, editado por Felipe Burbano de Lara y en una compilación de artículos dirigida por María Moira Mackinnon y Mario Petrone que se titula *Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*.

En dichos trabajos se recogen los reparos que se le hacen al concepto de populismo y que pueden hacerse extensivos al concepto de neopopulismo. Una de estas objeciones al uso del concepto populismo es que éste tiene distintos sentidos según sea usado por historiadores, economistas o politólogos, pues los primeros califican como populistas a las coaliciones sociopolíticas multclasistas que surgen en las etapas tempranas de la industrialización en América Latina, en tanto que los segundos denominan populistas a las políticas económicas redistributivas que el Estado no puede financiar por falta de recursos, es decir, a la indisciplina fiscal; los politólogos, por su parte, equiparan «(...) el populismo con un patrón de

---

1 Zermeno, Sergio (1989). «El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden». En: *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 51; p. 115- 150.

movilización verticalista aplicado por líderes personalistas y que omite o subordina las formas institucionales de la mediación política»<sup>2</sup>.

Quienes objetan el uso del concepto aducen también que, aún usado para designar experiencias históricas, el término es impreciso pues pretende ser un tipo ideal para reunir un conjunto de experiencias muy diversas, por ejemplo el gobierno de Getúlio Vargas que contó con una débil base sindical y el peronismo que recibió fuerte apoyo tanto del nuevo como del viejo sindicalismo, como lo han demostrado recientemente los trabajos de Juan Carlos Torres y de Silvia Sigal<sup>3</sup>. La imprecisión y la ambigüedad del concepto también se ponen de manifiesto en su uso para designar una experiencia como la del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en Bolivia, partido que hace la reforma agraria de 1952 y que recibe apoyo del sindicalismo minero agrario, y a su vez experiencias como las anteriores que tienen base urbana. Por lo anterior, Felipe Burbano de Lara, Margareth Canovan<sup>4</sup>, Aníbal Quijano y José Sánchez Parga critican la ambigüedad del concepto. Éste último sostiene que: «Los recientes estudios de la década de los noventa merecen una crítica preliminar por su elemental falta de seriedad científica, al abordar un fenómeno y utilizar un concepto sobre el que pesan muy fundadas objeciones y reservas teóricas»<sup>5</sup>

Esta afirmación coincide con lo que dijera Isaiah Berlin en una conferencia realizada en mayo de 1967 cuando afirmó que el populismo sufría del complejo de la cenicienta «existe un zapato -la palabra populismo- para la cual existe un pie en algún lugar»<sup>6</sup>.

- 
- 2 Roberts, Kenneth (1995). «El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina». En: Mackinnon, Maria et al. (1998). *Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta* Buenos Aires: Eudeba, p. 377.
  - 3 Sigal, Silvia et al. (1981). «Sindicatos y trabajadores en la coyuntura populista». En: Vilas, Carlos (comp.) (1995). *La democratización fundamental: el populismo en América Latina*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, p. 381-395.
  - 4 Canovan, Margaret (1981). *Populism*. New York and London Harcourt Brace Jovanovich, citado en Mackinnon, Maria Moira et al. (comp). Op. cit., p.40.
  - 5 Sánchez Parga, José, «Encubrimientos sociológicos del populismo». En: Burbano de Lara, Felipe (editor) (1998). *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema siempre actual*. Caracas: editorial Nueva Sociedad, p. 149.
  - 6 Mackinnon, Maria y Alberto Petrone. Op. cit., p.9.

A estos reparos se suman las objeciones explícitas que se le hacen al concepto de neopopulismo o a la aplicación del populismo a un contexto contemporáneo. Recordemos que el término populismo fue usado en América Latina por los dependentistas para calificar los movimientos políticos que nacieron en la región en las décadas del 30 al 70, y que estaban vinculados a los procesos de industrialización por sustitución de importaciones, así como por los teóricos que se apoyaban en la teoría de la modernización, como era el caso de Gino Germani y Torcuato Di Tella. Estos últimos explicaban estos fenómenos como producto de una modernización acelerada en la que un proletariado desclasado aparecido en las ciudades como consecuencia de la industrialización, se convertía en masa disponible para un líder en quien los obreros veían la imagen del patrón al que habían obedecido en su antigua vida campesina<sup>7</sup>.

A luz de esas explicaciones se objeta que el populismo corresponde a una etapa histórica superada, puesto que en el marco de la apertura económica y del ajuste fiscal no hay espacio para políticas económicas nacionalistas como las propias del modelo ISI, ni para políticas redistributivas. También se afirma que ya pasó el tiempo del «populismo desarrollista» que según Falleto y Cardoso se extiende entre 1930 y 1960, y en el que se dió una política de acuerdos entre diversos sectores como las clases medias, la burguesía urbana, los sectores del antiguo sistema importador y exportador para impulsar el mercado interno, pero donde igualmente se hacía necesario incluir controladamente a las masas urbanas para que no pusieran en peligro el pacto de dominación.

En el mismo sentido, es decir, haciendo referencia a que el populismo corresponde a un momento ya superado, se pronuncian quienes como Felipe Burbano de Lara, José Sánchez Parga, Marcos Novaro y el propio Sergio Zermeno sostienen que hoy no se puede hablar de populismo pues no existe sujeto popular. Los dos primeros autores sostienen que hoy no existe lo popular entendido como una coalición de clases y sectores sociales muy diversos- burguesía y proletariado-, que se constituían identitariamente frente

---

7 Germani, Gino (1962). *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

al antipueblo (oligarquías) puesto que desde los años 70 se crearon identidades más sectoriales como consecuencia de los nuevos movimientos sociales.

Marcos Novaro, por su parte, sostiene que hoy no existe pueblo en el sentido en que existía cuando aparecieron los populismos clásicos, puesto que la fragmentación social, la tendencia de los ciudadanos a refugiarse en lo privado, pero sobretodo la existencia de irreconciliables clivajes sociales, no son condiciones que posibiliten la creación de esa comunidad de intereses homogéneos que pueda ser nombrada como «el pueblo». Ejemplo de estas irreconciliables divisiones son las que existen entre amigos o enemigos del régimen en países que han vivido dictaduras o conflictos armados internos.

Otra objeción de Novaro al uso del término populismo aplicado a los fenómenos políticos recientes, se desprende de las diferencias que hay entre éstos y los populismos clásicos, en particular en cuanto a los recursos para movilizar electores. Los líderes del populismo clásico proponían a sus seguidores un formato de identidad basado en la alteridad, es decir, en la formación de identidad por oposición a otro grupo que generalmente se definía como antipueblo u oligarquía. Hoy en cambio, a partir de los estudios que ha hecho el autor sobre el menemismo, es posible afirmar que la identidad del movimiento no se crea por alteridad sino por escenificación<sup>8</sup>. Este recurso consiste no en la oposición de dos términos, sino en la referencia de ellos a un tercer término que los trasciende y en el que esos términos pueden unificarse.

En las identidades por alteridad la identificación es un principio activo en sí mismo, que opera por la determinación de un alter intersubjetivo, un adversario en el campo social y político: sobre la base de una distinción entre amigos y enemigos (...) se produce un agrupamiento que involucra existencialmente a los sujetos en forma simultánea en distintas dimensiones, dando un sustrato muy sólido a los lineamientos y comportamientos políticos. (...)Las

---

8 Novaro ha estudiado la redefinición de la identidad peronista en el discurso de Carlos Menem, encontrando que prácticamente ha desaparecido en él la oposición pueblo- antipueblo, que situaba en orillas opuestas a la burguesía y a los trabajadores. Ver Novaro, Marcos. «Populismo y gobierno. Las transformaciones en el peronismo y la consolidación democrática en Argentina». En: Burbano de Lara, Felipe (editor) (1998). *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema siempre actual*. Caracas: editorial Nueva Sociedad, p. 149.

identidades por escenificación, en cambio, agrupan algo heterogéneo por referencia a un término exterior, una idea trascendental que personifica quien en la escena actúa como representante de un conjunto de ciudadanos<sup>9</sup>.

En una línea similar de argumentación se encuentra Sergio Zermeño para quien las reformas neoliberales, la crisis del desarrollismo y el estancamiento económico han causado procesos de desindustrialización, aumento de la flexibilización laboral, de la pobreza y de la exclusión, lo que ha conducido a un creciente proceso de fragmentación social y de pauperización. Esto ha derivado en la existencia de enormes masas de excluidos que, en la medida en que carecen de espacios y tiempos compartidos pues ya no existe la fábrica como lugar de reunión, no logran estructurar una identidad colectiva que les permita organizarse para hacer sus demandas. Por eso, según Zermeño, ya no puede hablarse de pueblo, en tanto que: «la exclusión no se convierte en identidad de los excluidos; o digamos: se puede hablar de la proliferación de lo popular, del pueblo, de la economía informal en el paisaje urbano (...) sin que se pueda constatar una identidad de los excluidos: habría emergencia de lo popular sin sujeto popular»<sup>10</sup>.

Esta fragmentación y anomia social explica la fascinación por el líder que se refuerza a través de mecanismos clientelistas.

Entre la violencia desorganizada, el retraimiento anómico, la apatía atomizada, y la tendencia de nuestras sociedades a ahondar las desigualdades entre el mundo de la exclusión, una clase media en decadencia y una minoría privilegiada, el regreso sorprendente del monstruo paternalista- autoritario comienza a revelarse como una solución de continuidad, cohesión nacional y reconstrucción de las identidades mucho más sana que el abandono en que el excluyente estado neoliberal ha sumido a la pedacería (sic) social latinoamericana (...) <sup>11</sup>.

No sobra aclarar que aunque el propio Zermeño rechaza la existencia del sujeto popular, así como el uso del término «populismo» al que sugiere

9 Novaro, Marcos (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, p. 244.

10 Zermeño, Sergio (1989). «El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden». En: *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 51, p. 130.

11 Op. cit., p. 139.



reemplazar por la expresión «liderazgos nacional- populares», en el mismo texto se refiere varias veces al «líder populista», lo que le ha valido ser citado como uno de los defensores del neopopulismo.<sup>12</sup>

A pesar de estas objeciones, varios autores defienden el uso del concepto «neopopulismo» al considerar que hay una continuidad entre estos fenómenos y el populismo clásico. Entre estos autores se encuentran Kurt Weyland, Alan Knight, José Álvarez Junco, Ricardo González Leandro y Kenneth Roberts; éste último sostiene que hay que estudiar la forma como el populismo se adapta a nuevos contextos. Dentro de este grupo se encuentra también el sociólogo ecuatoriano y profesor de la universidad de Drew, Carlos De la Torre, que ofrece un contra argumento a quienes afirman que el populismo corresponde a una etapa histórica ya superada. Para este autor la reticencia de politólogos y sociólogos al uso del concepto tiene como explicación la incapacidad de éstos de librarse de la visión de historia implícita en la teoría de la modernización y de la dependencia, y según la cual la historia latinoamericana debe necesariamente recorrer esos períodos históricos que ellos señalaron y que son, tradición/ modernización o estado oligárquico/ estado populista/ estado burocrático autoritario y democracias delegativas. Según De la Torre, la persistencia de un fenómeno como el populismo atenta contra estas visiones, puesto que cuestiona el supuesto que sostiene que hay etapas y características superadas.

Así, para investigadores que basaron sus estudios en la teoría de la modernización, la visión normativa de lo que debe ser la política se basa en la idealización del modelo partidista en el que la gente articula sus intereses a través de ideologías y programas racionales por lo que el populismo aparece como una respuesta irracional y emotiva a procesos abruptos de cambio social. Los marxistas, por su parte, contrastan el populismo, interpretado como falsa conciencia, con visiones idealizadas de lo que debería ser la verdadera y correcta política proletaria. De acuerdo a José Álvarez Junco (1994: 16) estas interpretaciones marxistas ortodoxas se basan en «dos errores epistemológicos: un apriorismo esencialista, consistente en creer en una realidad latente o potencial de los sujetos colectivos previa a su aparición en la escena histórica;

---

12 Marcos Novaro, Maria Moira Mackinnon y Alberto Petrone identifican a Zermeño como uno de los defensores del concepto de neopopulismo. Ver Novaro, Marcos (1994). «Los populismos latinoamericanos transfigurados». En: *Revista Nueva Sociedad*. Número 144, p.90. y Mackinnon, Maria Moira et al. Op. cit., p 35.

y un teleologismo, implícito en la atribución a esos sujetos de unos fines o misiones acordes con un esquema predeterminado de la evolución de las sociedades humanas<sup>13</sup>.

Partiendo de las objeciones ya mencionadas al uso del término neopopulismo, los detractores del concepto proponen explicaciones a los procesos de liderazgo personalista y a sus éxitos en la movilización de electores acudiendo a categorías como «fascinación por el líder», clientelismo, «massmediatización» de la política o refiriéndose a la fallas de la institucionalidad política en América Latina.

Entre quienes señalan estas fallas institucionales se encuentra José Sánchez Parga. Este autor afirma que en América Latina la democracia y los partidos han decepcionado a la población, razón por la cual una sociedad en proceso de lumpenización ha acudido al «lumpen político» representado por estos «antihéroes de la política»<sup>14</sup>. En el mismo sentido Jorge Lazarte, analista de los liderazgos del Compadre Palenque y de Max Fernández en Bolivia, sostiene que éstos surgen debido a fallas en los canales de mediación política, como son los partidos, y a la lumpenización del pueblo, al que él llama «populacho» y califica como «los miserables, los oprimidos, los vencidos de la sociedad»<sup>15</sup>.

Giorgio Alberti, por su parte, señala que los liderazgos personalistas son producto de una tradición antiinstitucional en América Latina, que privilegia los movimientos frente a los que debieran ser los canales aceptados de participación, a saber, los partidos políticos. Esta tradición, producto de la cultura política, se expresa en «(...) una forma particular de hacer política en la cual todos los principales intereses de la sociedad están expresados en movimientos poco organizados, dirigidos por líderes carismáticos que dicen representar los «verdaderos intereses de la nación» y que no reconocen la legitimidad de sus contrincantes»<sup>16</sup>.

---

13 De la Torre, Carlos (2001). «Política y Economía en los Nuevos y Viejos Populismos». En: *Revista Ecuador Debate*, Número 53, Quito.

14 Sánchez Parga, José. Op. cit., p. 154.

15 Lazarte, Jorge. «El rol del neopopulismo en la consolidación democrática en Bolivia». En: Burbano de Lara, Felipe (editor). Op. cit., p. 125.

16 Alberti, Giorgio (1995). «Movimientism and democracy: an analytical framework and the Peruvian Case». Paper preparado para la Conferencia Internacional Desafíos de la democracia en América Latina. Citado en Mackinnon, Maria Moira et al. Op. cit., p. 35.

A nuestro modo de ver, las explicaciones anteriormente reseñadas no son concluyentes. Las que se refieren a las fallas en la institucionalidad o en los canales de mediación permiten dar claridad sobre las condiciones en que surgen los liderazgos personalistas, no así sobre las causas por las cuales estos líderes tienen éxito en la movilización política de electores. Por su parte, las explicaciones que acuden al concepto de carisma o de fascinación por el líder rehuyen la explicación del éxito de estos liderazgos refugiándose en las supuestas cualidades excepcionales de un individuo que «seduce a unas masas irracionales y desclasadas»<sup>17</sup>. Suponen también, como en su tiempo lo hizo Gino Germani al estudiar el peronismo, que los seguidores de estos líderes son irracionales y que están disponibles para ser seducidos y movilizados. Esta exageración del componente de emocionalidad y de la anomia de los seguidores de los líderes personalistas, se encuentra también entre quienes insisten que el éxito de estos liderazgos se encuentra en el manejo de los medios. Justamente para rebatir este tipo de explicaciones el sociólogo ecuatoriano Carlos De la Torre ha demostrado que, por ejemplo, deben relativizarse las afirmaciones sobre el éxito mediático de Fujimori y Bucaram, pues el primero gastó mucho menos en publicidad de lo que invirtió su contrincante, Mario Vargas Llosa. En cuanto a Bucaram, De la Torre demuestra que desde el inicio de su campaña política tuvo relaciones muy conflictivas con los medios de comunicación<sup>18</sup>.

Las explicaciones que recurren al concepto de clientelismo también tienen un punto criticable, como se pone de manifiesto en el estudio sobre el menemismo que adelantó Javier Auyero. Aunque este autor reconoce el papel decisivo que tienen las redes clientelistas del peronismo sobre el triunfo de Menem, destaca también el elemento simbólico que media la relación clientelista. Auyero señala que aun cuando hay un componente clientelista en los llamados neopopulismos, es necesario estudiar la forma como las clases populares viven ese proceso de intercambio material y simbólico,

---

17 Sobre las distintas concepciones de carisma propuestas por disciplinas como la sociología o la psicología de masas, ver Lindholm, Charles (1992). *Carisma: análisis del fenómeno carismático y su relación con el cambio social*. Barcelona: Gedisa, p. 302.

18 De la Torre, Carlos (s.f.). Los medios masivos de comunicación social, El populismo y la crisis de la democracia. En: *Revista Ecuador Debate* Número 49 (Revista en línea). Disponible: <http://www.lahora.com.ec/debate/paginas/debate49.htm>

factor este último que muy pocos trabajos abordan. «Para que este chantaje o clientelismo institucional funcione y se reproduzca a través del tiempo, los beneficios deben ser otorgados de una cierta manera, con cierta *performance* que públicamente presente a la cosa dada o el favor otorgado no como chantaje sino como «amor por el pueblo» (...) como «lo que Evita hubiese hecho»<sup>19</sup>.

Pero tal vez lo más criticable de los trabajos sobre los procesos de personalización de la política, es que dichos análisis no se basan en estudios directos sobre las vivencias y expectativas de los sujetos sociales, sino que proceden más bien deductivamente, aplicándoles a priori a los seguidores de éstos líderes categorías como «anomia», «masas disponibles» etc. Por esta razón no logra descifrarse la forma como se vive esa relación con el líder, ni logra determinarse el sentido que tiene para los actores sociales la interpelación desde lo popular ni el contenido simbólico aparejado a los intercambios clientelistas. Por el contrario, el pueblo como objeto de estudio se ha descalificado, tachándolo de populacho y lumpen, recurso que también usan los detractores políticos de los líderes personalistas. A este respecto el profesor Medófilo Medina, en su estudio sobre el surgimiento y el triunfo de Chávez, se refiere a la descalificación que de los seguidores del presidente hiciera el político izquierdista Alberto Franceschi. Para éste los chavistas son «lumpen, no porque fueran de bajo fondo, sino porque son desclasados políticos, preñada o saturada de (sic) estatismo y de atavismo socializante». A esta observación comenta Medina: «Franceschi establece una sencilla operación: informal = lumpen. Ahora bien, en Venezuela como en Colombia los informales superan el 50 por ciento de la población económicamente activa. Así, de la política entendida como una actividad digna, «formal», quedaría excluida la mayoría de los venezolanos»<sup>20</sup>.

Recogiendo lo anteriormente dicho, consideramos que tanto las explicaciones basadas en las fallas de la institucionalidad en América Latina, como aquellas que suponen la disponibilidad de los sujetos sociales o

---

19 Auyero, Javier. «Clientelismo populista en la Argentina en los noventas». En: Burbano de Lara, Felipe (editor) (1998). Op. cit., p. 91.

20 Medina, Medófilo (2001). *El Elegido presidente Chávez. Un nuevo sistema político*. Bogotá: Ediciones Aurora, p. 28.

aquellas que se apoyan solamente en el concepto de clientelismo no logran dar una explicación satisfactoria de estos liderazgos, bien sea porque sólo se concentran en las condiciones en que surgen, o porque descalifican las experiencias políticas de un altísimo número de ciudadanos que serían víctimas de «manipulación», pero especialmente porque dejan de lado el contenido simbólico que media en la relación política entre el líder y sus seguidores. A esta dimensión simbólica es justamente a la que apunta el concepto de neopopulismo, que al igual que el de populismo, hace referencia a un tipo especial de discurso y a una forma particular de líder político, lo que implica un determinado intercambio simbólico entre el líder y sus seguidores.

Esta dimensión simbólica en la política, que es aquella cuyo estudio proponemos en el análisis de estos fenómenos de personalización de la política, no debe dejarse de lado pues refiere directamente a uno de los conceptos centrales de los sistemas políticos modernos: el de la representación política, sobre el que sigue descansando nuestra democracia a pesar de la apertura de canales participativos y de la que se ha dado en llamar «crisis de la representación política». En la imagen del líder «neopopulista», por ejemplo, «se hace presente» -se representa- la comunidad que él pretende encarnar con sus atuendos o sus modales; en el discurso se incluyen unos grupos, es decir «se representan», pero también se excluyen otros.

Como lo señala Marcos Novaro y es a esta sugerencia que nos adherimos, después de la crisis de representación -crisis que no acabó con el mecanismo representativo sino que cuestionó los actores de la representación- conviene estudiar cuál es el nuevo tipo de representación que ha surgido, es decir, qué grupos se hacen presentes en el espacio político, cómo se logra esta presencia y qué relación guarda la presencia simbólica de los sectores populares, con el proceso de elaboración de políticas públicas. Aunque Novaro se opone al uso del concepto de neopopulismo y usa el de «liderazgo personalista» nos parece que el concepto neopopulismo tiene un sustrato de significación -que es el que se nos viene a la cabeza cuando oímos esta palabra- que hace referencia a ese componente simbólico que cada vez es más importante en política, y en cuyo estudio es necesario profundizar.

Todo lo anterior pone de manifiesto la necesidad de adelantar estudios que partan de las experiencias y vivencias de los actores sociales que se movilizaron tras los líderes personalistas, y que estén orientados a explicar desde estas vivencias las razones por las cuales amplios sectores populares se movilizaron tras esos liderazgos. Estos estudios deberán considerar la forma como se construyeron las redes de confianza y fidelidad entre el líder y sus seguidores, la forma como estos actores vivieron la participación política a través del apoyo a estos liderazgos y el sentido que tenían para ellos los símbolos y los ritos que usaron estos liderazgos.

En este sentido y como trabajo ejemplar, existe la investigación sobre el fenómeno Bucaram que ha adelantado Carlos De la Torre, donde se vinculan los símbolos y los ritos del bucaramismo a la cultura popular ecuatoriana y en especial al machismo<sup>21</sup>. En la misma línea de análisis se encuentran algunas sugerencias que hace el investigador del Instituto de Estudios Peruanos, Carlos Iván de Gregori, sobre el uso de elementos de la cultura subalterna chola por parte de Alberto Fujimori, tanto en los periódicos vespertinos como en los «talks shows» que recibieron apoyo durante su gobierno, ejemplo de lo cual fue el dirigido por Laura Bozzo<sup>22</sup>. Desde estos análisis el autor explica el triunfo de Fujimori basado en el hecho de que éste propuso a sus electores un modelo de modernidad no occidental fundado en una ciudadanía multiétnica y multicultural y bastante distinto del proyecto de modernidad racista de Vargas Llosa<sup>23</sup>.

## La política económica del neopopulismo

Como bien lo señala Kenneth Roberts, la discusión sobre la política económica del neopopulismo se ha centrado en destacar la aparente contradicción que existe entre éstos fenómenos y el neoliberalismo, al

---

21 De la Torre, Carlos (2000). *Populist Seduction in Latin America: the Ecuadorian Experience*. Athens, Ohio University Center for International Studies.

22 Degregori, Carlos Iván (2000). *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

23 De Gregori, Carlos Iván et al. (1991). *Demonios y redentores en el nuevo Perú: una tragedia en dos vueltas*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

suponer que los actuales fenómenos populistas deberían mantener el mismo esquema de política económica de los populismos clásicos, a saber, el nacionalismo, el estatismo, el modelo de crecimiento hacia adentro y el redistribucionismo, en un contexto en que ha triunfado un modelo opuesto al populismo, a saber, el modelo neoliberal donde prima la disciplina fiscal, el crecimiento hacia afuera, la apertura económica y la fe en la acción del mercado por encima de la del Estado<sup>24</sup>. Según el autor, esta aparente contradicción se obvia cuando se reconoce en el populismo la habilidad de adecuarse a contextos distintos y cuando, a partir del estudio de los «neopopulismos realmente existentes» se pone de manifiesto que aunque éstos predicen el redistribucionismo, en realidad se adhieren al modelo neoliberal en el diseño de sus políticas macroeconómicas, compensando los costos sociales del ajuste económico con políticas focalizadas y direccionadas de carácter distributivo. Desde esta perspectiva que es compartida por Alan Knight, Kurt Weyland, y Marcos Novaro, el neopopulismo se caracteriza por aplicar a nivel macroeconómico políticas neoliberales mientras a nivel doméstico se aplican políticas microdistributivas, ejemplo de las cuales serían las implementadas por el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo, Foncodes, y el Programa Nacional de Vivienda, Pronavi, durante el gobierno de Alberto Fujimori, o el Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol, del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Según Roberts, el mérito de reconocer esa capacidad transformativa del populismo, además de permitir solucionar la aparente paradoja entre neopopulismo y neoliberalismo, consiste en la posibilidad de realizar análisis comparativos entre los populismos presentes y los pasados, para lo cual el autor propone una definición sintética que no sólo es aplicable a los dos momentos, sino que pretende reunir el enfoque histórico-sociológico, el politológico y el económico<sup>25</sup>.

---

24 Roberts, Kenneth. Op.cit.

25 La caracterización del populismo, que sería aplicable a las experiencias clásicas y a las recientes es la siguiente: un patrón personalista de liderazgo; un proceso de movilización verticalista que pasa por encima de las formas institucionalizadas de mediación; una ideología amorfa o ecléctica caracterizada por un discurso *antiestablishment*; y un proyecto económico que utiliza métodos redistributivos o clientelistas. Ver Roberts, Kenneth (1995). «El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina». En: Mackinnon, María Moira et al. Op. cit.

Esta caracterización de Roberts y de los otros autores que se adscriben a ella, merece a nuestro modo de ver una objeción, objeción ésta que nos permitirá introducir una propuesta alternativa a partir del paradigma histórico: caracterizar el populismo clásico o el actual como «un proyecto económico que utiliza métodos redistributivos o clientelistas» no agota la complejidad de las propuestas económicas de los populismos clásicos, sino que es más bien una estrategia reduccionista que deja de lado lo que era lo más peculiar de estos fenómenos, a saber, su propuesta de una alternativa de desarrollo distinta a la que en ese momento ofrecía el esquema imperante. Tal era el rasgo común al populismo ruso, al americano, al africano y al asiático.

En el caso ruso, por ejemplo, el populismo fue una vía alterna al avance del capitalismo en el campo ruso y a las propuestas socialistas que venían de Europa Occidental; en el caso norteamericano, el populismo pretendía ofrecer una vía distinta a la del capitalismo monopólico y financiero que estaban intentando imponer los Estados del Este. En el caso africano y asiático, las propuestas económicas de Kwame Nkrumah en Ghana, de Gandhi en la India o de Sukarno en Indonesia pueden ser entendidas como opciones alternas al neocolonialismo. Estas opciones pretendían fundar el desarrollo en las estructuras tradicionales de cada país<sup>26</sup>.

Así pues, si se quiere fundamentar la cientificidad del concepto «neopopulismo» para que pueda ser usado en el análisis de los fenómenos políticos recientes y para rastrear la continuidad histórica del populismo en América Latina, se tiene que retornar a las características del populismo clásico, pues sólo si se incluyen éstas dentro de la definición de neopopulismo es posible hacer comparaciones válidas. Esto supone adoptar una visión opuesta a las de los autores ya mencionados, es decir, no identificar neopopulismo y neoliberalismo sino más bien proponer que el neopopulismo, al igual que su ancestro clásico, debería ofrecer justamente una alternativa al modelo de desarrollo imperante, es decir, al modelo neoliberal. Desde esta propuesta pues, los liderazgos de Menem, Fujimori o Bucaram, no serían neopopulistas, sino que se podría afirmar que sus estilos de liderazgos y de discurso

---

26 Vilas, Carlos (1994). *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*. México: Consejo Nacional para la cultura y las artes.



comparten ciertas características con el populismo clásico o pretenden aprovecharse de una tradición populista que hay en sus países de origen.

## NEOPOPULISMO Y CHAVISMO

Contrario a lo que ocurre con la mayoría de los fenómenos de personalización de la política que aquí se han mencionado, en el caso de la propuesta económica de Hugo Chávez sí parece posible rastrear una propuesta de desarrollo para Venezuela, propuesta alternativa al modelo neoliberal, tal como lo ha pregonado el propio presidente, quien en entrevista reciente a Marta Harnecker afirmó: «Por nuestra parte, nosotros estamos tratando de orientar muy modestamente algunas luces hacia donde pudiésemos ir: una economía alternativa al capitalismo deshumanizado»<sup>27</sup>.

Esta oposición abierta al neoliberalismo ha sido defendida por el presidente venezolano en diversos foros internacionales, tales como en la Primera Cumbre sobre la Deuda Social y la Integración Latinoamericana, realizada en Caracas en el 2001 donde afirmó:

Creo que se requiere de coraje, audacia, sabiduría, paciencia prudencia y una combinación de las virtudes del ser humano para que no nos pase de nuevo la carreta por delante y veamos como pasa la Historia por delante, sino que nos montemos en ella y ayudemos a llevarla, a impulsarla, pero igual que entonces, igual que entonces creo que es urgente, prioritaria y precedente a la solución real, estructural, permanente y sostenible de estos problemas sociales que conforman esta horrorosa deuda acumulada de siglos y que se vino agravando en las últimas décadas con la llegada del neoliberalismo salvaje, creo que... y creo que más que entonces hoy es prioritaria la integración<sup>28</sup>.

Y en la celebración del Día mundial de la alimentación, en Roma en el 2002 dijo:

---

27 Harnecker, Marta (2003). *Entrevista a Hugo Chávez Frías. Un hombre, un pueblo* Bogotá, Ediciones desde abajo, p. 141.

28 Chávez, Hugo (2001). «Discurso en inauguración de la Primera Cumbre sobre la Deuda Social y la Integración Latinoamericana». (Documento en línea). Disponible: [http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/deuda\\_social.asp](http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/deuda_social.asp)

El ansia del consumismo y el modelo desarrollista ahora salpicado con el veneno del neoliberalismo ha destrozado bosques enteros en el planeta. En mi criterio la razón que hay que atacar es el modelo económico que se ha impuesto al mundo, es el modelo de explotación que al mundo se le ha impuesto y se pretende seguir imponiendo, el capitalismo salvaje. Ahora ya lo he dicho, envenenado aún más con la tesis del neoliberalismo salvaje, siempre hemos aplaudido las críticas de Su Santidad el Papa y las tesis de la Iglesia Católica en contra del neoliberalismo salvaje. A la América Latina creo que fue uno de los continentes a los que le inyectaron mayor dosis de neoliberalismo salvaje y por tanto mayor veneno y allí estamos los latinoamericanos de tumbo en tumbo y del timbo al tambo, de crisis en crisis<sup>29</sup>.

Estos pronunciamientos y las medidas adoptadas a fines del 2001 le han valido al presidente ser reconocido como uno de los objetores del modelo neoliberal, tanto por sus seguidores como por sus detractores<sup>30</sup>. Buena parte de los primeros se reunieron del 9 al 13 de abril de 2003 en Caracas en el Encuentro Mundial de Solidaridad con la revolución bolivariana, con participación entre otras organizaciones del Movimiento ATTAC INTERNACIONAL de lucha contra la globalización neoliberal, y con la presencia de personalidades como Evo Morales, José Bové e Ignacio Ramonet, quien en una entrevista afirmó sobre Chávez que «los movimientos mundiales antiglobalización lo consideran un héroe»<sup>31</sup>.

Pero para superar el plano discursivo y probar sólidamente que Chávez es consistente en la adopción de esa posición antineoliberal, es necesario abordar la política económica del chavismo, concentrémonos pues en este aspecto.

---

29 Chávez, Hugo (2002) «Discurso ante la FAO». (Documento en línea). Disponible: <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/fao.asp>.

30 Entre los detractores del Presidente se encuentra el politólogo venezolano Aníbal Romero que en una ponencia presentada en la Universidad de Harvard en marzo del 2000 afirmaba que Chávez era un fenómeno que debía ser entendido dentro del marco del «regreso del líder» al que hacía alusión Sergio Zermeno sólo que con una diferencia «(...) más que intentando introducir reformas de mercado, Chávez ve al neoliberalismo como un enemigo» (traducción propia). Ver Romero, Aníbal (2000). «The chavista revolution»: more of the same or a new beginning for Venezuela». (Paper to be presented at the Conference on Venezuela, Universities of Tufts and Harvard, march of 2.000). (Documento en línea). Disponible: [www.analitica.com/va/documentos/5190427](http://www.analitica.com/va/documentos/5190427).

31 Romero, Darwin (2003). «Chávez es un héroe del movimiento mundial antiglobalización». (Documento en línea). Disponible: <http://www.forobolivariano.org.ve/modules.php?name=News&file=article&sid=67>

Las opiniones sobre la política económica del chavismo cambian según el momento en que se emitan. Hasta el año 2001, antes de que el gobierno de Chávez promulgara leyes como la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Tierras o la Ley de Pesca, era común escuchar que la política económica del chavismo era o un fantasma<sup>32</sup>, o bien la continuación de la Agenda Venezuela de Rafael Caldera, es decir, un proyecto neoliberal<sup>33</sup>. La afirmación sobre la carencia de una política económica por parte del gobierno del nuevo mandatario, era apenas comprensible pues durante el primer año de gestión Chávez se concentró sobretodo en sacar adelante el proyecto de reforma política, es decir la Constitución de 1999, para posteriormente dedicarse a la campaña que le permitió ser ratificado en la presidencia.

Tras las leyes promulgadas en el 2001 en el marco de la segunda ley habilitante cada vez son más comunes las afirmaciones sobre el carácter revolucionario del chavismo, sobre su posición antineoliberal<sup>34</sup> y sobre su distanciamiento de la política de sus predecesores, posición más coherente con las propuestas de Hugo Chávez de refundar la República Venezolana y de establecer un nuevo orden a través del cambio de la Constitución. Por supuesto, una u otra calificación de la política chavista no sólo depende del tiempo histórico en que se emitan, sino del sujeto que la enuncie. Como lo señala acertadamente el profesor Medófilo Medina, para los seguidores de izquierda algunas de las políticas de Chávez todavía carecen de profundidad, en tanto que para los detractores de derecha el chavismo estaría retrocediendo el país al pasado, a la era cepalina y estatista<sup>35</sup>.

Para comprender las políticas económicas del chavismo, hay que partir de reconocer que efectivamente hay una ruptura entre las medidas económicas anunciadas en el Plan Económico de Transición 1999-2000 e implementadas a través de la Ley habilitante de 1999, y aquellas leyes del año 2001, promulgadas en el marco de la Ley habilitante del año 2000.

---

32 Editorial El Nacional, febrero 3 de 2000 página 1- A.

33 Eso afirman Andrés Santelis y Francisco Vivancos, profesores de la Universidad Católica de Venezuela. Sandoval, Werther. «¿Existe una política económica?». El Nacional, marzo 25 de 1999.

34 Dorotea Melcher, por ejemplo, se refiere a las políticas antineoliberales de Hugo Chávez. Ver Melcher, Dorotea (2000). «Seguridad social y derechos laborales en las reformas neoliberales en Venezuela». En: Kon, Anita, et al. *Costos sociales de las reformas neoliberales en América Latina*. Sao Paulo: Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, p. 266.

35 Medina, Medófilo. Op. cit., p.152.

Nuestra hipótesis sobre esta cuestión es que la ley del año 1999 estuvo orientada a reorganizar el Estado y sus finanzas, en momentos en que esto era absolutamente necesario pues el PIB había crecido frente al año anterior sólo un 0.7 por ciento, la inflación se había incrementado el mismo año un 29.9 por ciento y la tasa de variación de formación bruta de capital había caído 3.3 por ciento. Las leyes del 2001, por el contrario, ponen la base de un modelo de desarrollo distinto para Venezuela, que supone profundas reformas sociales como las que pretenden hacerse en el marco de la Ley de tierras. Estas medidas eran posibles no sólo porque en 1999 se aprobó una nueva constitución que permitía tales cambios, sino porque el año 2000 fue de recuperación económica debido al repunte en los precios del petróleo que ocasionaron un crecimiento del PIB de 3.8 por ciento.

Para sustentar esta afirmación sobre el viraje en la política económica, procederemos inicialmente a comentar algunos aspectos del Plan Económico de Transición 1999-2002 y de la Ley habilitante de 1999, así como algunos aspectos de la política económica en este período. Posteriormente nos centraremos en la Ley habilitante del 2000 y en la serie de decretos que se promulgan bajo el amparo de la misma.

## **El plan económico de transición 1999-2000 y la primera ley habilitante**

No cabe duda de que hay bastantes similitudes entre el Plan de Transición y la Agenda Venezuela de Rafael Caldera, proyecto que es un plan de estabilización. Así, por ejemplo, el *Programa Económico de Transición 1999- 2000* fijaba como uno de sus objetivos centrales el control de la inflación, como también lo había planteado el gobierno de Caldera. Dicho plan apuntaba a «promover el crecimiento sostenido y diversificado de la economía, reducir la inflación y aumentar el nivel de empleo productivo»<sup>36</sup>; en tanto que *la Agenda Venezuela* tenía como objetivo «(...)

---

36 VENEZUELA. CORDIPLAN (1999). *Programa Económico de Transición. 1999- 2000. Objetivo General*. (Documento en línea). Disponible: <http://www.cordiplan.gov.ve>.

reducir significativamente la inflación, (...) y sentar los fundamentos para el crecimiento económico sostenido»<sup>37</sup>. Para alcanzar estos fines en ambos programas se implementaron tres tipos de políticas, a saber: la estabilización macroeconómica, el ajuste fiscal y las privatizaciones. A través de la primera, enfocada específicamente a reducir la inflación, se pretendía crear el clima antiinflacionario que alentara la inversión. Esto teóricamente se complementaba con el programa de ajuste fiscal y con las privatizaciones que al reducir la participación del Estado en las actividades productivas y de servicios, abrirían el espacio para la participación del sector privado.

Desde esta perspectiva que es común a todos los planes de estabilización, el control de la inflación era el objetivo central del proyecto económico a partir del cual se posibilitaba el logro de los objetivos secundarios, como el aumento de la inversión que a su vez debía conducir al desarrollo sostenido. Tal control inflacionario se debería lograr fundamentalmente a través del control monetario con medidas tales como la restricción del circulante, el mantenimiento de la tasa de cambio y el aumento de las tasas de interés, acciones que competen al Banco Central de Venezuela y que por lo tanto reducen significativamente el margen de acción del Estado en cuanto a la política económica<sup>38</sup>.

En el ámbito fiscal, también son notorias las similitudes entre la Agenda Venezuela y el Plan Económico de la administración Chávez, similitudes que nacen de una misma concepción sobre el rol que debe cumplir el Estado. En la Agenda Venezuela se afirmaba que es imperativo que: «(...) el Estado deje su rol de productor e inversionista para convertirse en promotor y regulador de un nuevo ámbito donde el sector privado sea el motor»<sup>39</sup>; y en

37 Programa económico del Presidente Rafael Caldera. *La Agenda Venezuela*, p.1. (Documento en línea). Disponible: <http://www.cordiplan.gov.ve>.

38 La posición central que ocupa en el proyecto la cuestión monetaria se hace evidente en el siguiente apartado del *Programa Económico de Transición. 1999- 2000*. Allí se hace referencia al proyecto Propaís, que es la fase inicial del Proyecto Bolívar 2000 con el cual se pretende atender de forma inmediata las necesidades de salud y de educación de las clases desfavorecida, y también al Proyecto Propatria, una fase posterior, con el cual se pretende generar empleo productivo. Esto último se consigue como dice el texto, a través de la reactivación de los sectores productivos y de la estabilización monetaria «La respuesta instantánea del Proyecto Propaís- se eslabona con este programa económico de transición 99-2000, en el marco del Proyecto Propatria, que combinado una *rigurosa política de estabilización macroeconómica*- el subrayado es nuestro- con un programa de reactivación de los sectores productivos de largo alcance, creará las bases sólidas para el próximo plan de desarrollo económico y social» . CORDIPLAN. Op. cit. *Las dificultades que afrontamos*.

39 Programa económico del presidente Rafael Caldera. *La Agenda Venezuela*, p. 15; en <http://www.eud.com/apoyos/venezu.htm>

el Programa Económico de Transición. 1999 - 2000 se enunciaba que: «El Estado venezolano cumplirá un rol proactivo en la dinamización y diversificación del aparato productivo nacional -tendiente a- (...) propiciar la iniciativa privada nacional y el ingreso masivo de inversión extranjera». En ambos casos pues, la función del Estado era crear las condiciones económicas para atraer inversión privada y vigilar que no se violaran las leyes del libre mercado puesto que, como se afirmaba en el proyecto económico chavista, se suponía que el mercado debe ser «(...) el mecanismo fundamental de la asignación de recursos»<sup>40</sup>.

Estos lineamientos generales del Plan de Transición se concretaron en la Ley habilitante de 1999, ley producto de las facultades extraordinarias concedidas al presidente para legislar en materia económica. Dentro de la Ley habilitante el presidente decretó Ley Orgánica de la Administración Central, que le permitía suprimir, fusionar, liquidar o reformar entes descentralizados, entre ellos las corporaciones de desarrollo regional, institutos autónomos, empresas del Estado, asociaciones y fundaciones y, en definitiva, cualquier estructura pública descentralizada que se encontrara adscrita, asignada o integrada al poder ejecutivo nacional. También en este ámbito se promulgó la Ley de Carrera Administrativa, la Ley del Estatuto del Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los municipios.

En el ámbito financiero la ley facultó al presidente para reformar y establecer normas sobre el control de los aportes públicos a las instituciones de carácter privado o público de cualquier naturaleza, y también aprobó la reforma del Fondo de Estabilización Macroeconómica. De igual manera autorizó al Ejecutivo Nacional para que celebrara operaciones de crédito público hasta por un monto de tres mil ochocientos millones de dólares.

En el ámbito tributario la ley estableció el impuesto a los débitos bancarios de cuentas mantenidas en instituciones financieras y la creación del Impuesto al Valor Agregado que derogó el Impuesto al Consumo Suntuario.

---

40 CORDIPLÁN. Op. cit.

En el ámbito económico sectorial se aprobó la reforma de la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral, así como las Leyes de los Subsistemas de Salud, Pensiones, Vivienda y Paro Forzoso. También se dictaron normas para crear el Sistema Nacional de garantías recíprocas para la pequeña y mediana Industria y leyes para proteger las inversiones nacionales y extranjeras. Estas dos últimas cuestiones fueron reglamentadas con leyes aprobadas en el año 1999.

Otras cuestiones que también incluidas en la Ley habilitante de 1999 no fueron reglamentadas por leyes sino hasta más tarde, son especialmente las que tienen que ver con el aspecto social o de desarrollo, tales como las medidas necesarias para el aprovechamiento del gas, para impulsar el sector eléctrico, para ordenar el régimen jurídico de las minas, así como las normas que debían garantizar el crédito oportuno y suficiente para el sector agropecuario y las reformas a la tenencia de la tierra. Muchas de estas cuestiones se reglamentaron en el año 2001, dentro del marco de la segunda Ley habilitante.

Después de esta breve exposición de los lineamientos de la política económica del chavismo para el año 1999, pasemos a considerar la forma como se implementaron algunas de estas medidas.

### *Política monetaria*

Desde 1999 hasta febrero del 2002, el gobierno de Chávez aplicó una política monetaria restrictiva a través del control del tipo de cambio usando el sistema de bandas inaugurado durante el gobierno de Caldera, y a través de la colocación en el mercado de los Títulos de Estabilización Monetaria, con los cuales el Banco Central de Venezuela pretendía absorber el exceso de liquidez en momentos de *boom* petrolero o conseguir recursos para pagar el gasto público en momentos de *shock*.<sup>41</sup> Con los dineros recaudados a

---

41 «En atención al contexto inflacionario que todavía prevalece en la economía nacional, se mantendrá una política económica restrictiva, en la cual, al tiempo que se reprime la tendencia deficitaria por la austeridad en el gasto público y el mejoramiento del ingreso tributario, se incorpora una amplia gama de papeles públicos (...) para que conjuntamente con los títulos de estabilización monetaria (TEM) sirvan como control de liquidez» *Programa Económico de Transición. 1999- 2000. Ámbito monetario, financiero y cambiario.* <http://www.cordiplan.gov.ve>

través de estos bonos, cuyos plazos oscilaban entre 180 y 360 días, así como con los ingresos extraordinarios derivados del petróleo cuyo precio comenzó a recuperarse después del tercer trimestre de 1999, se logró amortizar la deuda externa en un monto superior a los desembolsos recibidos, es decir, se avanzó en el pago de la misma<sup>42</sup>.

Como consecuencia del mantenimiento del sistema de bandas y hasta el año 2002, en que se opta por la libre flotación, el gobierno tuvo que soportar críticas por la revaluación del bolívar que este sistema ocasionó. Al parecer, la medida de mantener una alta tasa de cambio que estaba orientada a crear un clima antiinflacionario que promoviera la inversión en el país e impulsara la industria, se vio contrarrestada con el incremento de las importaciones como consecuencia del abaratamiento de ellas a causa de la revaluación del bolívar, revaluación que se calculaba para el 2002 en un 30 por ciento<sup>43</sup>.

El 12 de febrero de 2002, el presidente puso un correctivo a la revaluación del bolívar anunciando el fin de la banda cambiaria que regía desde 1996 e imponiendo la libre flotación de la moneda. Esto obedeció a la enorme pérdida de reservas internacionales ocasionada tanto por los desembolsos del gobierno en su afán de mantener el precio del bolívar, como al aumento del déficit fiscal ese mismo año debido a que el presupuesto del 2002 se elaboró sobre una estimación del precio del barril de petróleo de 18.5, dólares siendo que, al parecer, promediaría los 16 dólares. El mal cálculo ocasionó una brecha entre el presupuesto y el ingreso real de 1.53 billones de bolívares (de 7.6 a 6.07 billones).

La libre flotación del bolívar causó una devaluación cercana al 50 por ciento, lo que ocasionó que se disparara la inflación en el segundo semestre del 2002, período en el que el índice de precios al consumidor IPC superó el acumulado del año anterior, como se puede ver en la tabla 2. Finalmente, el año 2002 cerró con una inflación acumulada del 30.7 por ciento<sup>44</sup>.

---

42 Comisión Económica para América Latina (2000). Balance preliminar 1999. Venezuela <http://www.eclac.cl/espanol/Publicaciones/bal99/indice.htm>

43 García Larralde, Humberto. «Sobrevaluación y proteccionismo». En: *El Universal*, marzo 25 de 2000.

44 Comisión Económica para América Latina (2002). *Balance Preliminar de las economías de América del Sur*. (Documento en línea). Disponible: [www.eclac.org](http://www.eclac.org).



El resultado final en materia de inflación para el 2002 no debe, sin embargo, opacar el éxito del gobierno de Chávez en el control de la inflación pues el presidente recibió el país a principios del año 1999, después de que el 98 había cerrado con una inflación acumulada del 29.9 por ciento. El primer año de la gestión de Chávez cerró con una inflación del 20 por ciento, el 2000 con una inflación del 13.4 por ciento y en el 2001 esta cifra cae hasta el 12.3 por ciento, cifra no alcanzada en ningún año de la década anterior.

### *Política fiscal*

Según la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, en su texto *Balance Preliminar de las economías de América del Sur 2002*, la política fiscal de Venezuela ha venido siendo procíclica en materia fiscal, es decir, que el Estado gasta más o menos según la disponibilidad de ingresos derivados del petróleo<sup>45</sup>.

Durante el primer año de gobierno Chávez, es decir el año 1999, momento en el que los precios del petróleo sufrieron una dramática caída, y acorde con el *Plan Económico de Transición*, el gobierno aplica medidas de ajuste fiscal entre las que se encuentran la reforma del Estado, las privatizaciones, el aumento de los impuestos y las medidas tendientes a usar los recursos petroleros para reducir el costo de la deuda.

Como se mencionó anteriormente, la Ley habilitante de 1999 posibilitó al Estado para suprimir y reformar entes descentralizados. En el marco de esta ley se suprimieron organismos como la Corporación de Desarrollo de la Región Nororiental (CORPORIENTE), el Fondo de Cooperación y Financiamiento de la Empresa Asociativa (FONCOFIN), el Fondo Nacional del Café (FONCAFÉ), el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP), y se transformó el Fondo de Crédito Agropecuario en el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDOAPFA).

---

45 Comisión Económica para América Latina. Op.cit.

En cuanto a las privatizaciones, se adelantaron algunas de ellas en el sector eléctrico con la venta de Enelven - Enelco, de Enelbar y del Sistema eléctrico de los Estados de Monagas y Delta del Amacuro Sema. Otras empresas, sin embargo, permanecen en manos del Estado aunque se abren parcialmente a los inversionistas privados haciendo alianzas estratégicas, tal es el caso de Venalum, empresa procesadora de aluminio primario y Minerven, la empresa estatal encargada de administrar y explotar las minas de oro.

En el plano impositivo se tomaron medidas para ampliar la base fiscal a través de la creación del impuesto al débito bancario por un monto de 0.5 por ciento sobre las transacciones, así como la imposición del IVA del 15 por ciento a las compras. Estos ingresos sumados a los recortes en los gastos permitieron al presidente reducir el déficit fiscal de 7.8 por ciento del PIB en 1999 a 3.1 por ciento del PIB en el 2002.

Con la Ley habilitante de 1999 también se tomaron medidas para avanzar en el pago de la deuda externa, como la conversión del Fondo de Rescate de la Deuda Pública en el Fondo de Estabilización Macroeconómica, donde se debería ahorrar la mitad de los ingresos generados por las ventas de petróleo cuando el precio por barril excediera los 9 dólares. En el marco de la Ley habilitante de 2000, se hace una nueva reforma al fondo a través de la Ley de reforma parcial al decreto que creó el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica estableciendo que se transferirá al FIEM el 6 por ciento del ingreso fiscal petrolero, y este ahorro se incrementaría en un 1 por ciento anual hasta llegar al 10 por ciento. Con estos recursos y otros más derivados de un recorte al presupuesto del 2002, el gobierno venezolano pudo destinar el año 2002 un desembolso de 3.8 billones de bolívares para el pago de la deuda.

Este manejo relativamente disciplinado de los recursos petroleros, ha sido interpretado por varios teóricos como un alejamiento por parte del chavismo de las políticas económicas populistas que habían caracterizado a los gobiernos venezolanos; a este respecto señala Steve Ellner:

The Chavez government boasted that, unlike populist regimes of the past, it had resisted the pressure from below to open the spigots of the abundant oil

revenue derived from sharp price increases in 1999 and 2000. For the first time, the government deposited a significant part of the revenue that exceeded annual estimates in a «macroeconomic fund,» created to deal with future exigencies. Chavez followed a conservative fiscal policy partly to reduce inflation but also to pressure the state bureaucracy to eliminate waste<sup>46</sup>.

Esta interpretación coincide con la del propio Hugo Chávez, para quien sólo el alejamiento de las políticas irresponsables de indisciplina fiscal puede poner las bases del desarrollo de Venezuela. Sobre el particular afirma en el *Balance de los Segundos cien días de gobierno*:

Nuestra estrategia económica es para cambiar la realidad de nuestro país, para salir de las crisis generalizada que aún enfrentamos. Una situación dramática que no permite ni resiste la sola aplicación de recetas macro y microeconómicas, efectistas, populistas y de corto plazo, las que sólo harían que los problemas se oculten por un tiempo y vuelvan a aparecer agravados en un futuro cercano. Nuestra estrategia y programa económico, son parte integrante de todo el proceso de avances que hemos venido realizando. Por ello, el país necesitaba de la Asamblea Nacional Constituyente, para cambiar la institucionalidad corrupta y retardataria, que por su magnitud distorsionaba cualquier medida económica, por eficiente que esta fuera, y la absorbía en el mundo de la corrupción y del clientelismo político. A partir de esta plataforma política nueva, lo que se quieren lograr son cambios cualitativos, con medidas que permitan un crecimiento y un desarrollo sustentable. Las medidas tomadas están en acuerdo con esto, imprimiéndole transparencia y efectividad al programa económico. En este contexto hemos reducido el gasto fiscal a niveles nunca antes visto, estamos reorganizando el estado, imponiendo disciplina y prioridades en el mismo. Ordenamos la producción petrolera y reubicamos a Venezuela en el mundo de la OPEP, al nivel de un país que cumple sus compromisos. Y el efecto positivo de esto ya lo hemos conocido: la manutención de un precio estable del petróleo y el aumento de la recaudación tributaria por la vía de neutralizar y disminuir las redes de la corrupción, medidas que permiten estabilizar las reservas internacionales y la economía interna<sup>47</sup>.

46 Ellner, Steve (s.f). «The Radical Potential of Chavismo in Venezuela: The First Year-and-a Half in Power». London, *Latin American Perspectives: A Journal on Capitalism and Socialism*. (Documento en línea). Disponible: <http://www.neravt.com/left/contributors/ellner.html>.

47 República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planificación y Desarrollo (1999). *Los segundos cien días. Balance de los segundos 100 días de gobierno del presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías*. (Documento en línea). Disponible: <http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/200dias/200dias.htm>.

## *La política social*

Los lineamientos del *Programa Económico de Transición 99-2000* parecían ubicar la política social del chavismo en la misma línea de la *Agenda Venezuela* de Rafael Caldera, es decir, sometiendo la política social a los recortes que también afectaban otras esferas. Desde esta misma perspectiva, coincidiendo también con las políticas de su predecesor, el Programa planteaba mejorar el gasto social optimizando su focalización en la población más vulnerable, tal como se concibió en la *Agenda Venezuela* con los 14 planes básicos de ayuda social. Sin embargo, si se analizan con detenimiento las leyes aprobadas en el marco de la Ley habilitante de 1999, dentro de estas leyes se incluyen algunas de carácter social bastante reformista como la normativa de creación de un Fondo Único Social y la Ley de Reforma de la Seguridad Social. Estas leyes sólo serán reglamentadas en el año 2001, en el marco de la segunda Ley habilitante, lo que de alguna manera explica que una evaluación de la política social del chavismo en el año 1999 arrojará resultados muy parciales y no favorables para el gobierno. Antes de adentrarnos en la consideración de las leyes del 2001, lo cual haremos en el siguiente apartado, detengámonos en las políticas sociales de los años 1999-2000.

En ese período, debido a la falta de recursos estatales como consecuencia de la caída del ingreso petrolero, la política social se ejecutaba a través del Plan Bolívar 2000 que aprovechaba los recursos de que disponían las Fuerzas Armadas. El Plan constaba de tres fases: el *Proyecto Propaís*, con el cual se pretendía atender a los sectores más vulnerables por medio de la construcción o reconstrucción de centros de salud y de escuelas en las que los miembros de las fuerzas armadas servían como personal de salud y como maestros; el *Proyecto Propatria*, en el que se vinculaba a los desempleados a los antes mencionados trabajos de recuperación de la infraestructura; y el *Proyecto Pronación*, que bajo la dirección de CORDIPLÁN, buscaba impulsar las industrias derivadas del petróleo y la agricultura.

Según datos del gobierno, para mediados del año 1999 el programa había logrado la reparación de 706 escuelas, 75 hospitales, 201 ambulatorios, 1531 viviendas, 275 canchas deportivas y la puesta en marcha de 702

mercados. En materia de atención el programa arrojaba cifras de 2 millones de niños vacunados contra polio<sup>48</sup>. Estas medidas, según el gobierno, habrían redundado en la mejora en los indicadores de desarrollo humano del vecino país.

La revisión que se hizo de los datos de los Informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, confirma efectivamente que hubo una leve mejoría en el Índice de Desarrollo humano entre los años 2001 y 2002, pues el índice para el primero fue 0.765 y para el segundo 0.77. El análisis discriminado muestra los mismos resultados pues hubo un incremento en indicadores tales como la expectativa de vida al nacer, el índice de expectativa de vida y la tasa de alfabetización lo que podría llevar a concluir que ha surtido algún efecto la intervención que el Plan Bolívar 2000 ha realizado en las áreas de salud y educación.

Índice de Desarrollo Humano Venezuela evolución histórica				
	1999 (con datos del 97)	2000	2001	2002
Posición del país	48	65	61	69
Índice de desarrollo humano	0.795	0.77	0.765	0.77
Expectativa de vida al nacer (años)	72.4	72.6	72.7	72.9
Tasa de alfabetización	92	92	92.3	92.6
PIB per capita (en dólares corrientes del año en curso)	72.000	5.808	5.495	5.794
Índice de vida	0.76	0.79	0.79	0.8
Índice de PIB	0.7	0.68	0.67	0.68

Elaborado por la autora, con base en los informes anuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

48 República Bolivariana de Venezuela, Ministerio de Planificación y Desarrollo (1999). Los segundos cien días. Balance de *los segundos 100 días de gobierno del presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías*. (Documento en línea). Disponible: <http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/200dias/200dias.htm>.

Donde también puede hablarse de resultados del Plan Bolívar 2000, es en materia de reactivación de la construcción, que era uno de sus objetivos, como parece ponerse de manifiesto en los datos de variación del PIB por actividad que presenta el Banco Central de Venezuela. Los datos mencionados muestran que el PIB por concepto de la construcción pasó de decrecer en el período 1999-2000 en un 2.7 por ciento, a crecer en un 13.5 por ciento entre los años 2000 y 2001.

A pesar de algunos resultados positivos que puedan atribuírsele al Plan Bolívar 2000, éste ha sido bastante criticado por su forma de ejecución: por no haberse encargado a alguno de los ministerios sino al Presidente quien lo ejecuta a través de la acción del ejército, institución a la que está estrechamente ligada su imagen. De esta manera, también las acciones sociales aparecen vinculadas directamente a la imagen del presidente, quien además de hacer periódicamente balance de la gestión social en el Programa *Aló Presidente* que se difunde semanalmente a nivel nacional, recoge quejas de la comunidad y pacta compromisos de atención inmediata en cada caso.

El presidencialismo en materia de política social redundaba en jugosos dividendos políticos para el mandatario, que logra consolidar su imagen de líder popular y crear redes de clientelismo. Esto último constituye un retroceso en materia social por cuanto se rompe con el trabajo autogestionado que venían haciendo las comunidades desde el año 1988, fecha en que se inicia el proceso de descentralización. A esto obviamente hay que sumarle, como ya se ha denunciado, el aumento en el riesgo de corrupción y el manejo clientelista de los recursos<sup>49</sup>.

## La Ley habilitante del 2000 y las reformas del año 2001

La Ley habilitante del 2000, a diferencia de la habilitante de 1999, se promulga después de aprobada la Constitución de 1999, hecho que bien puede explicar que las medidas allí tomadas, al igual que la Constitución Bolivariana,

---

49 Pulido de Briceño, Mercedes. *Balance Social 1999. Del simplismo ramplón a la complejidad del bienestar. (Documento en línea)*. Disponible: <http://politica.eud.com/sic/100200c.htm>.

tengan un enfoque más social. Otra posible explicación a esa reorientación de la política económica del chavismo puede responder al hecho de que, una vez controlados el déficit fiscal y la inflación en el año 1999, y en momentos en que se habían recuperado los precios del crudo, se contara con los recursos para emprender la inversión social. Consideremos brevemente el contenido de la Ley habilitante, para luego abordar las leyes que se emiten dentro de su marco.

En el ámbito financiero, la Ley habilitante facultaba al Presidente Hugo Chávez para dictar medidas relativas al financiamiento agrícola, que permitieran el desarrollo sustentable del sector. También le permitía tomar medidas relativas al fomento, promoción, recuperación y desarrollo de la pequeña y mediana industria que buscaban garantizar el financiamiento oportuno, la capacitación, asistencia técnica, y las preferencias en las compras del sector público, en la reestructuración de sus deudas, en la capacitación del recurso humano y en la investigación que sea útil para su desarrollo.

En este mismo ámbito se le facultaba también para regular y fortalecer el sistema financiero, buscando su estabilidad y su competitividad, y para transformar el Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela. Esta entidad estaría encargada de actuar como agente financiero del Estado, asumiendo la rectoría y el manejo de los activos bancarios del sector público para atender el financiamiento de proyectos orientados hacia la desconcentración económica, y estimulando la inversión privada en zonas deprimidas y de bajo rendimiento.

En el ámbito económico y social, el Presidente recibió autorización para reglamentar el régimen de tenencia y uso de la tierra, buscando con esto impulsar el desarrollo rural. También se le facultaba para dictar medidas dirigidas a facilitar la constitución de cooperativas, para proteger y mejorar las condiciones de vida de las comunidades pesqueras y sus asentamientos, para unificar y ordenar el régimen legal de los hidrocarburos con el fin de armonizar las distintas actividades del sector y de mantener la propiedad del país sobre los yacimientos de hidrocarburos. En relación con este aspecto también se le permitía al presidente reformar el impuesto de explotación y las regalías sobre la explotación petrolera, buscando garantizar mayor eficacia en el control fiscal, incrementar la recaudación de ingresos y regular el aprovechamiento eficiente de los hidrocarburos. En materia de infraestruc-

tura, transporte y servicios, se autorizaba al presidente para dictar medidas para regular la planificación, construcción y explotación del sistema ferroviario del Estado<sup>50</sup>.

En el marco de esta Ley habilitante se dictan algunas de las medidas más revolucionarias y controversiales de la administración de Hugo Chávez.

## ***La Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos y la Ley General de Hidrocarburos***

### **Antecedentes**

En 1943, el gobierno de Isaías Medina aprueba la Ley de Hidrocarburos que estará vigente hasta el 2001 con algunas modificaciones, entre las que se encuentra la de 1967 que pretendió dar cabida a la primera empresa petrolera pública, la Corporación Venezolana de Petróleo, así como posibilitar el establecimiento de empresas mixtas. Entre 1971 y 1975 se hacen las reformas que terminarán en la nacionalización del petróleo, consagrada en la Ley de Nacionalización Petrolera de 1973.

En el marco legal de la ley de 1973, y hasta la apertura petrolera de 1989, se construye un régimen económico petrolero que Bernard Mommer califica como «régimen fiscal propietario», y que se basa en que el Estado grava la producción bruta del petróleo y no las ganancias que obtengan las compañías explotadoras.

La lógica del sistema era que los costos de las regalías se transferían al precio del producto, y que el estímulo a la ganancia del que explotaba el pozo dependía de su aumento de productividad<sup>51</sup>.

Tras el colapso de los precios del petróleo en 1986, se aprobó de facto la apertura petrolera, pues no se cambió el marco legal ni institucional. Con

---

50 República Bolivariana de Venezuela (2000). «Ley que autoriza al Presidente de la Republica para dictar decretos con fuerza de ley en las materias que se delegan (Ley habilitante 2000)» *Gaceta Oficial* N° 37.076 de fecha 13 de noviembre de 2000. (Documento en línea). Disponible: <http://comunidad.derecho.org/pantin/habilitante2000.html>.

51 Mommer, Bernard (2002). «Un nuevo marco legal petrolero». En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 8, No. 2 (mayo-agosto), p. 201-207.



esta apertura se echaban para atrás las leyes de nacionalización y se permitía la participación de capital privado en la exploración y explotación de pozos, lo que se tradujo en la concesión de 30 convenios operativos, 8 convenios de ganancias compartidas y 4 asociaciones estratégicas para explotar y mejorar la Franja del río Orinoco. En este contexto ocurren dos fenómenos importantes: el aumento de poder de PDVSA, que de ser la estatal encargada de coordinar la exploración, extracción, refinación y distribución de crudo, pasa virtualmente a manejar la política petrolera otorgando contratos y licencias, y quitándole estas competencias al Ministerio de Energía y Minas; y el cambio del régimen económico petrolero que de «régimen fiscal propietario» pasa a «régimen fiscal liberal».

PDVSA se había creado con el fin ya mencionado en 1976 y durante los ochenta había logrado exitosamente internacionalizarse, comprando más de 18 refinerías localizadas en países como Estados Unidos, Alemania y Suecia. Con la apertura petrolera, la Junta Directiva de la Empresa pasa a manejar a su discreción la política petrolera, sin ninguna regulación estatal y sin que hubiera claridad sobre los contratos de explotación de crudo que pactaba. Por esta razón se afirmaba en el vecino país: «En Venezuela se acabó el secreto militar, el bancario y hasta el sumarial. Sólo queda el de confesión y el de PDVSA»<sup>52</sup>.

Este manejo dudoso de la política petrolera por parte de PDVSA, era una cuestión sobre la que Hugo Chávez había puesto los ojos desde la época de su candidatura presidencial, como lo señala el profesor Medófilo Medina en su libro, donde cita las palabras de Chávez en 1996 para referirse a Luis Giusti, presidente de PDVSA: «Luis Giusti es un empleado de las transnacionales así sea presidente de PDVSA. El dirige una empresa transnacional que no es de los venezolanos. Lo mismo la gente de la Guayana que dirige el oro y el aluminio también es empleada de las transnacionales. Ese coro de diez o quince venezolanos que anda todo el día hablando del neoliberalismo, de la apertura petrolera, son empleados de las transnacionales»<sup>53</sup>.

---

52 Boué, Juan Carlos (2002). Citado en: «El programa de internacionalización de PDVSA ¿triumfo estratégico o desastre fiscal?». *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 8, No. 2 (mayo-agosto).

53 Medina, Medófilo. Op. cit., p. 143.

El régimen fiscal liberal que sucedió al régimen fiscal propietario, y que fue prácticamente decidido por la Junta Directiva de PDVSA, se caracterizaba por un cambio en la forma de gravar la explotación petrolera que desplaza el cobro de la regalía sobre volumen explotado al cobro de un impuesto sobre la ganancia. Este cambio se tradujo en una disminución de la regalía al 1 por ciento de lo explotado y en la intención de eliminarla definitivamente como se venía discutiendo en PDVSA en 1998. Dentro del mismo esquema liberal, PDVSA propugnaba por su privatización y por la salida de Venezuela de la OPEP.

El régimen fiscal liberal referido a la producción petrolera mostró sus enormes deficiencias en 1998 cuando la caída de los precios de petróleo echó al piso las ganancias de las petroleras y con ello la recaudación fiscal. Por este motivo el gobierno del Presidente Hugo Chávez emitió una nueva legislación en el año 2002: la ley orgánica de hidrocarburos gaseosos y en el 2001 la Ley General de Hidrocarburos (LGH). Estas leyes se amparaban en los artículos 5, 11, 12, 113, 150, 151 y 156 de la constitución de 1999 donde se planteaba que el petróleo es un recurso público que debía ser administrado por el Estado para el bien público: «Artículo 12. Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Las costas marinas son bienes del dominio público».

### *Contenidos de la Ley General de Hidrocarburos*

- Amparada en el artículo 156 de la Constitución, la LGH otorga la competencia de formular, regular, seguir, planificar y controlar las actividades en materia de hidrocarburos al Ministerio de Energía y Minas, excluyendo de esta función a PDVSA y devolviéndola a la función de empresa explotadora sin atribuciones para celebrar contratos o concesiones.

- Se establece un piso para las regalías de un 20 por ciento para el gas natural y de un 30 por ciento para los hidrocarburos líquidos, incluyendo el crudo pesado del Orinoco. Esto se compensa con una disminución en la carga impositiva sobre el petróleo de un 67.7 por ciento a un 50 por ciento.
- Se devuelve al Estado la función de actuar como socio mayoritario en los negocios petroleros aunque se incluye también la obligación por parte del Estado de apoyar la participación en el negocio del petróleo del capital privado venezolano.
- Se plantea como objetivo primordial del Estado la variación de la composición de la cesta petrolera que de estar compuesta por 60 por ciento de petróleo crudo y 40 por ciento de productos elaborados, debe aumentar el porcentaje de los productos elaborados.

Aunque la ley no es retroactiva y no disuelve contratos que PDVSA hubiera efectuado anteriormente, le quita el poder a la empresa que, según afirma Mommer, se había convertido en rehén de sus socios comerciales. Esta pérdida de poder se refuerza con la aprobación también por parte del gobierno de Chávez de una ley de licitaciones que obliga a empresa tan «discreta en el otorgamiento de sus contratos» a licitar para contratar con las empresas suplidoras de bienes y servicios<sup>54</sup>.

Tal reforma petrolera ha tenido hasta el momento importantes consecuencias en el vecino país, en especial en el plano político, como pudo verse en el golpe al gobierno de Chávez del 11 de abril de 2001 y en el papel que jugó la empresa en el paro contra el gobierno de Chávez decretado a fines del año 2002. En efecto, la política petrolera del gobierno, y en especial su decisión de quitarle poder a PDVSA causaron malestar entre los altos directivos de la empresa, hecho que se profundizó con los frecuentes cambios en el cargo de presidente de la entidad. Por esta razón, PDVSA jugó un papel importante en la resistencia al gobierno chavista, como se puso de manifiesto el 11 de abril, día en el cual el paro de los trabajadores de la

---

54 Viergutz, Alan (2002). «La política energética de Venezuela y el sector privado» *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, volumen 8 número 2 de mayo-agosto 2002.

empresa que protestaban porque los nombramientos de funcionarios nuevos en la entidad por parte del gobierno atentaban contra la meritocracia, terminó en una marcha hacia el palacio de gobierno con el objetivo de pedir la renuncia del presidente, marcha que sirvió de apoyo y argumento a los golpistas. Como muestra clara del vínculo entre los ejecutivos de PDVSA y los golpistas, no es desacertado citar como argumento que dentro de las primeras medias del gobierno del golpista de Pedro Carmona Estanga, estuvo el nombramiento de Guacaipuro Lameda como presidente de PDVSA, cargo que él había asumido con anterioridad y al que renunció por manifestar su desacuerdo con la reforma petrolera del chavismo y el derogamiento de la Ley habilitante<sup>55</sup>.

### *El liderazgo de Venezuela en la OPEP*

Como respuesta a la abrupta caída de los precios del petróleo que en diciembre de 1998 se ubicaban alrededor de diez dólares el barril siendo que un años antes la cotización era de diecisiete dólares, el gobierno de Hugo Chávez asumió desde su posesión la responsabilidad de fortalecer la OPEP e impulsar el compromiso de los países con la misma. Parte de estos esfuerzos fueron el nombramiento de Alí Rodríguez, el primer ministro de Minas y Energía de Chávez como presidente de la OPEP y luego como secretario General de la entidad, así como el intento del gobierno por lograr una reunión de los mandatarios de los países de la OPEP, encuentro que sólo se había producido una vez, en 1961, cuando se creó la organización.

Para tal fin el presente Chávez inició el 7 de agosto de 2000 una gira por los diez países de la OPEP que lo conduciría a Kuwait, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Irak, Indonesia, Libia, Nigeria y Argelia y que lo llevó a encontrarse con dirigentes como Saddam Hussein y Muammar Gadafi. Fruto de esta gira será la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OPEP que se reunió en Caracas el 27 de septiembre del mismo año y

---

55 Lander. Luis y Margarita López Maya 2001 «Venezuela, golpe y petróleo» Tomado de [www.clacso.edu.ar/~libros/osal/lander.doc](http://www.clacso.edu.ar/~libros/osal/lander.doc)

donde se ratificaron los acuerdos petroleros del 61 así como el uso de la banda de precios.

La mencionada banda debería operar de la siguiente manera: si los precios del petróleo OPEP se mantenían por más de 20 días por encima de los 28 dólares por barril, la OPEP incrementaría su producción en 500.000 barriles diarios, y si descendían de 22 dólares por barril, se debía producir un ajuste equivalente en la oferta en sentido inverso.

Esta segunda reunión se caracterizó también por el cuestionamiento que el Presidente Chávez hiciera del orden económico mundial y en especial de la desigualdad en los términos de intercambio entre los países productores de petróleo y los países desarrollados productores de bienes elaborados. Ejemplo de esta posición fueron sus palabras el día de la inauguración de la cumbre cuando criticó el intento de los países desarrollados por mantener bajos los precios del crudo. Dijo Chávez:

¿Saben ustedes cuánto vale? Perdonen la propaganda gratuita, ¿cuánto vale un barril de Coca Cola? Vale 78.7 dólares, 303 por ciento comparado con un barril de petróleo, un barril de agua de manantial vale 94.37 dólares, 360 por ciento, un barril de leche vale 150 dólares, un barril de helado vale 1.105 dólares, 4.250 por ciento comparado con nuestro pobre barril de petróleo. Un barril de vino, del buen vino vale 1.370 dólares, 4.500 por ciento, comparemos, esto llama a risa pero hablemos de estos y digamos al mundo la verdad, un barril de champú 2.056 dólares, un barril de salsa tabasco 2.600 dólares, un barril de aceite bronceador para ir a la playa, 5.365 dólares. Es decir la gigantesca proporción de 20.600 por ciento en relación con nuestro pobre barril de petróleo que es tan atacado en el mundo» (...). «Justicia, sólo justicia, no podemos permitir hermanos de la OPEP que de nuevo, como han ocurrido en otras épocas de la historia, se nos señale como los culpables de un supuesto desequilibrio de la economía mundial, los culpables están en otra parte<sup>56</sup>.

Fruto de la política de cuotas de la OPEP que ocasionó un repunte en los precios del petróleo durante el año 2000 y hasta el segundo semestre del 2001, fue la recuperación del aporte de la actividad petrolera al PIB del país, tal como se puede ver en las siguientes tablas.

56 Chávez Frías, Hugo. *Discurso de inauguración de la Segunda Cumbre de mandatarios y jefes de Estado de la OPEP*. <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/>

Esta recuperación del PIB petrolero ocasionó una recuperación del PIB total para el mismo período de un 3.2 por ciento, recuperación que se frenó en el segundo semestre del 2001 a raíz de la crisis económica que desató a nivel mundial el 11 de septiembre.

Variación Porcentual del PIB bruto de la actividad petrolera			
2001/2000	2000/99	1999/98	1998/97
(0.9)	3.2	(7.4)	2.0

Fuente: Banco Central de Venezuela

Producto interno bruto de la actividad petrolera en Millones de Bolívares 1984=100				
2001 (*)	2000 *	1999	1998	1997
158.563	159.954	155.066	167.490	164.247

Fuente: Banco Central de Venezuela

## *La política agrícola*

### **Antecedentes**

Históricamente el sector agrario en Venezuela ha sido descuidado, debido a que el país adoptó un modelo de crecimiento hacia afuera basado en la exportación del petróleo y relegando a segundo plano el desarrollo hacia adentro e incluso la seguridad alimentaria. En los años 80, tras la crisis de la deuda, la devaluación del bolívar y la crisis fiscal, Venezuela destinó ayuda interna a la agricultura durante el período 1986 -1988, buscando frenar con estas políticas las importaciones de alimentos. Este plan consistió en una amplia variedad de incentivos (subsidio a los insumos, al crédito, al agua de riego, precios garantizados) que generaron un aumento considerable de la producción en términos reales. Sin embargo, en 1989,

tras la recesión económica que precipitó el «Plan de Ajuste Estructural», las ayudas a la agricultura se suspendieron.

En 1995 el gobierno de Caldera inició un nuevo plan de ayudas conocido como el compartimiento verde que comprendía dos tipos de iniciativas a favor de sector agrícola: «servicios generales», que abarcaban programas de investigación, viabilidad agrícola, centro de acopios y mercado y obras agrícolas, entre otros; y la «ayuda alimentaria interna» que contenía básicamente programas como la beca alimentaria, la beca láctea, el bono de cereales, el vaso de leche escolar y el programa alimentario materno infantil.

En los primeros años de su implementación, el compartimiento verde privilegió los bonos alimentarios, por la necesidad que tenía el gobierno de Caldera de responder a la crisis social desatada por el ajuste económico y como era propio de la Agenda Venezuela, que privilegiaba los planes focalizados de alivio de la pobreza.

Sólo desde 1997 y 1998 se retomaron los programas de ayuda general a la agricultura incluyéndose otros nuevos como el programa de afectación de tierras, el programa de comunidades indígenas, el programa fronterizo, el programa integral de desarrollo y el programa para el fomento del café, pero por la discontinuidad de las políticas estos planes no impulsaron el sector agrícola venezolano, que en los noventa tenía niveles de producción cercanos a los de los años 80. Por esta misma razón tampoco se logró ampliar la participación de la agricultura en el PIB, que se mantiene cercano al 5 por ciento.

La causa de este fracaso en la política agrícola venezolana no sólo debe atribuírsele al modelo de desarrollo hacia fuera fundado en el petróleo ni a la discontinuidad de las políticas de diversificación de la economía y de apoyo al campo, sino que también se arraigan en estructura de posesión de la tierra en el vecino país, en la que predomina el latifundio improductivo, como lo ponen de manifiesto las cifras sobre superficie de tierra destinada a la agricultura en Venezuela, que muestra uno de los peores resultados para los países de la región andina.

Para responder a esta situación del sector agrícola venezolano, que se traduce en el hecho de que cerca del 80 por ciento de los alimentos que consume la población sean importados y que sólo el 8 por ciento de la

Uso de tierras, superficie agrícola 100.000 hectáreas				
Venezuela	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia
21.640	45.465	8.108	31.310	36.037

Fuente: FAO Año 2000

población viva en el campo, el gobierno de Hugo Chávez Frías ha buscado acercamientos con la FAO, organismo que se ha comprometido a ayudarlo en un programa integral de fomento del desarrollo rural y mejora de la seguridad alimentaria<sup>57</sup>. El programa, denominado *Programa de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural para Venezuela*, tendrá una duración de tres años y cuenta con un presupuesto de 34.4 millones de dólares, de los cuales 32.5 millones corresponden al aporte del Gobierno de Venezuela, 1.6 millones a la FAO y 35 mil dólares al Gobierno de Cuba.

Tal iniciativa se estructura bajo un universo de cinco componentes identificados como: Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) que incluye una iniciativa de cooperación con otros países en desarrollo y Cooperación Sur-Sur; un Programa de Manejo de los Recursos Naturales y Ordenamiento de Tierras; un Sistema de Información Agrícola Nacional; y un Programa de Transferencia de Tecnología para la intensificación de la Producción Agrícola. A esto se suma la que tal vez sea la iniciativa más importante para impulsar el desarrollo agrícola: la Ley de Tierra, que promulgó el presidente Chávez a fines del 2001, amparado en la Ley habilitante que le concedía poderes especiales para legislar, así como en la constitución del año 1999.

## *La Ley de Tierras*

Amparado en los artículos 305 y 307 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el presidente Hugo Chávez promulgó a fines del

57 En el año 2001 las importaciones agroalimentarias fueron de 4.998 millones de toneladas y tuvieron un costo de 2.017 millones de dólares. Ver Ministerio de Agricultura y Desarrollo 2002, Monitoreo del sector agroalimentario de Venezuela, tercer trimestre de 2002.



2001 la Ley de Tierras, cuyo objetivo es impulsar la agricultura como base estratégica del desarrollo sustentable, como medio de desarrollo social y como garantía de seguridad alimentaria para el país. La ley también busca garantizar la justa distribución de la tierra y acabar con el latifundio que, como lo consagra el artículo 307 de la Constitución, se considera contrario a la ley.

Artículo 305. El Estado promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, y en consecuencia garantiza la seguridad alimentaria de la población; entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor. La seguridad alimentaria deberá alcanzarse desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola.

Artículo 307. El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas y demás productores o productoras agropecuarios tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados por la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario<sup>58</sup>.

Para tal fin la Ley de Tierras propone 4 procedimientos: la clasificación de las tierras con vocación agrícola, el rescate de las tierras del Estado, la creación de nuevos organismos y la creación de fondos colectivos. La ley de tierras estipula la clasificación de las tierras con vocación agrícola productiva en:

- Finca ociosa, que son las tierras que no cumplen con los requisitos mínimos de producción y que son susceptibles de ser expropiadas o gravadas con un tributo.

---

58 República Bolivariana de Venezuela *Constitución Política*. Tomado de <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/anc/constitucion1999>.

- Finca mejorable, categoría bajo la cual se incluyen las tierras cultivadas pero de baja productividad, y que según la ley tendrán un plazo para ser puestas en un nivel adecuado de producción.
- Finca productiva.

La clasificación de estas tierras será hecha por un nuevo organismo que crea la ley: el Instituto Nacional de Tierras, y la ayuda estatal para que los predios alcancen su nivel de productividad será coordinada por otras dos nuevas instituciones: la Corporación Venezolana Agraria y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural. Ante el Instituto Nacional de Tierras pueden también acudir los ciudadanos a denunciar la existencia de fincas ociosas o mejorables, con el objetivo de que ellas entren en el proceso de mejora de productividad o de expropiación.

También consagra la ley la creación de fondos colectivos para la producción agraria y para actividades como recolección, transporte, transformación y mercadeo de bienes agrícolas. Estos fondos, basados en los principios de mutua cooperación y solidaridad, deberán funcionar como cooperativas y tendrán apoyo del Estado.

La Ley de Tierras, al igual que la ley de hidrocarburos, y en especial sus apartes referidos a la reducción de poder de PDVSA, fueron los principales motivos de descontento que, según los golpistas, justificaron los hechos de abril de 2002, pues supuestamente la ley atenta contra los derechos de propiedad.

### ***Ley Orgánica de Seguridad Social Integral***

Como está consagrado en el artículo primero de la Ley Orgánica de Seguridad Social, ésta tiene por objeto:

(...) crear el Sistema de Seguridad Social, establecer y regular su rectoría, organización, funcionamiento y financiamiento, la gestión de sus regímenes prestacionales y la forma de hacer efectivo el derecho a la seguridad social por parte de las personas sujetas a su ámbito de aplicación, como servicio público de carácter no lucrativo, de conformidad con lo dispuesto en la

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en los tratados, pactos y convenciones sobre la materia, suscritos y ratificados por Venezuela<sup>59</sup>.

De conformidad pues con la constitución, la ley declara en su artículo 4 que la seguridad social es un derecho humano y social fundamental e irrenunciable que debe ser garantizado por el Estado a todos los ciudadanos independientemente de su capacidad contributiva, condición social, actividad laboral, medio de desenvolvimiento, salarios, ingresos y renta.

A diferencia de las legislaciones sobre este ámbito en otros países de la región, la ley declara que el sistema debe ser universal, integral, eficiente y de financiamiento solidario, a la vez que prohíbe que el sector privado pueda administrar o tener propiedad sobre estos recursos. Así pues, la ley parece cerrar la puerta a la creación de Fondos Privados de Pensiones, lo que parece quedar ratificado con el artículo 65 de la misma ley donde se afirma que la pensión será de financiamiento solidario:

Artículo 65. La pensión de vejez o jubilación garantizada por éste régimen será de financiamiento solidario y de cotizaciones obligatorias, para las personas con o sin relación laboral de dependencia, compuesto por una pensión de beneficios definidos, de aseguramiento colectivo bajo el régimen financiero de prima media general y sobre una base contributiva de uno a diez salarios mínimos urbanos. La administración del fondo de pensiones de vejez corresponderá al Estado a través de la Tesorería de la Seguridad Social.

Debe mencionarse también, que aunque Hugo Chávez había suspendido temporalmente el programa de liquidación del Instituto Venezolano de Seguros Sociales (que había anunciado Caldera), en el artículo 129 de la ley se plantea la sustitución progresiva del mismo y su reemplazo por otra entidad.

### ***Ley de espacios acuáticos y Ley de pesca***

Estas dos leyes derogan la ley concerniente al sector pesquero que se había promulgado en 1944, y están orientadas a proteger la soberanía de

---

59 República Bolivariana de Venezuela (2002). «Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social». *Gaceta Oficial* No. 37.600 de fecha 30 de diciembre de 2002.

Venezuela sobre sus espacios acuáticos así como a asegurar el desarrollo sustentable de la industria pesquera nacional. Según estudios de la Presidencia de la República de Venezuela, la empresa pesquera nacional viene declinando desde 1988 por el uso crematístico y sin control que practican las empresas pesqueras que usan la técnica de pesca de arrastre. Para responder a esto, la ley no sólo restringe el acceso a los mares nacionales venezolanos, sino que pone límites a las grandes empresas pesqueras que usan el método de arrastre. Pretendiendo impulsar la pesca artesanal, la ley prohíbe que las grandes empresas pesquen en los caladeros de pesca artesanal.

Para controlar la actividad pesquera, la ley consagra la creación del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, encargado de dar las licencias de pesca y de crear mecanismos para que los pescadores artesanales participen en el diseño de políticas de pesca. El organismo también debe ocuparse de lo que tal vez ha sido el aspecto más controversial de la ley: el derecho a que los pescadores artesanales y en especial los tripulantes de los barcos pesqueros y los empleados de todo el subsector pesquero gocen del cubrimiento en materia de seguridad social.

Siendo Venezuela el país pesquero más importante del Caribe, con una producción anual de pescado cercana a las quinientas mil toneladas, la reglamentación del uso de recursos pesqueros y la ley de protección social para todo el subsector pesquero fue bastante mal recibida por las grandes empresas pesqueras venezolanas.

### *Ley de creación del Fondo Único Social*

Concebido en el marco de la primera Ley Habilitante pero reglamentado por la segunda, el Presidente Hugo Chávez decreta la creación del Fondo Único Social, adscrito al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, cuyo fin es coordinar los procesos de captación, administración e inversión de recursos para optimizar el desarrollo y ejecución de las políticas, planes y programas destinados a favorecer y fortalecer el desarrollo social, la salud integral y la educación, así como «(...) impulsar la economía popular, promover la creación y el desarrollo de microempresas y cooperativas como

formas de participación popular, en la actividad económica y en la capacitación laboral de jóvenes y adultos»<sup>60</sup>.

Los recursos del Fondo deberán provenir de los aportes presupuestarios que le asigne anualmente el Ejecutivo Nacional, así como de los recursos provenientes del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica.

### ***Creación del Banco de Desarrollo Económico***

Otra ley crea el Banco de Desarrollo Económico, que reemplaza al Fondo de Inversiones de Venezuela. El objetivo del nuevo organismo es actuar como agente financiero del Estado para atender el financiamiento que busca la desconcentración económica, el estímulo a la inversión productiva y al apoyo a programas de desarrollo regional.

### ***Ley de reforma al Foncrei***

Para impulsar la industria nacional haciendo accesible el crédito a las Pymes, se reformó el Fondo de Crédito Industrial Foncrei que en el pasado no había logrado garantizar el crédito a los empresarios pues no había logrado dar garantías suficientes a los bancos para que otorgaran créditos. Con la reforma del Foncrei, se pasa a dar créditos directos a los empresarios y a garantizar los créditos de estos ante las entidades financieras, así como a asistir a los empresarios desde el diseño de los proyectos productivos hasta la comercialización de los productos.

### ***La política social en el año 2002***

El año 2002 se inicia con un recorte del presupuesto que se había diseñado a partir de los datos de octubre del 2001, y que variaron sustancialmente

---

60 República Bolivariana de Venezuela (2001). «Decreto con Fuerza de Ley de Creación del Fondo Único Social».

debido a las consecuencias económicas del atentado del 11 de septiembre y la crisis económica argentina, produciendo un desfase de 5.874 billones de bolívares. Los rubros que tuvieron una variación más dramática fueron los ingresos petroleros que a fines del 2001 se calcularon en 7.6 billones de bolívares pero que cayeron a 6.072 según los cálculos de principios del 2002. Igual ocurrió con la capacidad de la deuda que en el 2001 se calculaba en 8.503 millones de bolívares, pero que se redujo a 4.060 billones unos meses después.

Para compensar este desfase el gobierno decidió la utilización de 2 billones de bolívares del Fondo de Inversión y Estabilización Macroeconómica, de 0.9 billones de las utilidades operativas del Banco Central de Venezuela, así como la reducción de 0.4 billones en gastos de administración del gobierno central. De igual manera, el gobierno redujo el endeudamiento planeado para ese año en 0.733 billones y recortó en 0.135 billones el gasto de salud<sup>61</sup>.

Este recorte se compensó con la ampliación de programas focalizados como el Programa de Alimentación Escolar PAE, que planea atender a dos millones trescientos mil niños lo que se traduciría en un cubrimiento de cerca del 28 por ciento de la población infantil entre 0 y 14 años; y el Programa Alimentario Estratégico que debería tener ocho millones de beneficiarios. De igual manera, el gobierno mantiene los gastos destinados a sostener las iniciativas incluidas en las leyes del 2001, entre las que se encuentran el fortalecimiento de las Pymes, la construcción de escuelas bolivarianas, el empleo a los aprendices y el apoyo a las cooperativas.

Para amortiguar los efectos que pudieran tener el recorte del gasto y la crisis nacional en el empleo, el gobierno decretó la inamovilidad laboral de los trabajadores del sector público y del sector privado que recibieran remuneraciones hasta por 633.000 bolívares mensuales. Esto fue acompañado de un incremento del salario mínimo en un 20 por ciento, cifra por encima de la inflación acumulada para el año 2001 que se ubicó en 12,3 por ciento.

---

61 República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación y Desarrollo (2002). «Medidas en materia fiscal, cambiaria y productiva». (Documento en línea). Disponible: <http://www.mpd.gov.ve/medidas2002/medidas12-2-2002.pdf>.

La política salarial del gobierno en este período, seguramente mediada por la necesidad del gobierno de conseguir apoyo popular para fortalecer su posición ante las críticas de las clases medias y altas por las leyes del 2001, en especial por la ley de tierras, de agricultura y de pesca y acuicultura, se distanció de lo que habían sido los lineamientos de la política salarial del gobierno en *El Programa Económico de Transición 1999* donde se enunciaba que el aumento de los salarios debía estar vinculado exclusivamente al aumento de la productividad empresarial<sup>62</sup>.

Este hecho parece poner de manifiesto lo que se había anotado en la primeras páginas de este capítulo: que hay un quiebre entre los programas y las políticas económicas de los años 1999- 2000, y los programas y las medidas consignadas en la segunda Ley habilitante. Este quiebre se traducirá, en relación con el salario, en un aumento de la tasa de remuneración que crece en los dos primeros años de gobierno, para caer en el 2002 como consecuencia del incremento de la inflación.

Principales indicadores económicos de Venezuela										
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Crecimiento PIB	-0.4	-3.7	5.9	-0.4	7.4	0.7	-5.8	3.8	2.9	-7.0
Tasa de variación de la formación bruta de capital	-6.1	-18.7	2.3	-7.6	26.6	-3.3	-16.4	11	13.6	-23
Inflación	45.9	70.8	56.6	103.2	37.6	29.9	20	13.4	12.3	30.7
Desempleo	6.6	8.7	10.3	11.8	11.4	11.3	14.9	14	13.4	15.8
Remuneración 1995=100	124.4	104.8	100	76.7	96.3	10.5	96.8	98.3	100.7	93.0

62 «La mejora de la remuneración de los salarios estará vinculada, por un lado, al incremento de la productividad (...) de la inversión, y de las remuneraciones vinculadas a los resultados económicos de las empresas». Cordiplán, 1999 *Programa Económico de Transición. 1999- 2000* <http://www.cordiplan.gov.ve>

El incremento de la inflación durante el 2002, así como el crecimiento negativo del PIB, de la tasa de formación bruta de capital y el aumento del desempleo ese mismo año, resultados que rompen con la modesta recuperación que venía teniendo el país desde el 2002, deben atribuirse no sólo a la crisis mundial ocasionada por el 11 de septiembre y la crisis argentina, sino a los costos económicos del golpe de Estado de abril del 2002. La evolución de esos indicadores puede verse en la siguiente tabla.

## Conclusiones

No cabe duda que el chavismo comparte muchas similitudes con lo que varios teóricos llaman el neopopulismo, específicamente en las variables que Carlos De la Torre señala como distintivas de este fenómeno y de los populismos clásicos: la imagen del líder, el manejo que éste hace del discurso y por la concepción de la historia. Podemos también señalar una similitud del chavismo con los populismos clásicos, en especial en cuanto a la relación que el líder establece con las clases populares.

A partir de la forma como caracterizamos las propuestas económicas y políticas populistas, también es posible señalar otro aspecto en común del chavismo con los populismos clásicos: su propuesta de un camino de desarrollo distinto al que propone el modelo hegemónico. Desde esta perspectiva pues, el chavismo es neopopulista no porque sea un estilo de liderazgo que esconda tras de sí el modelo neoliberal, sino justamente porque ofrece una alternativa a éste.

Señalemos brevemente estas coincidencias del chavismo con la caracterización de la política económica del neopopulismo a que hicimos mención en las páginas iniciales de este texto. Como ya se explicó, la política económica de Chávez durante 1999 parece más bien un plan de estabilización similar a la Agenda Venezuela de Rafael Caldera. Sin embargo, algunas medidas anunciadas por el presidente desde la Ley habilitante de 1999 y reglamentadas en la ley habilitante del 2001 muestran una perspectiva bastante distinta: pareciera ser que el chavismo tiene una propuesta alternativa al modelo neoliberal, pero justamente esta propuesta hacía necesarios los



ajustes económicos que se aplicaron durante el primer año de gobierno, pues como dice el propio Chávez en un texto ya citado: «Nuestra estrategia económica es para cambiar la realidad de nuestro país, para salir de las crisis generalizada que aún enfrentamos. Una situación dramática que no permite ni resiste la sola aplicación de recetas macro y microeconómicas, efectistas, populistas y de corto plazo, las que solo harían que los problemas se oculten por un tiempo y vuelvan a aparecer agravados en un futuro cercano (...)»<sup>63</sup>.

Las medidas que proponen un orden alternativo al imperante son fundamentalmente el apoyo al cooperativismo, sobretudo en el plano agrícola y pesquero, a través de las leyes de tierras y de pesca. La primera de estas leyes puede considerarse también como un intento de romper con la propiedad monopólica de la tierra, afirmando el principio que sostiene que la propiedad debe cumplir una función social de lo cual se deduce, como está consagrado en el artículo 307 de la Constitución Bolivariana, que el latifundio es contrario al interés social.

Alejándose también de la lógica capitalista neoliberal, el presidente Chávez tomará algunas medidas de corte nacionalista para controlar algunos recursos, como es la restitución al Estado del control sobre la política petrolera y la defensa de la propiedad estatal de algunas empresas rentables, en especial en el sector minero. Todas estas medidas se toman en el marco de una propuesta económica que se presenta a sí misma como un «modelo económico humanista, y autogestionario» que busca una alternativa al capitalismo neoliberal: «Por nuestra parte, nosotros estamos tratando de orientar muy modestamente algunas luces hacia donde pudiésemos ir: una economía alternativa al capitalismo deshumanizado»<sup>64</sup>.

En el manejo de la política internacional venezolana, en especial en sus posiciones bastante soberanas y contestatarias frente a los hegemones mundiales, se hace evidente la misma posición. Hugo Chávez ha planteado

---

63 República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación y desarrollo 1999. «Los segundos cien días. Balance de los segundos 100 días de gobierno del presidente de Venezuela Hugo Chavez Frías» Tomado de <http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/200dias/200dias.htm>.

64 Palabras del Presidente Hugo Chávez en entrevista concedida a Martha Harnecker; en Harnecker, Marta (2003). *Martha Harnecker entrevista a Hugo Chávez Frías. Un hombre, un pueblo*. Bogotá: Ediciones desde abajo p. 141.

el fortalecimiento de los países de la periferia no sólo a través del impulso de la OPEP, sino de sus relaciones con países marginados, como es el caso de Cuba, con quien el 30 de octubre de 2000 Venezuela firmó un acuerdo intercambio de 53 mil barriles de petróleo diarios contra asistencia médica, asesoría deportiva y venta de genéricos.

También ha sido fuerte la oposición del chavismo al ALCA, iniciativa a la que ha contrapuesto la creación de la ALBA, la Alianza Bolivariana de las Américas que debe promover la integración latinoamericana impulsando la creación de compañías de propiedad comunal de los países de la zona, como sería el caso de Petroamérica, empresa alrededor de la cual debería construirse una especie de OPEP regional.

Refiriéndose a las búsqueda de alternativas que hace el chavismo frente al orden neoliberal, el profesor Medófilo Medina destaca que el mérito de Chávez consiste precisamente en aprovechar ese estrecho margen de autonomía que tiene un país dependiente como el suyo, para de esta manera buscar estrategias que redunden en el beneficio nacional: «En las políticas económicas puestas en marcha en un campo decisivo para Venezuela como es el petrolero, e igualmente en ramas de importancia como el aluminio y el oro, se advierte, sin tener que meterse en honduras, el esfuerzo que ha invertido el gobierno de la V República para usar con pragmatismo los espacios que permiten a los Estados de los países subdesarrollados cierto juego en el diseño de sus políticas con alguna independencia»<sup>65</sup>.

---

65 Medina, Medófilo (2001). Op. cit., p. 150.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez Junco, José y Ricardo González Leandri (compiladores). 1994. *El populismo en España y América*. Madrid, Editorial Catriel.
- Alberti, Giorgio. 1995. «Movimientism and democracy: an analytical framework and the Peruvian Case». Paper preparado para la Conferencia Internacional Desafíos de la democracia en América Latina; citado en Mackinnon, Maria Moira y Mario A Petrone (comp). *Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta* Buenos Aires, Editorial Eudeba.
- Auyero, Felipe. 1998. «Todo por amor, o lo que quedó de la herejía. «Clientelismo populista» en la Argentina de los noventa»; en Burbano de Lara (editor). 1998. *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema siempre actual*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Bilbao, Luis. 2002. *Chávez y la Revolución Bolivariana. Conversaciones con Luis Bilbao* Colombia, Le Monde Diplomatique.
- Boué, Juan Carlos. 2002. «El programa de internacionalización de PDVSA ¿triunfo estratégico o desastre fiscal?». *En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. volumen 8, número 2 (mayo-agosto).
- Burbano de Lara (editor). 1998. *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema siempre actual*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Barczak, Monica. 2001. «Representation by consultation? The rise of direct Democracy in Latin America». Coral Gables, *Latin American Politics and Society Fall*.

- Carmona Estanca, Pedro. 2002. *Acta de constitución del Gobierno de Transición Democrática y Unidad Nacional*.  
[http://www.analitica.com/bitblioteca/carmona\\_estanga/decreto1.asp](http://www.analitica.com/bitblioteca/carmona_estanga/decreto1.asp)
- Cotler, Julio. 1992. «Crisis política, outsiders y demócratas: el fujimorismo». En Perelli Carina, Sonia Picado y Daniel Zovatto. 1992. *Partidos y clase política en América Latina en los 90* San José, IIDH Capel.
- Chávez, Hugo. 2003. «Discurso en acto de la entrega de la Presidencia del Grupo de los 77» [http://www.analitica.com/bitblioteca/hchavez/entrega\\_grupo77.asp](http://www.analitica.com/bitblioteca/hchavez/entrega_grupo77.asp).
- Chávez, Hugo. 2002. «Discurso ante la FAO»  
Tomado de <http://www.analitica.com/bitblioteca/hchavez/fao.asp>.
- Chávez, Hugo. 2001. «Discurso en inauguración de la I Cumbre sobre la Deuda Social y la Integración Latinoamericana».  
Tomado de [http://www.analitica.com/bitblioteca/hchavez/deuda\\_social.asp](http://www.analitica.com/bitblioteca/hchavez/deuda_social.asp).
- Chávez Frías, Hugo y equipo asesor. 1999. «Una revolución democrática».  
Tomado de <http://www.analitica.com/bitblioteca/hchavez/programa>.
- Degregori, Carlos Iván. 2000. *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima, Instituto de Estudios peruanos.
- Degregori, Carlos Iván y Romeo Grompone. 1991. *Demonios y redentores en el nuevo Perú: una tragedia en dos vueltas* Lima, Instituto de Estudios peruanos.

- De la Torre, Carlos. 2001. «Política y Economía en los Nuevos y Viejos Populismos». *Revista Ecuador Debate* número 53. Tomado de <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate218.htm>.
- De la Torre, Carlos. 2000. *Populist seduction in latin América: the ecuadorian experience*. Athens, Ohio University.
- De la Torre, Carlos (s.f.). «Los Medios Masivos de Comunicación Social, El Populismo y La Crisis de la Democracia». *Revista Ecuador Debate* número 49.  
<http://www.lahora.com.ec/debate/paginas/debate49.htm>.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (compiladores). 1992. *Macroeconomía del populismo en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ellner, Steve (s.f.). «The Radical Potential of Chavismo in Venezuela: The First Year-and-a Half in Power». London, *Latin American Perspectives: A Journal on Capitalism and Socialism*.
- Ellner, Steve. 2000. «Venezuela's Foreign Policy: Defiance South of the Border». Massachussets, *Z Magazine*, November.  
Tomado de <http://www.neravt.com/left/contributors/ellner7.htm>.
- Ellner, Steve. 2000. «Venezuela and OPEC» - *In These Times*, November 3-10. Tomado de <http://www.neravt.com/left/contributors/ellner7.htm>
- Ellner, Steve. 2000. «Renegade or Redeemer?». *In These Times*, September 4.  
Tomado de <http://www.neravt.com/left/contributors/ellner7.htm>.
- Ellner, Steve. 2000. «Polarized Politics in Chávez's Venezuela». NALCA: *Report on the Americas*, May-June.  
Tomado de <http://www.neravt.com/left/contributors/ellner7.htm>.

- Ellner, Steve (s.f.). «Interview with Luis Miquilena - President Hugo Chávez's Right Hand». Tomado de <http://www.neravt.com/left/contributors/ellner7.htm>.
- Ellner, Steve. 1999. «President Hugo Chavez of Venezuela». December 10. Tomado de <http://www.neravt.com/left/contributors/ellner7.htm>.
- Ellner, Steve. 1999. «Hugo Chavez take on the Venezuelan Establishment». October 7. Tomado de <http://www.neravt.com/left/contributors/ellner7.htm>.
- Harnecker, Marta. 2003. *Martha Harnecker entrevista a Hugo Chávez Frías. Un hombre, un pueblo*. Bogotá, Ediciones desde abajo.
- Kelly, Janet. 2000. «Thoughts on the Constitution: Realignment of Ideas about the Economy and Changes in the Political System in Venezuela». Ponencia preparada para el encuentro de Latin American Studies Association. Miami, March 16-18.
- Lander, Luis E. 2002. «La Reforma petrolera del gobierno de Chávez». *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. volumen 8, número 2 (mayo-agosto).
- Lander, Luis y Margarita López Maya. 2001. «Venezuela, golpe y petróleo». Tomado de [www.clacso.edu.ar/~libros/osal/lander.doc](http://www.clacso.edu.ar/~libros/osal/lander.doc).
- Lazarte, Jorge. 1998. «El rol del neopopulismo en la consolidación democrática en Bolivia». En Burbano de Lara, Felipe (editor). 1998. *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema siempre actual*. Caracas, editorial Nueva Sociedad.
- Leaman, David. 1999. «Populist liberalism as dominant ideology: competing ideas and democracy in post- authoritarian Argentina». New, Brunswick, *Studies in comparative International development*. Volume 34 Fall.

- Mackinon, Maria y Alberto Petrone. 1998. *Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*. Buenos, Aires Eudeba.
- Medina, Medófilo. 2001. *El Elegido presidente Chávez. Un nuevo sistema político*. Bogotá, Ediciones Aurora.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Colombia. 2002. Monitoreo del sector agropecuario de Venezuela. Tercer Trimestre de 2002 Tomado de [www.agrocadenas.gov.co/Monitoreo/documentos/Venezuela](http://www.agrocadenas.gov.co/Monitoreo/documentos/Venezuela).
- Mommer Bernard. 2002. «Un nuevo marco legal petrolero». *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. volumen 8, número 2 (mayo-agosto).
- Mommer Bernard. 1999. «La política del sector no petrolero» (s.r). En Novaro, Marcos. 2000. *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Novaro, Marcos. 1994. «Los populismos latinoamericanos transfigurados». *Caracas, revista Nueva Sociedad*, número 144.
- Pulido de Briceño, Mercedes. *Balance Social 1999. Del simplismo ramplón a la complejidad del bienestar*.  
<http://politica.eud.com/sic>.
- República Bolivariana de Venezuela. 2002. «Ley orgánica del sistema de seguridad social». *Gaceta Oficial*, No 37.600 (30 de diciembre).
- República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2002 «Medidas en materia fiscal, cambiaria y productiva». Tomado de <http://www.mpd.gov.ve/medidas2002/medidas>.

República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2002. «Se garantiza la inversión social y se incentiva la producción».

Tomado de <http://www.mpd.gov.ve/medidas2002/medidas.htm>.

República Bolivariana de Venezuela. 2001. «Decreto de Ley de tierras y desarrollo agrario». Promulgado por el Presidente Hugo Chávez Frías. Caracas, 9 de noviembre.

República Bolivariana de Venezuela. 2001. «Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares». Publicado en la *Gaceta Oficial* No. 37.290 Ordinaria de fecha 25 de septiembre de 2001. Reimpresión por error material del ente emisor en la *Gaceta Oficial* No. 37.330 Ordinaria de fecha 22 de noviembre de 2001. Tomado de [http://www.mpd.gov.ve/decretos\\_leyes/decre\\_leyes.htm](http://www.mpd.gov.ve/decretos_leyes/decre_leyes.htm)

República Bolivariana de Venezuela. 2001. «Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que crea el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica». *Gaceta Oficial No 37.303 Ordinaria* (15 de octubre). (Reimpresión por error material en la *Gaceta Oficial No 37.308 Ordinaria* (22 de octubre).

República Bolivariana de Venezuela. 2001. «Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela». *Gaceta Oficial No 37.194 Ordinaria* (10 de mayo). Se reimprimió por error material en la *Gaceta Oficial No 37.228 Ordinaria* (27 de junio). Tomado de [http://www.mpd.gov.ve/decretos\\_leyes/decre\\_leyes.htm](http://www.mpd.gov.ve/decretos_leyes/decre_leyes.htm)

República Bolivariana de Venezuela. 2001. «Decreto con Fuerza de Ley de Pesca y Acuicultura». *Gaceta Oficial No 37.323 Ordinaria*. (13 de noviembre).



Tomado de [http://www.mpd.gov.ve/decretos\\_leyes/decre\\_leyes.htm](http://www.mpd.gov.ve/decretos_leyes/decre_leyes.htm)

República Bolivariana de Venezuela. 2001. «Decreto con Fuerza de Ley de Creación del Fondo Único Social». *Gaceta Oficial No 37.322 Ordinaria* (12 de noviembre).

[http://www.mpd.gov.ve/decretos\\_leyes/decre\\_leyes.htm](http://www.mpd.gov.ve/decretos_leyes/decre_leyes.htm)

República Bolivariana de Venezuela. 2001. «Decreto con Fuerza de Ley del Fondo de Crédito Industrial». *Gaceta Oficial No 5.556 Extraordinario* (13 de noviembre).

Tomado de [http://www.mpd.gov.ve/decretos\\_leyes/decre\\_leyes.htm](http://www.mpd.gov.ve/decretos_leyes/decre_leyes.htm)

República Bolivariana de Venezuela. 2000. «Ley que autoriza al Presidente de la Republica para dictar decretos con fuerza de ley en las materias que se delegan (Ley habilitante 2000)». *Gaceta Oficial No 37.076* (13 de noviembre).

<http://comunidad.derecho.org/pantin/habilitante2000.html>

República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación y Desarrollo. 1999. «Los segundos cien días. Balance de los segundos 100 días de gobierno del presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías».

Tomado de <http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/200dias/200dias.htm>

República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Planificación y Desarrollo. 1999. «Los primeros cien días. Balance de los primeros 100 días de gobierno del presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías».

Tomado de <http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/100dias/100dias.htm>

República Bolivariana de Venezuela. 1999. «Ley Orgánica de la Administración Central» Decreto N° 369 del 14 de diciembre de

1.999. *Gaceta Oficial* N° 36.850.

[http://www.mpd.gov.ve/cordiplan/mpd/d\\_369.htm](http://www.mpd.gov.ve/cordiplan/mpd/d_369.htm)

República Bolivariana de Venezuela. 1999. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*,

Tomado de <http://www.venezuela.gov.ve/ns/index.htm>

Roberts, Kenneth. 1995. «El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina». En Mackinon, Maria y Alberto Petrone. 1998. *Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*. Buenos, Aires Eudeba.

Romero, Aníbal. 2000. «The chavista revolution»: more of the same or a new beginning for Venezuela». Paper to be presented at the Conference on Venezuela, Universities of Tufts and Harvard, march of 2.000. Tomado de [www.analitica.com/va/documentos](http://www.analitica.com/va/documentos).

Rodríguez Araque, Alí. 2002. «La reforma petrolera venezolana de 2001». *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. volumen 8, número 2 (mayo-agosto).

Sánchez-Parga, José. 1998. «Encubrimientos sociopolíticos del populismo». En Burbano de Lara (editor). 1998. *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema siempre actual* Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

Stallings, Barbara. 1994. «La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural». En Haggard, Stephen y Robert Kaufman (comp.). *La política de ajuste económico: las restricciones internacionales, los conflictos redistributivos y el Estado*. Bogotá, Cerec.

Valecillos, Hector. 1992. *El reajuste neoliberal en Venezuela*. Caracas, Monte Avila Editores.

- Vilas, Carlos. 1994. *La democratización fundamental .El populismo en América Latina*. México, Consejo Nacional para la cultura y las artes.
- Viergutz, Alan. 2002. «La política energética de Venezuela y el sector privado». *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. volumen 8, número 2 (mayo-agosto).
- Weyland, Kurt. 2001. «Will Chavez lose his luster». *New York, Foreign affairs* (November/december).
- Zermeño, Sergio. 1989. «El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden». *Revista Mexicana de Sociología*. volumen 51.



# **LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LUCIO GUTIÉRREZ Y EL NEOPOPULISMO**

---

*Alejandra Cárdenas Reyes*



Las características políticas, económicas y sociales que rodearon la candidatura del coronel Lucio Gutiérrez, principalmente su alianza con el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik<sup>1</sup> y su participación en el golpe de Estado que depuso al Presidente Jamil Mahuad, configuraban la imagen de un gobierno distinto a los tradicionales de tipo partidista, cuyas políticas económicas, principalmente en la década de los noventa, fomentaban la inequidad social.

Este perfil de cambio y esta promesa de solución a la crisis que agobiaba al país, convenció a la ciudadanía ecuatoriana que manifestó su confianza en la nueva alianza (Pachakutik- Sociedad Patriótica 21 de enero) concediéndole una victoria mayoritaria en la segunda vuelta electoral, el 24 de noviembre de 2002. Obtuvo más de 2,7 millones de votos, equivalentes al 54 por ciento del padrón electoral<sup>2</sup>.

Sin embargo, a los pocos días de iniciado el gobierno, su equipo económico, liderado por el Ministro de Economía y Finanzas, Mauricio Pozo, preparó el ambiente necesario para realizar una jugada pendiente

- 
- 1 El movimiento político Pachakutik se autocalifica como la organización política del pueblo ecuatoriano, que se construye desde el aporte de diferentes sectores sociales. El elemento fundamental de su base ideológica y programática es el respeto a la diversidad expresada bajo las formas de la interculturalidad, la pluralidad y la plurinacionalidad. Se definen además como una organización políticamente independiente de los partidos políticos tradicionales que representan a los grupos de poder. Priorizan las alianzas con las organizaciones del pueblo y no con los partidos. Su principal punto de oposición es la implementación del modelo neoliberal.
  - 2 Tomado del especial del periódico *Hoy* por los cien días del gobierno de Lucio Gutiérrez «En busca del rumbo perdido», [www.elhoy.com](http://www.elhoy.com).

desde mediados de los noventa, y que constituye el paso previo para la radicalización del modelo de corte neoliberal: la suscripción de un acuerdo ortodoxo con el Fondo Monetario Internacional<sup>3</sup>.

A la luz de esta disparidad entre la propuesta de Lucio Gutiérrez y las políticas implementadas, se hace necesario determinar si el régimen político que lleva adelante el Presidente Gutiérrez, desde su posesión (15 de enero del 2003) puede ser calificado de «neopopulista», partiendo del análisis de sus políticas económicas y sociales.

La hipótesis a desarrollar en el presente artículo, sostiene que el tipo de apoyo popular recibido por el Presidente Gutiérrez y la alianza de gobierno que mantuvo con el movimiento Plurinacional Pachakutik<sup>4</sup>, así como la aplicación de políticas económicas neoliberales a nivel macroeconómico y la aplicación, en el ámbito doméstico, de políticas microdistributivas, lo configuran como neopopulista según la caracterización que de dichos fenómenos se ha hecho.

Para la realización de este ensayo, el tema ha sido dividido en dos partes: en la primera se realizará una caracterización del término «neopopulista», en tanto que la segunda comprenderá el análisis de la política económica del Presidente Lucio Gutiérrez.

## El concepto de neopopulismo

Es difícil desarrollar la hipótesis planteada sin antes poner de relieve algunas consideraciones sobre el término «neopopulismo», que ha recibido

---

3 El Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional fue suscrito en febrero del 2003. Según analistas económicos como Alberto Acosta y Javier Ponce la flexibilidad de dicho organismo en las condiciones constantes en el acuerdo, así como en cuanto a los créditos otorgados, obedece a la coyuntura política que generó la Alianza Pachakutik- Sociedad Patriótica 21 de enero, puesto que los principales opositores del modelo neoliberal formaban parte del gobierno, lo que de alguna manera frenaría las protestas y garantizaría su aplicación.

4 El 6 de agosto del 2003 se rompe la alianza de gobierno con el movimiento indígena que llevó al poder a Lucio Gutiérrez. Si bien la ruptura venía fraguándose semanas antes, ésta se precipitó por la oposición de Pachakutik a apoyar al régimen en uno de los compromisos adquiridos con el FMI: una reforma a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cuyos objetivos principales constituyen la reducción de la masa salarial y la ampliación de la jornada de trabajo a 44 horas semanales -actualmente son 40 horas-. Publicado en Ponce, Javier, Análisis de Coyuntura: enero-julio del 2003, *El Ecuador al borde de una crisis de su democracia*.



el apoyo de muchos politólogos y las críticas de otros. Esto ha generado una polémica discusión sobre la validez o invalidez de su aplicación para definir los nuevos liderazgos que han surgido en América Latina desde la década de los ochenta.

Referirse al neopopulismo, necesariamente conduce al análisis del populismo. Este término desde su aparición ha sido muy controvertido, tal es así que la literatura que se refiere a él siempre señala su vaguedad e imprecisión, así como la multitud de fenómenos que abarca. Además de que el concepto de populismo es oscuro, tampoco se han determinado los fenómenos a los que alude (Laclau, citado en Mackinon et al., 1986:165). Así por ejemplo, ha servido para denominar hechos como las movilizaciones de masas (de raíces urbanas o rurales) elitistas y/o anti elite. También se ha usado para referirse a partidos políticos, movimientos, ideologías, actitudes discursivas, regímenes y formas de gobierno, mecanismos de democracia directa (referéndum, participación), dictaduras políticas, programas de gobierno e intentos reformistas (ibid). Parece ser, entonces, que el populismo ha servido como parche para denominar aquellos acontecimientos que no tienen otra explicación.

Por estas razones se puede afirmar que el populismo constituye un término ambiguo, que dio lugar a que el profesor Isaia Berlín lo caracterizara con «el complejo de la cenicienta», en una conferencia realizada en Londres en mayo de 1967, donde manifestó lo siguiente:

[...] con lo cual quiero decir lo siguiente: que existe un zapato -la palabra 'populismo'- para el cual existe un pie en algún lugar. Existen toda clase de pies que casi lo pueden calzar, pero no nos deben engañar estos pies que casi ajustan a su medida. En la búsqueda el príncipe siempre vaga errante con el zapato; y en algún lugar, estamos seguros, espera un pie denominado populismo puro. Este es el núcleo del populismo, su esencia. Todos los otros populismos son derivaciones o variaciones de éste, pero en algún lugar se oculta furtivo, el populismo verdadero, perfecto, que puede haber durado sólo seis meses, o haberse dado en un solo lugar. Este es el ideal platónico del populismo, todos los otros son versiones incompletas o perversiones de aquel (citado por Mackinon et al., 1986:11).

Sin embargo, la tendencia general ha sido asociar el populismo a un proceso de desarrollo económico determinado, caracterizado por la presencia de un líder personalista, instituciones formales de representación (sindicatos, partidos políticos) y la aplicación de políticas económicas estatistas y distributivas. En este sentido Carlos De la Torre<sup>5</sup> afirma que los análisis que sobre este tema se han realizado, permiten explorar las relaciones que han existido entre economía y política en América Latina. Así, para las teorías de la modernización y la dependencia, el populismo es un fenómeno político o un régimen que correspondió a una fase en el desarrollo. La teoría de la modernización, lo concibió como una etapa transitoria en el proceso de modernización de América Latina, asociado a la crisis de la sociedad tradicional y a los avatares producidos por los procesos de industrialización y urbanización. Mientras que para los dependentistas el populismo es un fenómeno político ligado al modelo de sustitución de importaciones. Esto da lugar a que los dependentistas y los marxistas vean al populismo como producto de una fase estructural del desarrollo económico<sup>6</sup>. Dicha definición de populismo, lo muestra como un régimen político estático que terminó cuando se superaron las etapas de desarrollo económico mencionadas.

Sin embargo, en América Latina, según afirman varios autores (De la Torre, 2001; Novaro, 1994), la falta de derechos civiles, la desconfianza en los modelos de democracia -que no han respondido a las necesidades de los más pobres y han sido la herramienta de la elites para mantenerse en el poder-, la crisis de representación e identidad, y las consecuencias de la crisis económica de los 80, han dado lugar a que contrariando las teorías antes mencionadas (de la modernización y la dependencia), resurjan los populismos en América Latina.

Son estos nuevos fenómenos, que presentan características tanto del populismo tradicional -la presencia de un líder personalista y su forma de relacionarse con las masas-, como la incorporación de nuevas peculiaridades -el tipo de políticas y programas implementados en los nuevos gobiernos, caracterizados principalmente por las políticas económicas neoliberales,

---

5 De la Torre, Carlos, «Política y Economía en los nuevos y viejos populismos», *Revista Ecuador Debate* No. 53, 2001. (Documento en línea). Disponible: [www.dhl.com.ec/paginas/debate/paginas/debate218.htm](http://www.dhl.com.ec/paginas/debate/paginas/debate218.htm)

6 Ibid.

críticas al Estado y viejas identidades empobrecedoras y excluyentes- (Burbano de Lara, 1998), los que han recibido una serie de denominaciones, como nuevos liderazgos (Novaro, 1994), caudillos electorales de la posmodernidad (Vilas, 1995), variante liberal del populismo (Roberts, 1995). Para la explicación de estos fenómenos, los científicos sociales han utilizado las categorías de neopopulismo (Zermeño, 1989; Knight, 1998; Novaro, 1996; Roberts, 1995; Weyland, 1996, 1999); democracias delegativas (O'Donnell, 1994) y la política de la anti-política (Panfichi, 1997; Schedler, 1996; De la Torre, 2000).

Cada uno de los autores que ha utilizado el término neopopulismo lo hace desde diferentes perspectivas, afirmando que estos nuevos fenómenos poseen características propias que los diferencian de los populismos tradicionales. Zermeño, por ejemplo, al analizar el caso Cuauhtemoc Cárdenas en México, lo aborda desde la atomización de la sociedad y la consecuente desaparición de grupos secundarios, de asociaciones intermediarias o corporaciones (presentes en el populismo de las décadas del 30 y 40), por lo que estas sociedades delegan su unidad a la institución estatal (citado por Mackinon et al., 1986).

Marcos Novaro ratifica la existencia de estos nuevos liderazgos neopopulistas, afirmando que las décadas de los ochenta y los noventa en América Latina se caracterizan por una crisis de representación e identidad relacionada con cambios estructurales (1994).

Se encuentra además Keneth Roberts, quien analiza o fundamenta su teoría en la variable económica, afirmando que el populismo refuerza y complementa al neoliberalismo, aún cuando su forma sea diferente a la del populismo clásico (1995).

El hilo conductor del presente ensayo gira en torno a la tesis propuesta por este último autor, por lo que es necesario referirnos a ésta de manera explícita. Roberts critica la tendencia generalizada de asociar el populismo a una etapa o modelo de desarrollo económico anterior, ya que esta visión impide el reconocimiento de éste como un régimen flexible que se ha podido acoplar a las transformaciones políticas, económicas y sociales que vive la región, y que han permitido su reconocimiento como fenómeno recurrente.

La mutación del populismo se evidencia en la década de los noventa debido a que la desalineación política que se ha presentado en las últimas décadas en América Latina ha dado lugar a la aparición de regímenes personalistas, que en muchos casos por presiones externas o por las crisis económica agudas, aplican políticas económicas neoliberales, que se encuentran en plena oposición con aquellas propugnadas en los populismos tradicionales, y que además causan efectos de shock en las clases menos favorecidas.

El autor afirma que la característica principal de los populismos tradicionales, y que sigue presente en los fenómenos actuales, es la necesidad de crear un fundamento material que les permita cultivar el apoyo de las clases más bajas. Este planteamiento resulta bastante complejo cuando los populismos actuales se hacen extensivos a programas neoliberales que evidencian una aparente contradicción.

Señala también que la supuesta incompatibilidad entre el populismo y el neoliberalismo obedece en muchos casos a las diferentes definiciones que se han elaborado sobre este último. En la literatura latinoamericana se pueden identificar cuatro perspectivas diferentes: la histórica/sociológica; la económica; la ideológica; y la política. Todas estas perspectivas han creado un amplio marco teórico dentro del cual, cualquier fenómeno sea calificado como populismo.

En virtud de lo expuesto, el autor define el populismo como un régimen político flexible que se ha acoplado a las transformaciones políticas, económicas y sociales de la región, mezclando características del populismo clásico y del neoliberalismo. Se refiere así a la «variante liberal del populismo». Esta nueva variante goza de características de los populismos tradicionales y de políticas económicas de corte neoliberal. La visión tradicional jamás concebiría esta fusión apelando a los rasgos diferenciados y antitéticos que presentan cada modelo.

Las políticas neoliberales plantean la apertura al libre mercado, en tanto que los populismos tradicionales fomentaban políticas de Estado intervencionistas y estatistas. Hoy se obliga también a la austeridad fiscal y a la integración económica internacional, que contrasta con un Estado poseedor de industrias protegidas y controles de precios o subsidios del

populismo clásico; finalmente el neoliberalismo realiza una redistribución de los recursos hacia arriba más que hacia abajo, contrariando las prácticas populista tradicionales.

Pese a la aplicación de estas medidas de corte neoliberal, los nuevos líderes latinoamericanos se ingenian mecanismos que les permiten aplicar políticas sociales generalmente focalizadas, para crear y mantener bases locales de apoyo clientelista.

De esta manera se puede sostener que el neoliberalismo y el populismo no constituyen proyectos antagónicos, ya que más bien poseen simetrías y afinidades inesperadas. Según afirma Roberts, sobre la base de una investigación realizada para el caso peruano de Alberto Fujimori, «...el populismo puede complementar y reforzar al neoliberalismo en ciertos contextos...» (2001).

En este sentido, Kurt Weyland establece las siguientes afinidades entre el neoliberalismo y el neopopulismo: 1) Tanto los líderes neopopulistas como los ideólogos del neoliberalismo buscan el apoyo de «masas» desorganizadas que se desempeñan en el sector informal de la economía; 2) Los liberales y los neopopulistas tienen una relación adversa con las organizaciones intermedias de obreros sindicalizados, trabajadores públicos y sectores empresariales ligados a la sustitución de importaciones y al proteccionismo estatal; 3) Los liberales y neopopulistas buscaron fortalecer la autoridad del ejecutivo para realizar políticas de ajuste que fueron vistas como «necesarias» y exitosas por varios sectores de la población en contextos hiperinflacionarios; y, 4) tanto los liberales como los neopopulistas coincidieron en la necesidad de emplear políticas focalizadas para combatir la pobreza y ganar el apoyo de los más pobres en el sector informal (citado por De la Torre, 2001).

Con base en las consideraciones expuestas, el concepto de neopopulismo que servirá de fundamento para el análisis de la política económica de Lucio Gutiérrez es el siguiente:

El neopopulismo constituye una variante liberal del populismo tradicional, caracterizada por:

1. La presencia de líderes personalistas que surgen como consecuencia del debilitamiento de las instancias de representación e intermediación, como

- por ejemplo los partidos políticos, los sindicatos y demás gremios, por tanto su relación es directa con el pueblo;
2. La aplicación de políticas neoliberales en el campo macroeconómico, principalmente en lo que respecta a normas de austeridad fiscal, priorización de la deuda externa; y, privatizaciones de las empresas que fueron estatizadas por los líderes de los populismos tradicionales;
  3. La aplicación de políticas microdistributivas, focalizadas que les permiten crear y mantener vigentes redes clientelares en las que fundamentan su apoyo popular.

## La política económica de Lucio Gutiérrez

Previo al análisis de la política económica del Presidente Lucio Gutiérrez, es preciso realizar un breve acercamiento a las posibles causas que dieron lugar a su victoria.

En 1999 Ecuador vivió la peor crisis fiscal de los últimos setenta años; entre sus causas se encuentran las siguientes:

- La guerra con el Perú en 1995, que costó al país alrededor de tres mil millones de dólares<sup>7</sup>, lo que se vio reflejado entre otros hechos en el traspaso de un banco de mediano tamaño (Banco Continental) a manos del Banco Central del Ecuador;
- El fenómeno del Niño, que destruyó la mayor parte de la región costera ecuatoriana, incluyendo infraestructura vial, cultivos y agroindustria. Se estima que las pérdidas por este motivo ascendieron a mil cien millones de dólares<sup>8</sup>.
- El precio del petróleo, que desde 1997 no superó los 10 dólares<sup>9</sup>, lo que significó una pérdida masiva de recursos pues la exportación de este producto constituye una de las mayores fuentes de financiamiento del presupuesto ecuatoriano.

---

7 Revista *Semana*, marzo 15 de 1999.

8 «La crisis económica». *Diario Hoy*, 10 de mayo de 1999, tomado de la página web <http://www.hoy.com.ec/textofinal.asp?numero=16192&texto=dolarizacion>

9 En *Tierra de Ciegos...*, Revista *Semana*, 8 de marzo de 1999, p. 50

Sin embargo, el punto más álgido de la crisis llega tras la aplicación de las políticas encaminadas a salvar a la banca privada ecuatoriana de la quiebra producida, entre otros, por las altas tasas de interés que se establecieron desde 1995 en el país y que tuvieron un efecto devastador en los sectores productivos, deteriorando la cartera de los bancos. Esta ayuda estatal a los bancos privados se denomina «El salvataje bancario», en cuya aplicación podemos encontrar dos momentos:

El primero consiste en la inyección de capital (créditos) del Banco Central del Ecuador hacia las instituciones bancarias en crisis a fin de evitar su quiebra. Los principales bancos beneficiados de esta medida fueron el Filanbanco, el más grande del país; y el Banco del Progreso, cuyo tamaño, también era considerable. A pesar de esta intervención, cuyo costo fue muy alto para el erario nacional, no se logró superar la iliquidez del sistema financiero ecuatoriano.

Según afirma Wilma Salgado, analista económica y actual Gerente de la Agencia de Garantía y Depósitos:

La política de ‘salvataje bancario’ aplicada desde el inicio del gobierno del Presidente Mahuad, significó la emisión inorgánica de dinero por parte del Banco Central, en magnitudes sin precedentes históricos, alrededor de 1.000 millones de dólares entre Agosto de 1998 y Febrero de 1999, y US\$1.300 millones entre marzo de 1999 y Enero del año 2.000-. Esas masas enormes de dinero líquido que se canalizaron como préstamos a los bancos, con el argumento de impedir su quiebra, fueron destinados a la compra de dólares y su colocación fuera del país, para cancelar créditos vigentes por parte de los propios bancos o de sus clientes, para evadir el pago del impuesto del 1 por ciento a la circulación de capitales o simplemente en busca de mayor seguridad<sup>10</sup>.

El sistema financiero y económico del Ecuador continuaba en crisis, por lo que el Banco Central del Ecuador, con el fin de evitar la devaluación, vendió dólares de la Reserva Monetaria Internacional, lo que le significó una pérdida de setecientos millones de dólares, y por consiguiente, dejó sus

10 «La crisis económica y el gran salto al vacío de la dolarización», *Ecuador Debate* No. 40, tomado de la página web <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate40.htm>

bóvedas sin disponibilidad de sures y sin especies monetarias para prestar a los bancos que no lograban recuperar su solvencia económica,. Por lo anterior, decide decretar el denominado «Feriado Bancario», que consiste en el «segundo momento» del mencionado salvataje, mediante el cual se congelaron los depósitos de los ecuatorianos, por el lapso de una año. Esta medida generó un impacto social bastante devastador que afectó a los pequeños y medianos productores, debido a que su capital quedó retenido en los bancos, provocando la quiebra de muchas empresas y el consecuente desempleo.

Este congelamiento tampoco pudo mitigar la crisis en la que se encontraba la banca privada ecuatoriana, cuyas instituciones continuaron quebrando. Ante esta situación, el gobierno de Mahuad decidió crear la Agencia de Garantía y Depósitos (AGD), cuyo objetivo era devolver el dinero perdido por los depositantes de los bancos quebrados, labor que hasta el día de hoy no ha podido ser llevada a cabo y, en lugar de ello, la AGD continuó otorgando créditos a los bancos cuya situación económica se presentaba crítica; inclusive, en muchos casos éstos pasaron a su administración<sup>11</sup>. Para financiar a la AGD se le entregaron bonos emitidos por el Ministerio de Finanzas (actualmente denominado Ministerio de Economía), a fin de que ésta los cambiara por sures en el Banco Central, quien para poder cubrirlos emitió dinero de manera inorgánica, lo que provocó una devaluación acelerada del sucre<sup>12</sup>.

Las circunstancias expuestas generaron en Ecuador una serie de efectos negativos que pusieron en riesgo la estabilidad económica y política del país. En 1999 se registró una fuga de capital equivalente al 43 por ciento de la Reserva Monetaria Internacional; el dólar se incrementó en aproximadamente 200 por ciento (en 1999 el dólar costaba 7.114 sures, en tanto que en las primeras dos semanas de 2000, llegó a superar la banda de los 25.000 sures)<sup>13</sup> y la inflación cerró en un 60.7 por ciento. Esto se sumó a

---

11 Este fue el caso del Banco del Pacífico, la Previsora y Popular, así lo afirma Wilma Salgado en su artículo «La crisis económica y el gran salto al vacío» de la dolarización, *Ecuador Debate* No. 40, tomado de la página web <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate40.htm>

12 En la semana comprendida entre el 30 de diciembre de 1999 y 6 de enero de 2000, la moneda se devaluó en un 27.5 por ciento.

13 Ullrich, Mauricio, *La contabilidad del Banco Central del Ecuador en Dolarización»* Tomado de la página Web [http://www.cemla.org/pdf/acp\\_8\\_Ecuador-esp.pdf](http://www.cemla.org/pdf/acp_8_Ecuador-esp.pdf)



Ecuador en Cifras* <sup>14</sup>			
VARIABLES Macroeconómicas	1998	1999p	2000p
PIB (%)	0.4	-7	0
Inflación (%)	43.4	55	60
Déficit Público (%)	5.9	6.5	4.5
Balanza por Cuenta Corriente (%PIB)	-11	2.1	1.7
Tipo de Cambio (sucres por dólar)	6.780	17.500	25.000
Balanza Comercial (mill. de dólares)	-2.169	300	250

\*Datos de diciembre de 1999

Fuente: Latinwatch BBV

una recesión galopante, reflejada en el aumento del desempleo y disminución del consumo. Estas cifras, así mismo, nos permiten afirmar que para inicios del 2000 las familias ecuatorianas se encontraban empobrecidas y las finanzas públicas deterioradas. La grave crisis económica que vivió Ecuador se refleja en el siguiente cuadro:

En enero del 2000, ante la situación económica descrita, la falta de confianza de los ecuatorianos en la moneda nacional y la incapacidad de las autoridades económicas para controlar la masa monetaria, y por tanto el tipo de cambio, el Presidente Jamil Mahuad, bajo presión del sector productivo, principalmente de Guayaquil<sup>15</sup> y con el apoyo del FMI, tomó la decisión de dolarizar la economía con un tipo de cambio equivalente a 25.000 sucres.

La adopción de esta medida sumada al empobrecimiento de los ecuatorianos, trajo consigo un sinnúmero de protestas populares que terminaron con el derrocamiento del mencionado funcionario, por parte del triunvirato integrado por el coronel Lucio Gutiérrez, a nombre de los

14 Ortega Gómez de Segura, Esther. «Ecuador se suma a la moda de dolarizar la economía. Mientras tanto, la situación social empeora». *Revista América Económica*. (Documento en línea). Disponible:

<http://www.americaeconomica.com/reportajes/ereportajeecuador.htm>

15 En septiembre de 1998, Joyce de Ginatta, Presidenta de la Cámara de la Pequeña Industria del Guayas, planteó al régimen la alternativa de la dolarización para enfrentar la debacle de la economía e impedir que los salarios de los trabajadores continuaran pulverizándose. «Dolarización en Ecuador». (Documento en línea). Disponible:

<http://www.dolarizacionecuador.com/historia>.

militares progresistas; de Antonio Vargas, en representación del movimiento indígena<sup>16</sup>; y de Carlos Solórzano Constantini, expresidente de la Corte Suprema de Justicia, en representación de la sociedad civil guayaquileña.

El presidente Gutiérrez afirmó que la motivación para preparar el golpe de Estado, fue el saqueo al que había sido sometido el país, tras el cierre continuo de varias instituciones bancarias y la utilización de los denominados salvatajes bancarios, hecho que se agravó con la imposición de la dolarización: «Para el 20 y 21 de enero del 2000 sólo teníamos dos opciones: reprimir al pueblo, dispararle, matarle o unirnos a ese legítimo reclamo. Escogimos la segunda opción (...) luego de mi fe en Dios y mis hijas, ha sido lo más maravilloso que he hecho en mi vida».<sup>17</sup>

Desde ese entonces se dedicó a armar la plataforma política que lo llevaría al poder. Sus principales temas de campaña fueron la lucha frontal contra la corrupción y la pobreza, el cambio de modelo de desarrollo económico y social neoliberal, una política internacional soberana, y la independencia de créditos condicionados del FMI. Conforme consta en la declaración de principios de la Sociedad Patriótica 21 de Enero, estas fueron las razones que desencadenaron la rebelión del 21 de enero de 2000, y el objetivo principal del gobierno y su partido es su transformación<sup>18</sup>. Estos principios se enuncian así:

## La lucha frontal contra la corrupción y la pobreza

«La corrupción institucionalizada por los grupos hegemónicos sigue llenando de vergüenza y escarnio a la mayoría de nuestro pueblo, que nada tiene que ver con esas conductas delincuenciales. El llamado atraco bancario del siglo se mantiene en la impunidad. El Poder Judicial y los organismos

---

16 Para el movimiento indígena la dolarización constituía «una burla y una mentira más al pueblo», según lo expresó su portavoz Antonio Vargas. Tomado del *Diario el Comercio* de 15 de enero de 2000.

17 Tomado de «Un Hombre que nació de pie», en la página web <http://by1fd.bay1.hotmail.msn.com>, 16 de abril del 2003.

18 Tomado de la Declaración de Principios de la Sociedad Patriótica 21 de enero, <http://www.sociedadpatriotica.com/images/articles/programa.pdf>

de control del Estado se han mostrado como unas momias que no se enteran de nada, que no sancionan a nadie»<sup>19</sup>.

### *El cambio de modelo de desarrollo económico y social neoliberal*

El modelo neoliberal ha sido cuestionado y combatido por el Movimiento Plurinacional Pachakutik desde su aparición.

Las fracciones más opulentas de la clase dominante no sólo han sufrido una quiebra ética y moral que las descalifica para seguir ejerciendo el gobierno de nuestro pueblo, sino que además, en su mediocridad congénita, se han tragado la rueda de molino del discurso de la globalización neoliberal y han llevado su tradicional sometimiento al extremo de renunciar a la soberanía nacional, suplantando uno de sus símbolos más importantes: la unidad monetaria: el Sucre, para reemplazarla con el dinero de una potencia extranjera<sup>20</sup>.

Además, en la mencionada declaración de principios consta su oposición al modelo económico impuesto por la «globalización neoliberal», afirmando que éste sólo ha beneficiado a las grandes potencias en perjuicio de la producción y la generación de la nueva riqueza de los países de economías débiles. Frente a esto plantea el reemplazo del modelo neoliberal y la implementación de uno nuevo que contará con la participación de los trabajadores y el pueblo en general, basado en el trabajo creador y la explotación conciente de los recursos naturales. Este nuevo modelo de desarrollo buscará: «una distribución de la propiedad y el ingreso, más justa y equitativa, la planificación estratégica y el apoyo estatal al desarrollo de la agricultura, sobre todo de la destinada a mejorar la oferta de los productos básicos de la canasta familiar, de la industria, la pequeña industria y la manufactura»<sup>21</sup>.

---

19 Ibid

20 Ibid

21 Ibid.

## Política internacional soberana

Cuando era candidato, el actual primer mandatario criticó la presencia de una base militar norteamericana en Manta, que violenta la soberanía nacional, y sostuvo que no se le prestaría apoyo para su funcionamiento.

## La independencia de créditos condicionados del FMI

En el Programa Económico Alternativo, presentado por el Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero, se señala como punto crítico las frecuentes condiciones impuestas por los organismos multilaterales de crédito que han afectado «la capacidad local de producción, de generación de empleo, han tolerado la corrupción en la socialización de pérdidas durante crisis mientras se encontraba pendiente la firma de la carta de intención con el FMI condicionada a políticas que encarecerían los costos de la vida y en consecuencia el aumento de la pobreza»<sup>22</sup>. Frente a esto, en el programa económico alternativo del Presidente Gutiérrez, se establece la necesidad de diseñar una nueva estrategia de desarrollo económico, cuyas medidas sean diferentes a las tradicionales, basadas, principalmente en la recuperación de los créditos pendientes del salvataje bancario y el control de la corrupción para lograr así la reactivación de la economía y el incremento de los ingresos fiscales con el principal objetivo de no recurrir a las «créditos condicionados del FMI».

Sin embargo, «a partir de la segunda vuelta electoral su discurso varió»<sup>23</sup>, y los aspectos políticos y económicos que habían sido criticados fueron aceptados. Así, dio prioridad a las negociaciones económicas con organismos multilaterales de crédito como el FMI, disminuyó su oposición a la participación del Ecuador en el ALCA y propuso un afianzamiento de las relaciones con Estados Unidos, buscando el espaldarazo del presidente

---

22 Programa económico alternativo del Presidente Lucio Gutiérrez, tomado de la página web <http://www.sociedadpatriotica.com/images/articles/programa.pdf>

23 Afirmación hecha por Gilberto Talahua Paucar, Dirigente de fortalecimiento político y organizativo de la Conaie, en una entrevista personal.

George Bush, a quien visitó el 11 de febrero del 2003 y se declaró: «espontáneamente amigo y mejor aliado del presidente estadounidense»<sup>24</sup>. Al llegar a la presidencia, Lucio Gutiérrez se proclama como el salvador de los ecuatorianos y el guía de la «Segunda independencia»<sup>25</sup>, que permitirá el resurgimiento económico y social del país, rescatando siempre los valores nacionales.

En cuanto a la política económica, es necesario señalar que en la campaña electoral Lucio Gutiérrez no presentó un proyecto para ser desarrollado durante su gobierno, situación que ocasionó una serie de críticas y reparos por parte de analistas políticos y económicos. Esto en ningún momento constituyó un impedimento para el logro de su victoria electoral, por lo que llegó a la presidencia sin un proyecto económico específico, que se vio remplazado de manera inmediata por los compromisos contraídos en el Acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional, en febrero del 2003.

El acuerdo con el FMI constituía la aplicación inmediata de medidas de ajuste económico, algo que Gutiérrez y sus aliados habían repudiado en todas las apariciones públicas de campaña. Este incumplimiento generó malestar no sólo en el pueblo ecuatoriano sino también en sus aliados, cuya inconformidad con la política económica del régimen ha sido aplacada a través de una poción mágica: la participación en la organización del Gobierno y la entrega de algunos puestos importantes de la administración pública, pero también de aquellos en los que se plasma el poder local: jefaturas, tenencias políticas y direcciones provinciales.

Para comprender los alcances de la política económica del Presidente Gutiérrez es necesario revisar la situación económica y social por la que atravesaba Ecuador en el momento de asumir el mandato, ya que muchos de estos datos han servido para que el gobierno justifique su acuerdo con el FMI.

24 Cornejo Mancheno, Diego. «En busca del rumbo perdido», especial del diario *Hoy*, por los cien días de gobierno del Presidente Lucio Gutiérrez. (Documento en línea). Disponible: [www.hoy.com.ec](http://www.hoy.com.ec)

25 «Por la segunda Independencia Coronel Lucio Gutiérrez», (Documento en línea). Disponible: [www.goecities.com/shinallatak/segunda-independencia.htm](http://www.goecities.com/shinallatak/segunda-independencia.htm), 16 de marzo del 2003.

La actividad económica del país ha sufrido un proceso de desaceleración desde comienzos del 2001, lo que ha llevado a que evidencie actualmente una tendencia a la recesión, ya que según lo afirma *Análisis de Coyuntura Económica*, del primer semestre del 2003, del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales -ILDIS, existe una reducción de las expectativas de crecimiento para el 2003 del 4 por ciento al 3 por ciento, que obedece a la política contractiva; al estancamiento de las remesas que envían los migrantes y a la caída de la inversión extranjera por la finalización de la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP).

No sólo este índice llama la atención en lo que se refiere a la situación económica crítica por la que atraviesa el país. Entre los argumentos a favor de la dolarización tuvo mucha importancia el de la estabilidad de precios y, por tanto, la consecuente reducción de la inflación. Sin embargo, la realidad ha obligado a que este argumento sea remplazado por el de que los agentes pueden incrementar sus proyectos de consumo y de inversión en una base más confiable, con expectativas que sí habrán de cumplirse. Así, en el primer semestre del 2003 la inflación mensual registró porcentajes menores al 1 por ciento, durante los meses de febrero, marzo, mayo, junio y julio, en tanto que en los meses de enero y abril esta alcanzó el 2.50 por ciento y el 1 por ciento, respectivamente. Al parecer los índices señalados son positivos, no obstante hay que señalar que la tenencia a la baja obedece en gran parte a los bajos precios de los productos importados, frente a la costosa producción interna, resultado de la poca competitividad y rigidez cambiaria.

En cuanto al Producto Interno Bruto, según la estimación esperada para el año 2003 por Banco Central del Ecuador, éste alcanzará los 27.000 millones de dólares, frente a los 24.311 millones del 2002<sup>26</sup>. Estos datos permitirían intuir un aparente crecimiento económico que analizado a fondo resulta un espejismo que se desvanece, básicamente por la reducción de las expectativas oficiales de crecimiento, a pesar de que se mantienen índices altos en el precio del crudo. En la proforma presupuestaria correspondiente al 2003, aparece como referente el precio del barril de petróleo en 18 dólares,

---

26 Fuente: Boletines Mensuales del Banco Central del Ecuador.

valor que ha sido ampliamente superado, ya que en junio del 2003 este se cotizaba alrededor de 27 dólares por barril.

La lotería del elevado precio del petróleo<sup>27</sup> de ninguna manera significó un incremento en los ingresos del país, debido a la disminución de la producción desde 1995. Según consta en Análisis de Coyuntura Económica, atrás citado, en el primer semestre del 2003 se produjo una contracción del 6 por ciento en la producción total del crudo respecto del mismo período del año anterior. Se afirma entonces, que en el primer semestre del 2003 se produjeron solamente 65 millones de barriles lo que significa una caída de 31 millones de barriles en la producción diaria, respecto al año anterior. Esto vuelve casi imposible el cumplir con la cifra de 153 millones de barriles, establecida en el Presupuesto del Estado para el año 2003.

Los indicadores sociales tampoco han sido muy alentadores durante los meses de gobierno del Coronel Lucio Gutiérrez. La canasta familiar básica alcanzó los 363 dólares en la costa y 377 en la sierra, frente a un promedio de ingresos mensuales de 317 dólares en Quito y 252 en Guayaquil, lo que evidencia incapacidad de la mayoría de la población para adquirir productos alimenticios básicos. Dada la grave situación económica, el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censo se ha visto en la necesidad de crear una canasta vital que no contiene los productos de primera necesidad, pero sí aquellos básicos para una alimentación que al menos permita sobrevivir, y esté al alcance de un porcentaje elevado de la población; el costo de ésta es de 256.08 dólares en la costa y de 259.94 dólares en la sierra<sup>28</sup>.

---

27 El petróleo constituye la segunda fuente de ingreso del gobierno central. Por este concepto el Estado ecuatoriano durante el primer semestre del 2003 percibió 716 millones de dólares, equivalente al 31 por ciento del total de sus ingresos, por concepto de aranceles recibió 179 millones de dólares, lo que constituye el 8 por ciento; mientras que la recaudación del Impuesto al Valor Agregado IVA constituye la principal fuente de ingresos ya que recibe por esta causa 798 millones de dólares, es decir aporta con 35 por ciento al presupuesto total, el impuesto a la renta es también una fuente de ingresos importante ya que generó 283 millones de dólares en el primer semestre del 2003 lo que equivale al 12 por ciento. Entre las fuentes que generan menor ingreso se encuentran el impuesto por consumos especiales, ICE, con un 3 por ciento y otros equivalente a 257 millones, esto es al 11 por ciento. Publicado en Boletines mensuales del Banco Central del Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas -Tesorería de la Nación.

28 Ibid.

Una vez evidenciada la situación de Ecuador a través de las cifras mencionadas, y debido a que el Acuerdo con el FMI es el documento que impuso el marco económico que seguiría el país, analizar la política económica del presidente Gutiérrez necesariamente nos lleva a enfocarnos en el mencionado compromiso internacional.

Para este efecto hemos dividido los acuerdos en tres partes: la primera corresponde a los compromisos que conllevan a la austeridad fiscal; la segunda a las medidas mediante las cuales se da prioridad a la deuda externa; y la tercera, a los compromisos que preparan el campo jurídico y económico para iniciar procesos privatizadores.

## **Ajuste y equilibrio fiscal**

Tanto el Presidente Gutiérrez como su equipo económico han justificado la implementación de políticas radicales de austeridad fiscal, en el hecho de que recibieron un país con un déficit alarmante, y cuya continuidad daría lugar a un estancamiento del desarrollo económico, frente a lo cual la única solución era suscribir un acuerdo con el FMI. Este argumento también fue acogido por los líderes del movimiento Pachakutik, quienes tras las protestas de sus organismos de base, como por ejemplo la Conaie, defendieron la aplicación del acuerdo con el pretexto de que era necesario para fomentar el crecimiento del país, que permitirá posteriormente la aplicación de medidas de redistribución económica, encaminadas a beneficiar a los más pobres.

Este argumento se expone en la presentación que hace el gobierno del Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano, en donde señala las cifras que heredó del anterior gobierno. Dice:

¿Qué heredamos?.- Una brecha de financiamiento de dos mil millones de dólares para el 2003, que se origina en:

- Atrasos de 750 millones de dólares en planillas contraídas por el Gobierno anterior (aproximadamente 400 millones de dólares que sería ilegal no reconocer, y 350 millones comprometidos políticamente, que serán dados de baja).



- Aumentos, sin financiamiento, del 46 por ciento promedio en las remuneraciones del sector público para el 2003.
  - Amortizaciones e intereses de deuda interna y externa contraída en los años pasados
  - Un déficit fiscal proyectado al cierre del gobierno anterior, que debe ser revertido, de modo de consolidar la base económica de nuestra gestión de gobierno.
- ¿Qué estamos haciendo para corregir esta herencia? Hemos adoptado un esquema de economía de guerra para las finanzas públicas a través de un decreto «de austeridad efectivo a partir del presente mes»<sup>29</sup>.

Para poner fin a este déficit y permitir el ahorro estatal, en el Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional se establecen medidas como el congelamiento de los salarios en 2003 para los funcionarios públicos de carrera, una reducción del 20 por ciento en el sueldo del presidente, y una reducción del 10 por ciento en las remuneraciones superiores a mil dólares de los funcionarios de libre remoción. Así mismo, se establece la prohibición de cubrir el 100 por ciento de los cargos que posee el Estado, estableciendo como límite un 90 por ciento y la disminución de la masa salarial nominal del gobierno central en el presupuesto del 2004 con respecto al presupuesto del 2003.

Combustible, precios al consumidor en US \$ por galón				
Combustible	Actual	Aumento	Nuevo	
Súper	1.42	0.35	1.77	más IVA
Extra	1.12	0.20	1.32	más IVA
Diesel	0.9	0.03	0.93	más IVA
Pesca Artesanal	0.83	0.00	0.83	más IVA

29 Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. «Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano». (Documento en línea). Disponible: [www.ministeriodeeconomia.gov.ec](http://www.ministeriodeeconomia.gov.ec)

Para el efectivo cumplimiento de estas obligaciones el gobierno expidió un decreto, denominado de austeridad. A dicho decreto se sumó también el incremento de los precios de los combustibles en un 25 por ciento, como se puede observar en el siguiente cuadro<sup>30</sup>, lo que contraría las propuestas de campaña del presidente Gutiérrez, pues éste había prometido no atentar contra la economía de los ecuatorianos a través del congelamiento de los precios del combustible y los productos de primera necesidad.

A estas medidas de restricción económica, se suman también la suspensión de la concesión de préstamos por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por lo menos durante el 2003, con el fin de cubrir los gastos generados por los incrementos de las pensiones jubilares, decretadas por el anterior gobierno y que se hicieron efectivas en el 2001, 2002 y enero del 2003. A causa de estos incrementos sucesivos se declara el congelamiento de dichas pensiones. No sólo se congelan las pensiones jubilares, tampoco podrán darse incrementos salariales, ni en el sector público ni en el sector privado. La austeridad fiscal no queda únicamente en las medidas señaladas, puesto que también se realizaron fuertes incrementos en los servicios de luz, y transporte público y de carga<sup>31</sup>.

Con respecto a estas medidas Zonia Palán, analista ecuatoriana, señala que se puede calificar la política económica del gobierno de Gutiérrez como absolutamente fiscalista y de corto plazo, dado que no incorpora objetivos de desarrollo, sino que se reduce a conseguir estabilidad de los indicadores macro-económicos; dicha estabilidad no logra por sí sola la reactivación productiva, menos la redistribución del ingreso (2003)

Pese a los ofrecimientos del gobierno no existe una política redistributiva sostenida, lo que explica por qué, aunque se cumpla con la meta de crecimiento económico, no se reduce la pobreza. En este sentido la mencionada autora manifiesta que la presencia de una política económica liberal por un lado y la propuesta de una política redistributiva por otro, parece ser el nudo que el gobierno no ha podido resolver, y que no lo podrá hacer si se sigue pensando que tal correspondencia es posible. Una política económica

---

30 Ibid.

31 Los datos que constan en este acápite han sido extraídos del «Memorando de Política Económica», que consta entre los documentos anexos del Acuerdo suscrito con el FMI.

liberal garantiza la concentración del ingreso y favorece a los que más tienen, que son unos pocos, mientras que una política redistributiva busca el bienestar de los que menos tienen y que son muchos. Esta contradicción de intereses que caracteriza al poder político y a la economía, adquiere mayor sentido cuando para tranquilizar las angustias de la gente los gobiernos de turno, cantando, insultando, o trotando, han intentado distraer la atención pública de los grandes problemas nacionales.

## Deuda externa

La deuda externa de Ecuador, entre pública y privada<sup>32</sup>, hasta el 30 de junio del 2003 ascendía a 16'427.893 de dólares<sup>33</sup>. La garantía de su pago constituye un factor prioritario en las negociaciones del Fondo Monetario Internacional, para la aprobación de créditos.

De acuerdo con los compromisos contraídos por Ecuador con el FMI, el servicio de la deuda externa y el fomento del libre comercio son inalterables y superiores, por lo que la carta de intención en los párrafos 5 y 11 señala que el gobierno no incurrirá en nuevos atrasos, sean estos internos o externos, ni impondrá nuevas restricciones al comercio internacional. Para cumplir lo señalado, la primera acción previa del acuerdo consiste en la «eliminación de todos los atrasos externos no reprogramables» (Acosta, 2003), según el programa de eliminación de atrasos.

Se evidencia también la importancia que el gobierno le da al pago de la deuda externa, en el párrafo 12 del Memorando de Políticas Económicas, que señala que para la elaboración del Presupuesto General del Estado, se considera el precio del barril de petróleo<sup>34</sup> en 18 dólares, y si los ingresos

---

32 Se puede afirmar que la deuda pública ecuatoriana ha permanecido prácticamente congelada, ya que su crecimiento no ha sido alarmante, de 13.524 millones en junio del 2001 a 16.427 millones en junio del 2003, lo que representa el 68 por ciento del total de la deuda externa, valor que supera el 40 por ciento del PIB. En tanto que la deuda externa privada si ha sufrido un incremento considerable, en efecto, su participación dentro de la deuda externa ecuatoriana total alcanza el 32 por ciento en junio del 2003.

33 Tomado del Banco Central del Ecuador, [www.bce.gov.ec](http://www.bce.gov.ec)

34 Hay que considerar que la venta del petróleo constituye la segunda fuente de ingresos del Ecuador, por tanto, es un sustento muy importante para el presupuesto del país.

llegaran a superar el nivel programado, estos serán destinados a «...acumulación de depósitos del Gobierno en el Banco Central (Fondo de Estabilización Petrolero por liquidar) o a la reducción de la deuda pública».

La aparición de estos Fondos de Estabilización responde a la política neoliberal implementada por el Fondo Monetario Internacional en los países de Latinoamérica, así podemos comparar el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva, y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) de Ecuador, con el Fondo de Inversiones para la Estabilización Macroeconómica (FIEM) de Venezuela.

El FEIREP fue creado por la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, promulgada el 4 de junio del 2002, en el Registro Oficial No. 589 (art. 13). En primera instancia éste se crea como una cuenta especial denominada «Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva, y Reducción del Endeudamiento Público». Posteriormente en septiembre del mismo año se expide la Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, en la que se crea al FEIREP (art. 4) como un fideicomiso mercantil cuyo beneficiario será el Banco Central. Esto da lugar a la liquidación de la cuenta que se creó en primera instancia, y a la que se refiere la cita del párrafo 12 del Memorando de política económica. En tanto que el FIEM fue creado por la Ley del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), publicado en la Gaceta Oficial No 37.332, de fecha 26 de noviembre de 2001. Es un decreto con rango o fuerza de ley. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la mencionada ley, el FIEM constituye un fondo sin personería jurídica, adscrito al Banco Central de Venezuela.

El objetivo de los dos está íntimamente relacionado con la utilización de los recursos petroleros, aunque en el caso ecuatoriano es urgente mejorar su utilización, es decir, evitar su despilfarro y canalizar los recursos hacia obras prioritarias para el país; mientras que el fondo venezolano procura que las fluctuaciones del ingreso del petróleo no afecten el equilibrio cambiario y monetario del país. En cuanto al destino de los recursos, el caso ecuatoriano muestra una clara preferencia hacia la recompra de la deuda pública externa, destinando para este fin el 70 por ciento de los recursos.

Un 20 por ciento restante se usará para estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5 por ciento del Producto Interno Bruto, índice que deberá mantenerse de manera permanente ya que le corresponde cubrir los gastos ocasionados por catástrofes y emergencias legalmente declaradas conforme al artículo 180 de la Constitución Política de la República. El saldo, correspondiente al 10 por ciento, se destinará a los sectores de educación y salud para promover el desarrollo humano (art. 17). En el caso del Fiem, las inversiones se harán cuando el fondo exceda el 80 por ciento del monto equivalente al promedio del producto de las exportaciones petroleras de los últimos cinco años calendario: se usará el 40 por ciento para el Fondo Único social; el 25 por ciento para el Fondo de Rescate de la deuda pública de Venezuela; y el 35 por ciento restante para el Fondo de inversiones de Venezuela (art. 16) <sup>35</sup>.

El pago de la deuda pública está considerado como prioritario, inclusive en las expectativas de recursos económicos futuros que se generarán con la puesta en funcionamiento del nuevo sistema de explotación petrolera de Oleoductos de Crudos Pesados, OCP. Con estas supuestas ganancias se creará el Fondo de Estabilización Petrolero (FEIREP), de cuyos recursos el 70 por ciento se destinarán a la recompra de deuda, aclarándose que estos ingresos no pueden utilizarse para amortizaciones normales contempladas en el presupuesto.

El OCP, es el Oleoducto de aproximadamente 500 km de longitud que está siendo construido por la compañía privada Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) Ecuador S.A, integrada por las empresas extranjeras Alberta Energy Company Ltd. del Canadá,; AGIP de Italia; Kerr-McGee y Occidental, de los Estados Unidos, Repsol- YPF, de España y Argentina respectivamente, y Techint de Argentina. Este oleoducto tienen como objetivo incrementar la producción y exportación del petróleo ecuatoriano, lo que traería consigo un incremento en sus ingresos. Al comienzo del período de operación, el oleoducto tendrá una capacidad real sostenible no menor de 410.000 barriles por día en el Segmento Uno, y de 450.000 barriles por día en el Segmento

---

35 Ley Orgánica de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal y Ley del fondo de inversión para la estabilización macroeconómica, tomadas de las páginas web <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial.htm> y <http://www.san-francisco.org/Comunitario/Fiem.htm>

Dos. La entrega final de la obra está planificada para el último trimestre del 2003<sup>36</sup>.

La buena voluntad del Gobierno de Gutiérrez hacia la deuda pública no resulta benéfica para la economía del país, ya que la salida de dólares pone en riesgo la sostenibilidad de la dolarización. Entre las principales causas de la salida de divisas, se encuentran el déficit comercial y el pago por los servicios de la deuda pública. En lo que se refiere al déficit comercial es preciso señalar que, según estima el Banco Central de Ecuador, hasta junio del 2003 se registró un déficit de 1.519 millones de dólares y un déficit de cuenta corriente de 1.700 millones de dólares (Acosta, 2003), lo que realmente afecta al crecimiento de la economía ecuatoriana y, como se mencionó, pone en riesgo el mantenimiento de la dolarización, ya que podría ocasionar una disminución de dólares en el mercado. Dentro de la estructura de egresos del gobierno ecuatoriano, dos son los rubros que abarcan el 78 por ciento de los gastos, siendo el servicio de la deuda externa la principal causa de egresos en el Ecuador. Hasta junio del 2003 por este concepto salieron del país 1.208 millones de dólares que equivalen al 43 por ciento del total de los egresos<sup>37</sup>.

Además de los factores señalados anteriormente, la sostenibilidad de la dolarización, también se ve afectada por la falta de producción interna, que ha generado que las importaciones sigan siendo mayores que las exportaciones en aproximadamente 138 millones de dólares, lo que genera una salida de dólares en mayor cantidad que los que ingresan.

### *Privatización de empresas estatales*

Una de las características más recurrentes de la aplicación de políticas neoliberales en Latinoamérica, es la necesidad de privatizar las empresas que se encuentran en manos del Estado. Esta exigencia ha sido cumplida por el gobierno de Ecuador, que se ha comprometido a crear el camino necesario

---

36 Ministerio de Energía y Minas de Ecuador. (Documento en línea). Disponible: <http://www.menergia.gov.ec>

37 Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas -Tesorería de la Nación.

para llevarlas a cabo. El rechazo popular que generalmente han ocasionado estas medidas cuando se ha intentado ejecutarlas, llevó a que el actual régimen bautice las privatizaciones con el nombre de «administraciones internacionales». Así, el Memorando de Política Económica, en el párrafo 20 señala la necesidad de que hasta finales de junio del 2003 las empresas telefónicas (Andinatel y Pacifictel) y las de distribución eléctrica, estén administradas por empresas internacionales de prestigio, para lo cual se eliminarán los subsidios estatales que estas venían recibiendo.

En esta misma línea se compromete a reducir en 100 millones de dólares la inversión de Petroecuador, empresa que está atravesando severos problemas financieros como producto de una política orquestada para conseguir su debilitamiento y posibilitar así su transferencia al sector privado. Así mismo, aceptó acelerar los procesos de liberalización, por ejemplo, en el comercio exterior y facilitar aún más la inversión extranjera en desmedro de la inversión nacional, sin medir las consecuencias que podrían tener para una estructura productiva sumamente frágil, en un Ecuador dolarizado y poco competitivo.

Ante esta política económica, varios analistas ecuatorianos como Alberto Acosta, aseguran que el ajuste del Coronel, o sea su ajuste neoliberal, a pesar de ser conocido por su contenido y sus consecuencias, plantea, sin embargo, otras preocupaciones. Al haber desechado las propuestas innovadoras existentes y discutidas por sectores que hoy forman su gobierno, se postergó la posibilidad de construir una alternativa y se condenó al país a la repetición de un libreto conocido. Pero lo grave no es que se está frente a más de lo mismo. El contenido inflacionario del nuevo ajuste, vía incremento de precios y tarifas en una economía dolarizada, golpeará a aquellos sectores productivos que ya han perdido su competitividad y que sufren duros embates por una creciente competencia externa, al tiempo que restará la capacidad adquisitiva de las mayorías. Algo nocivo en una economía que ha sido ajustada y desajustada hasta el cansancio, ajuste que aún no termina y que tiene su contracara recesiva, que se exacerba, por ejemplo, a través del incremento del precio de la gasolina, de los aranceles frenando la actividad de la economía que continuará dependiendo de los

vaivenes de la lotería del petróleo, cuyas fluctuaciones en este año están directamente atadas a los caprichos de Washington (2003)<sup>38</sup>.

Aunque las medidas descritas evidencian que la política económica escogida por el gobierno de Lucio Gutiérrez es de corte neoliberal, su frente económico reiteradamente afirma que el «programa económico del actual gobierno no tiene ‘color’, y responde exclusivamente a factores técnicos». Frente a esto Rafael Correa, director de Investigaciones Económicas de la Universidad San Francisco de Quito, afirma que es imposible, ya que la política económica es un campo netamente normativo de la economía, es decir, que responde a intereses y juicios de valor propios de quienes las están ejecutando.

En este sentido, el mencionado analista afirma que pese al corto tiempo que lleva en el poder Lucio Gutiérrez, y tras la suscripción del Acuerdo con el Fondo Monetario internacional, es posible identificar la política económica del actual gobierno como neoliberal, política similar a la que se viene aplicando en América Latina desde hace 20 años, iniciada con el denominado «Consenso de Washington», y que ha convertido a Latinoamérica en la zona más inequitativa del mundo (2001).

En razón de las características del concepto de neopopulismo que utilizamos para la realización de este trabajo, es preciso analizar las políticas sociales ejecutadas por el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez.

Pero en este aspecto, hay que señalar que hasta junio de 2003 las ofertas de campaña en cuanto a la presentación de una agenda de desarrollo humano no se habían hecho realidad. únicamente se había resuelto incrementar el

---

38 Además de los problemas brevemente descritos, hay que señalar que han comenzado a aparecer síntomas de corrupción por la vía del nepotismo o por el nombramiento en cargos públicos de personas sindicadas por la Justicia, lo que ha ocasionado ya la renuncia de varios funcionarios, incluyendo un ministro. Además, incomoda la creación de una unidad anticorrupción adscrita a la Presidencia, cuando el coronel en la campaña electoral ofreció fortalecer a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Igualmente preocupan algunos síntomas de autoritarismo.



monto del denominado «Bono solidario»<sup>39</sup> de 11.50 a 15 dólares, y permitir el acceso a éste de discapacitados y personas de la tercera edad.

El 23 de junio el presidente Gutiérrez, a través de una cadena de televisión presentó al pueblo ecuatoriano la Agenda de Desarrollo Social, cuyo programa principal es el «Bono de Desarrollo Humano». El Bono de Desarrollo Social es considerado como el «programa estrella» de gobierno de Ecuador en el ámbito social, y es muy similar a los programas focalizados que se han llevado a cabo en Brasil «Bolsa escola» y Oportunidades en México. Su pago entrará en vigencia desde el primero de julio del año en curso. Los beneficiarios de este programa percibirán entre 11.50 y 15 dólares, de acuerdo con su grado de pobreza. La investigación para establecer los niveles de pobreza y situar en ellos a las familias ecuatorianas aún se encuentra en fase de elaboración.

El antecedente del Bono de Desarrollo Social, es el Bono Solidario, que fue establecido en el gobierno del Presidente Mahuad y cuyo cobro no exigía requisito alguno, en tanto que el actual requiere que quienes lo cobren presenten el certificado de matriculación de sus hijos en la escuela, así como el carné de salud. La exigencia de estos requisitos, según afirman las autoridades sociales, busca garantizar el acceso de la niñez ecuatoriana a los servicios de educación y salud.

El bono de desarrollo humano forma parte de un programa social denominado «La Red de Apoyo Social» integrada además por programas de alimentación, tanto para escolares como para adultos, madres y recién nacidos, y el Bono de la Vivienda. También desarrolla programas para los grupos más vulnerables: niños menores de cinco años, adultos de la tercera edad y discapacitados. Incluye también el mejoramiento de los servicios

---

39 El bono solidario fue creado en 1998 bajo la presidencia de Jamil Mahuado Witt, y constituye un programa focalizado cuyo principal objetivo es compensar monetariamente (transferencia en efectivo) a la población pobre por la eliminación de los subsidios al gas, la electricidad y los combustibles, decretada en ese entonces. El programa en sus inicios estaba dirigido a: 1) madres de familia con al menos un hijo menor de 18 años, cuyo ingreso familiar no supere un millón de sucres, siempre que ni ella ni su cónyuge, si lo tuviere, perciban salario fijo, ni estén afiliados IESS (desde septiembre de 1998); 2) personas mayores de 65 años de edad, cuyo ingreso familiar no supere un millón de sucres, siempre que el beneficiario no perciba salario fijo (desde septiembre de 1998); y 3) personas que tengan un grado de discapacidad de por lo menos el 70 por ciento, cuya edad se encuentre entre los 18 y 65 años (desde abril de 1999).

universales de educación y salud. La ejecución de estos programas aun no ha sido definida, únicamente se encuentran planteados como proyectos de trabajo.

## Conclusión

A pesar del corto tiempo que lleva en el poder el Presidente Lucio Gutiérrez, tanto en él como en su gobierno podemos ver varios rasgos que configuran su régimen político como neopopulista.

En cuanto a su liderazgo personalista, Lucio Gutiérrez llega al poder encarnando la figura del cambio; es la respuesta a los ecuatorianos excluidos que logran identificarse con el movimiento indígena, con quien logra un acuerdo político que les permite formar una coalición de gobierno. Representa además la manifestación del pueblo en contra de la élite política tradicional, que siempre estuvo caracterizada por ecuatorianos blancos, excluyendo del espacio público a los mestizos e indígenas.

Si bien en Ecuador no puede hablarse de una crisis de los partidos políticos tradicionales, debido a que en las últimas elecciones de diputados lograron varios escaños en el Congreso Nacional y constituyen mayoría, según afirma Hernán Ibarra resulta evidente la existencia de una apatía y pérdida de identificación de la población con la política. Esta situación favoreció el que la población escogiera la alianza indígena militar para la presidencia de la República.

Otra de las características de los neopopulismos, es la aplicación de políticas neoliberales completamente contrarias a las políticas económicas características a las de los populismos clásicos. Creo que en este aspecto no hay duda alguna, ya que desde la negociación de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional se puede evidenciar que la política económica a aplicar será de corte neoliberal. En este sentido, es preciso señalar que el coronel Gutiérrez incumplió las promesas de campaña, puesto que durante el discurso que manejó hasta la primera vuelta electoral se manifestaba completamente opositor a éstas y afirmaba la elaboración de un proyecto

económico alternativo que se caracterizaría por la participación permanente de los ecuatorianos. Esta decisión de continuar con las recetas neoliberales del Fondo Monetario Internacional, puso en peligro la alianza de gobierno que no soportó más de siete meses, lo que implica también un riesgo en la pérdida del apoyo popular del presidente Gutiérrez.

No está por demás señalar que Gutiérrez ha justificado la aplicación de estas medidas neoliberales, afirmando que son temporales puesto que su objetivo es primero recuperar al país de la crisis económica, para posteriormente poner en práctica sus planes de productividad social que mejorarían la situación económica en la que se encuentra Ecuador. La pregunta apunta a si el país resistirá hasta que el presidente Gutiérrez encuentre el terreno adecuado para cumplir con sus ofrecimientos de campaña y poner fin a la aplicación de políticas económicas, que de acuerdo con el resultado argentino, pueden conducir a la catástrofe económica de un país.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto. «Era innecesario esperar 100 días». En *Utopía*, UPS 23/05/03.

Acosta, Alberto. «Se consolida el neoliberalismo de los ponchos». En *Utopía*, UPS, 3/04/03

Acosta, Alberto. «Ecuador: entre la ilusión y la maldición del petróleo». En *Ecuador Debate*, (Revista en línea). Disponible: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate753.htm>

Burbano de Lara, Felipe. *El Fantasma del populismo, aproximación a un tema siempre actual*. Ecuador, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS.

Dávalos, Pablo. *La insoportable levedad de ser gobierno*, 28/02/03.

Correa, Rafael. *La política económica del gobierno de Lucio Gutiérrez*.

De la Torre, Carlos. «Política y Economía en los nuevos y viejos populismos». En *Ecuador Debate No. 53*, 2001. (Revista en línea). Disponible: [www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate218.htm](http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate218.htm)

Ibarra, Hernán. «El triunfo del coronel Gutiérrez y la alianza indígena militar». *Revista Ecuador Debate No. 57*, 2002, (Revista en línea). Disponible: [www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate218.htm](http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate218.htm)

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. *Análisis de Coyuntura Económica*, primer semestre del 2003.

- Mackinon, María y Alberto Petrone. *Populismos y Neopopulismos en América Latina*. Buenos Aires, editorial Eudeba, 2001.
- Novaro, Marcos. «Los populismos latinoamericanos transfigurados». En *Revista Nueva Sociedad*, no. 144.
- Palán, Zonia. 100 Días de la Carta de Intención con el FMI.
- Ponce, Javier. «El Ecuador al borde de una crisis de su democracia». En *Análisis de Coyuntura* (enero-julio), 2003.
- Roberts, Kenneth. «El liberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano». En Mackinon, María y Alberto Petrone. Op. cit.
- Vilas, Carlos. «¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas?. El mito del neopopulismo latinoamericano. Ponencia presentada en el foro «La Región Andina: entre los nuevos populismos y la movilización social». Pontificia Universidad Javeriana, 29 de abril del 2003. (artículo incluido en este libro).
- Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. Página web. Disponible: [www.ministeriodeeconomia.gov.ec](http://www.ministeriodeeconomia.gov.ec)
- Memorando de Política Económica. (Documento en línea). Disponible: <http://www.analisissemanal.org.ec>  
<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial.htm>  
<http://www.san-francisco.org/Comunitario/Fiem.html>



**NEOLIBERALISMO VS. NEOPOPULISMO  
¿UN NUEVO EJE DEL SISTEMA PARTIDARIO  
PARA LA BOLIVIA DE LOS AÑOS 1990?**

---

*Yann Basset*





Los años noventa en Bolivia han visto la aparición de nuevos partidos y políticos que se han calificado como «populistas» o «neopopulistas» según los autores. La caída de los partidos que conformaban la izquierda radical en el nuevo escenario de la Bolivia democrática ha instado incluso unos comentaristas a sugerir que el eje izquierda/derecha se veía desplazado por una nueva oposición entre partidos populistas y «sistémicos» o neoliberales (Mesa-Gisbert, 1992).

Sin embargo, la caracterización como «populistas» de estos nuevos movimientos o personalidades es muy problemática y plantea por lo menos dos cuestiones importantes. La primera tiene que ver con el carácter polémico y no reivindicado del término. En Bolivia como en muchas partes, muy pocos son los partidos que se autodenominan populistas, para no decir que todos rechazan tal rótulo<sup>1</sup>. Generalmente, el calificativo viene del exterior, y muy a menudo, de los adversarios políticos. Es que la palabra es cada vez más utilizada en términos polémicos, y con un toque más o menos claramente

---

1 En el caso de Bolivia, Max Fernández y Manfred Reyes Villa se negaron rotundamente a aceptar tal caracterización. En cambio, algunos militantes de CONDEPA lo reivindicaron en algunas oportunidades (vease Romero Ballivián, 1998, nota p. 35). Quiero agradecerle a Salvador Romero Ballivián por haberme comunicado este dato.

negativo. Esto implica que el tema del populismo se ha vuelto peligroso para un uso científico, supuestamente neutral<sup>2</sup>.

El segundo problema es saber si realmente existe una coherencia entre estos nuevos actores políticos que justifique la clasificación bajo una etiqueta común, y, por otra parte, qué tienen que ver con los populismos históricos que en Bolivia se tradujeron en la revolución de 1952 y en el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

Estos planteamientos nos llevan no solamente a preguntarnos quiénes son estos nuevos actores calificados de neopopulistas, sino también a tomar en cuenta el contexto de su aparición y de su identificación con el populismo en una perspectiva comprensiva. Esto implica que tenemos que identificar quiénes utilizaron la palabra, y con qué objetivo.

## El populismo en el debate político boliviano

En Bolivia, son muchísimos los partidos y políticos que alguna vez han sido llamados populistas, pero la palabra vuelve con particular insistencia para tres casos: el partido Conciencia de Patria (CONDEPA) del periodista Carlos Palenque, la Unión Cívica Social (UCS) del empresario Máx Fernández, y la Nueva Fuerza Republicana (NFR) del exalcalde de Cochabamba Manfred Reyes Villa.

Conciencia de Patria es cronológicamente el primer caso que fue calificado de populismo en los años noventa<sup>3</sup>. Aparece en las elecciones presidenciales de 1989 con la candidatura de Carlos Palenque que provocó una sorpresa, logrando el cuarto lugar en la contienda con 11 por ciento de los votos, y el primer lugar en el departamento de La Paz con 27 por ciento<sup>4</sup>.

Palenque es un antiguo cantor folklorista reconvertido al periodismo. Como propietario de la emisora de radiodifusión Radio Televisión Popular

---

2 Pierre-André Taguieff hace un análisis agudo del problema que plantea el carácter polémico y no reivindicado del término, problema cada vez más apremiante por el nuevo auge de popularidad que conoció la palabra en el debate político y en los medios de comunicación (1998).

3 Sobre Condepa, se puede consultar San Martín, 1991, y Sandoval y Saravia, 1991.

4 Los datos electorales citados en este artículo son los de la Corte Nacional Electoral de Bolivia. Los porcentajes se calculan sobre el total de voto emitido.

(RTP), logró establecer fuertes vínculos de identificación con el electorado aymará recién inmigrado del campo paceño a los barrios marginales de La Paz. Con su programa más escuchado, la «Tribuna Libre del Pueblo», se dirigió a esta población para que hablase de sus problemas cotidianos que tienen que ver con la falta de recursos, el desempleo, los servicios públicos deficientes de la ciudad de La Paz, el racismo más o menos abierto de la elite, etc. Palenque se convirtió así en un interlocutor muy importante para su gente, tratando de ayudarlo con sus problemas legales, promoviendo campañas de solidaridad, criticando la inacción de las autoridades. Este protagonismo le valió una sólida hostilidad de muchos políticos que lograron cerrar RTP en 1988. Este gesto poco acertado provocó una profunda emoción y movilización social, que fue la base de la candidatura de Palenque a las presidenciales y de la creación de CONDEPA.

El partido recibió el aporte de algunos grupos de izquierda y de indigenistas que diseñaron un programa y una ideología ad hoc que llamaron «endogenismo», y que mezclaba los temas del antiimperialismo, del nacionalismo comunitario indígena, de la autosuficiencia económica, y del rechazo a la oligarquía política y económica. Pero más allá del endogenismo, los éxitos electorales del partido se fundamentaron sobre el fuerte vínculo de confianza y de identificación que Palenque mantuvo siempre con su electorado. CONDEPA conquistó en 1989 las alcaldías de La Paz y de su ciudad gemela El Alto, pero nunca logró proyectarse realmente fuera del altiplano paceño y orureño. En 1993, la segunda candidatura de Palenque a las presidenciales consiguió 13.5 por ciento. Finalmente, Carlos Palenque murió de un infarto en marzo de 1997, a pocas semanas de unas nuevas elecciones presidenciales. Su colaboradora en RTP, Remedios Loza, se presentó en su lugar y logró capitalizar la emoción causada por su muerte, llegando a 16 por ciento. Luego, el partido se dividió y se perdió en una guerra interna que le hizo casi desaparecer en las últimas elecciones.

El caso de Unión Cívica y Social aparece casi al mismo tiempo pero Máx Fernández no pudo presentarse en las presidenciales de 1989 por no obtener la personería jurídica. Fernández es un mestizo originario de Cochabamba<sup>5</sup>. Empieza su carrera como transportador de cerveza, y al final de un impresionante recorrido de «self made man», logra controlar la mayor

cervecería del país, la Cervecería Boliviana Nacional (CBN). De ahí, el exitoso empresario decide lanzarse en política con los grandes recursos que le proporciona su empresa. Su estrategia electoral, muy simple y eficaz, consiste en campañas de proselitismo en las que entrega «obras a cambio de votos». Fernández empieza a financiar proyectos de interés público como infraestructuras de transporte, puentes, estadios, etc., sustituyendo a un Estado deficiente.

Estas realizaciones reemplazan cualquier programa político; Fernández se opone a los políticos que sólo «hablan» a su propia persona que «hace». Aunque Fernández no pudo presentarse a las elecciones de 1989, las municipales del mismo año dieron 14.7 por ciento a los candidatos de UCS. En esta ocasión, gracias a su ausencia de programa y a su flexibilidad táctica, el partido logró imponer hombres suyos en la cabeza de muchas coaliciones municipales como en Cochabamba, y más tarde, en Santa Cruz, la capital económica del país. Fernández manejó su partido como un empresario maneja su empresa, sin ningún rumbo ideológico y con el único fin táctico de ganar la presidencia. Los políticos de UCS, muchos antiguos empleados de CBN o tráfugas de otros partidos tenían que obedecer los mandos del jefe a quién debían sus puestos.

En 1993, Fernández obtuvo 13.1 por ciento a la presidencial, poco antes de morir en un accidente de helicóptero. Su hijo Johnny heredó de CBN y al mismo tiempo de UCS. Logró hacerse elegir alcalde de Santa Cruz, pero no pudo presentarse a la presidencial de 1997 por no cumplir con el requisito de edad mínima. Fue reemplazado por otro empresario, Ivo Kuljis que obtuvo 15.1 por ciento. Después de 1997, UCS emprendió una lenta pero inexorable caída a raíz de los problemas financieros y judiciales de la familia Fernández, acusada de evasión fiscal. En las presidenciales de 2002, Johnny Fernández apenas logró obtener 5.1 por ciento.

Finalmente, Manfred Reyes Villa apareció como actor de primer rango en la escena política. Militar retirado, empezó su carrera política en la Acción Democrática Nacional (ADN) del General Banzer, con la cual llegó a ser electo concejal de Cochabamba en 1991. Las maniobras en el Consejo

---

5 Sobre UCS, puede consultarse Mayorga (1991).

Municipal llegaron a tales extremos que el municipio quedó en una grave situación de anarquía. Reyes Villa aprovechó la ocasión, rompió con su partido, y logró finalmente ser elegido alcalde en 1993 como independiente. Por una suerte inesperada, llegó a la cabeza de la tercera ciudad del país en el momento en que se lanzaban nacionalmente las reformas de descentralización, que otorgaban grandes recursos para los municipios. Así, el nuevo alcalde pudo emprender un gran programa de infraestructuras.

El contraste entre la gestión de Reyes Villa y el período anterior le valió la adhesión de una gran mayoría de los Cochabambinos. Después de un tiempo de colaboración con el partido reformista Movimiento Bolivia Libre (MBL), Manfred Reyes fundó en 1996 su propio partido, Nueva Fuerza Republicana. Con este partido, negoció una alianza con ADN para la elección presidencial de 1997 que fue determinante para que Hugo Banzer llegara a obtener el primer puesto en los comicios y a ocupar la presidencia. En las elecciones municipales de 1999, NFR presentó por primera vez candidatos propios, y obtuvo casi el 8 por ciento de los votos, logrando mantenerse en la alcaldía de Cochabamba. Al principio del año 2000, Reyes Villa rompió con el gobierno de Banzer, poco tiempo antes de la llamada «guerra del agua» que estalló en abril en la ciudad de Cochabamba, y de la que logró salir con un capital político ileso. A raíz de problemas familiares, anunció su renuncia a la actividad política poco tiempo después, pero su nombre se pronunció con insistencia para las elecciones presidenciales de 2002. Finalmente, aceptó la postulación y lideró las encuestas durante toda la campaña con el lema un tanto impreciso del «cambio positivo», que buscaba posicionarse entre el continuismo de los partidos sistémicos y las posiciones radicales de la oposición de los cocaleros de Evo Morales y de los indigenistas de Felipe Quispe. Finalmente, la creciente polarización de la escena política jugó en contra de la candidatura de Reyes, que fue relegado al tercer lugar con 19.4 por ciento y no pudo disputar la presidencia. Su partido, que había logrado atraer a una coalición heterogénea que mezclaba movimientos liberales como el de Ivo Kuljis, progresistas como el del alcalde de Potosí René Joaquino, y campesinos como él de Alejo Véliz, terminó desgarrándose y debilitando la NFR.

## Una apelación polémica y abusiva

Ahora bien, cabe preguntarse qué tienen en común estos tres movimientos<sup>6</sup>. La primera cosa que salta a la vista es su posición de «outsider» y su surgimiento desde afuera de la escena política tradicional. Palenque es un periodista, Fernández un empresario, y Reyes Villa un exmilitar. Los tres fundan sus partidos respectivos independientemente de los partidos tradicionales e incluso en contra de ellos. Por eso, el discurso violento contra los partidos y los políticos tradicionales es sin duda otra de las características comunes más importantes. Este apunta a la corrupción, la ineficacia, y la colusión reales o supuestas de los tres partidos tradicionales que se sucedieron a la Presidencia desde 1985, es decir, el MNR de Gonzalo Sánchez de Lozada (Presidente de 1993 a 1997 y de nuevo desde 2002 hacia 2003), la ADN de Hugo Banzer (Presidente de 1997 a 2002), y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) socialdemócrata de Jaime Paz Zamora (Presidente de 1989 a 1993).

Los tres partidos comparten también la ausencia de un programa o de un claro rumbo ideológico. CONDEPA desmiente en parte esta afirmación pero ya hemos dicho que el endogenismo era un elemento bastante secundario en el movimiento. En los tres casos, el liderazgo personal del jefe se sustituye esta ausencia. Finalmente, podemos mencionar otra característica tal vez menos evidente: el hecho de que los tres partidos atrajeron a un nuevo tipo de electorado de pequeños trabajadores y empresarios independientes característicos del nuevo contexto neoliberal, que los partidos tradicionales no supieron atraer.

Sin embargo, a pesar de estos puntos comunes, existen marcadas diferencias en cuanto a varios aspectos. Sobre la estrategia primero: si UCS nunca tuvo problemas para hacer alianza con cualquier partido para mejorar sus posiciones en el campo político entrando incluso en una coalición nacional temprano en 1993, CONDEPA fue víctima de un constante ostracismo que en 1991 le costó la alcaldía de La Paz, conquistada por una coalición

---

6 En los casos de Condepa y UCS, los dos partidos más antiguos que fueron llamados populistas o neopopulistas, existen varios estudios comparativos, por ejemplo: Mayorga (1997), y Romero Ballivián (1997).

de todos los partidos en contra de la candidatura de Palenque. CONDEPA entró en una coalición nacional solamente en 1997, después de la muerte del líder, y esta movida estratégica fue determinante para suscitar las guerras internas que habrían de socavar las fuerzas del partido.

Por su lado, NFR se ubica en un camino intermedio, entrando temprano en una coalición nacional en 1997, pero dejándola rápidamente para aceptar después solamente alianzas con partidos menores. Además, si NFR y CONDEPA siempre mantuvieron anclajes territoriales fuertes en su apoyo electoral (el departamento de Cochabamba para la primera, el de La Paz para la segunda), UCS tuvo un electorado cambiante según la estrategia proselitista de Fernández. Sobre todo, existen diferencias importantes en el tipo de liderazgo ejercido por los tres personajes. El de Palenque se fundamentaba en un vínculo identitario y emocional muy fuerte con la población aymará del altiplano. La dimensión emocional es muy atenuada en el caso de Reyes Villa, cuyo liderazgo se alimenta esencialmente sobre su reputación de eficacia y de buena gestión. Lo emocional, en cambio, es casi inexistente en el caso de Fernández, quien se proyectaba a partir de vínculos puramente utilitaristas con su electorado, aunque algunos terminaron identificándose con la «success story» del líder.

## Por una redefinición política del populismo

La apelación de populismo para designar estos tres casos no puede entenderse aisladamente, sino en contraste con los partidos tradicionales o sistémicos. En su libro *Electores en época de transición*, Salvador Romero Ballivián (1995) muestra como el contexto democrático otorgó un cierto acercamiento ideológico entre los tres mayores partidos de Bolivia al final de los años ochenta. Este acercamiento se hizo sobre la base de un triple consenso sobre la democracia representativa, la liberalización de la economía, y el multiculturalismo. Las elecciones presidenciales de 1989 fueron la ocasión del triunfo de este triple consenso. Aunque los tres partidos se dividieron y combatieron ferozmente para acceder a la Presidencia, ya no ostentaron perfiles irreconciliables en su orientación ideológica sino

diferencias de matiz. Frente a ellos la izquierda, que seguía apegada a la matriz Estado-centrista de la economía boliviana y a la confrontación social más o menos violenta, quedó largamente marginada.

Dos de los nuevos partidos que recibirían la apelación de neopopulistas aparecieron en este contexto. Inmediatamente, los partidos tradicionales emitieron dudas en cuanto a su aceptación del triple consenso. El perfil político de Palenque y Fernández, su modo de relacionarse con las masas, se parecía más al estilo movimientista del período de la revolución de 1952, que a lo que se esperaba de un político en el contexto de una democracia representativa. La mayor diferencia con el populismo histórico del MNR de 1952, era únicamente en tal perspectiva un papel más importante de los medios de comunicación, que permite una mayor centralización del movimiento al rededor de la figura del jefe<sup>7</sup>. También el programa económico de Palenque recordaba el nacionalismo revolucionario de la misma época, y el asistencialismo social de ambos líderes parecía sustituir lo que abandonaba paulatinamente el Estado en el contexto neoliberal. Más tarde, Reyes Villa racionalizaría la oposición confrontando al «modelo» económico y al «sistema» político, aunque en términos bastante imprecisos, durante su campaña de 2002. Esto nos muestra que la apelación de populista no surgió en rigor al rededor de elementos de estos nuevos partidos, sino en la diferencia real o percibida con respecto a los partidos tradicionales, apegados al triple consenso. Tal caracterización viene básicamente de los políticos tradicionales y de los medios de comunicación.

Sin embargo, todo eso no parece suficientemente claro y preciso para definir un supuesto nuevo populismo. Primero porque la línea de demarcación entre neopopulistas y sistémicos o adeptos del «modelo» representativo y neoliberal es muy floja. Contrariamente a lo que denunciaron los políticos tradicionales en un primer tiempo, la actuación de estos partidos no se apartó significativamente del triple consenso. En lo político, los tres partidos fueron en algún momento socios de una coalición de gobierno, teniendo ministros egresados de sus rangos. Se adaptaron sin grandes

---

7 Para una comparación entre el populismo histórico del MNR y los neopopulismos en Bolivia, se puede consultar Cevallos Rueda y Paz Ballivián (2001).



problemas en los juegos institucionales y electorales de la democracia representativa<sup>8</sup>. Cada uno de los tres llegó a ocupar por largo tiempo la alcaldía de uno de los tres municipios más importantes del país, y aunque su gestión es siempre criticable, no lo es más que la de muchos ediles de los partidos tradicionales.

Esto nos lleva a considerar que, también en lo económico, los discursos muchas veces en ruptura con el «modelo» neoliberal no pasan mucho de lo retórico. Es verdad que ninguno de los tres partidos llegó al poder supremo, pero en el caso de Reyes Villa, que estuvo bastante cerca de lograrlo, resulta difícil imaginar que hubiera propiciado un cambio tan drástico en el rumbo económico del país<sup>9</sup>. En realidad, la diferencia ideológica entre supuestos sistémicos y populistas es casi inexistente. Podríamos evocar la ausencia de ideología o de programa claro para los populistas, pero los partidos tradicionales, aunque fuertemente ideologizados en el período previo a 1985, perdieron paulatinamente este carácter y se convirtieron en partidos cada vez más pragmáticos. A lo mejor, podemos hablar de una diferencia de estilo, los nuevos partidos son más centralizados al rededor de la figura de un jefe más o menos autoritario, que vendría incluso a sustituir a la organización partidaria. Sin embargo, ahí también la diferencia con los partidos tradicionales es poco convincente. Ellos, a pesar de tener una organización antigua y bien implantada, mostraron una cierta tendencia a otorgar cada vez más protagonismo a sus líderes respectivos<sup>10</sup>.

Finalmente, nos quedan dos caminos para apreciar el supuesto neopopulismo boliviano. El primero y más simple consistiría en descartar

---

8 Mayorga, 1997, op.cit. Como ya lo mencionamos, CUCS demostró incluso una clara habilidad para insertarse en los pactos de gobierno sobre los cuales se fundamenta el sistema político boliviano.

9 El programa de «Cambio positivo» de Manfred Reyes Villa para su campaña presidencial de 2002 se definió significativamente como un camino intermedio entre el continuismo y las propuestas más radicales del Movimiento Al Socialismo (MAS) de Evo Morales.

10 El peso del líder es muy significativo y creciente en la historia de los tres partidos «sistémicos». ADN fue claramente constituida al final de los setenta para promover la candidatura presidencial del General Banzer, la historia del MIR destaca el peso cada vez más importante de Jaime Paz Zamora, lo que, sea dicho de paso, le valió la estigmatización de sus opositores dentro del partido por «caer en el populismo» (Chávez Zamorano y Peñaranda de Del Granado, 1992), y el MNR fue literalmente cooptado al final de los ochenta por el «gonismo», o sea los partidarios de Gonzalo Sánchez de Losada, quién también fue atacado como «populista» en algunas oportunidades (Mayorga, 1993).

tal apelación para los partidos analizados. Esto tiene el mérito de reservar el uso de la palabra al populismo histórico, lo que parece más coherente<sup>11</sup>. El segundo camino es adoptar una definición mínima del populismo como tipo de discurso que apela al «pueblo» en contra de las elites, sin darle contenido en términos de base social, de ideología, de organización, programa, etc. En este caso, descartamos la idea de que haya habido en Bolivia una supuesta oposición entre sistémicos y populistas como eje del sistema partidario. Ya no podemos considerar estas nociones sobre el mismo plano de lo que es (o ha sido) el eje derecha/izquierda. Todos los políticos son susceptibles de hacer en un momento dado un discurso populista, pero no se puede decir de ellos que *son* populistas en el mismo sentido que diríamos de otro que es socialista, nacionalista, liberal, conservador, etc. En tal perspectiva, el populismo es simplemente un tipo ideal de discurso político<sup>12</sup>.

Creemos que esta segunda perspectiva es la más adecuada. Primero porque el populismo es un concepto que nunca generó un verdadero consenso y siempre fue criticado<sup>13</sup>, incluso si nos limitamos al ámbito latinoamericano en el que la noción tuvo mayor coherencia<sup>14</sup>. Y segundo, porque tal definición mínima tiene el mérito de unificar las perspectivas sobre el tema, ya que existen en el mundo muchos fenómenos diferentes que han sido estudiados como populismo, y que se apartan mucho de la definición que podría surgir del estudio exclusivo del populismo latinoamericano<sup>15</sup>. Tal definición (que tiene el mérito de unificar el sentido que acordamos a la palabra más allá de América Latina, y también, de adecuarse a la significación que tiene en el debate político y los medios de

---

11 Aunque existen debates sobre su definición, el populismo siempre aludió a un objeto bastante claro en el contexto latinoamericano, cuyos casos paradigmáticos son los fenómenos del peronismo en Argentina y el vargasismo en Brasil (véase por ejemplo Weyland, 1999). Las teorías del populismo en América Latina derivan del estudio pionero de Gino Germani (1962). Descartar la utilización de este concepto por los movimientos contemporáneos tiene el mérito de conservar la coherencia del populismo histórico como concepto (Lynch, 1999).

12 Pierre-André Taguieff (2002) apunta a un trabajo de redefinición en este sentido.

13 Al respecto, se puede consultar el estudio clásico de Peter Worsley (1969).

14 En el caso del Ecuador, Rafael Quintero López (1997), hizo una crítica ilustrativa de la aplicación del concepto a Velasco Ibarra.

15 Para una perspectiva más amplia sobre el populismo, las dos obras clásicas más importantes son las de Gellner y Ionescu (1969), y Canovan (1981). Para un análisis más reciente, véase Hermet (2001).

comunicación en una perspectiva comprensiva), nos lleva a interesarnos en el populismo en la perspectiva de la crisis de la representación política, fenómeno que no es exclusivo de América Latina y aún menos de Bolivia.

Los defensores de la definición latinoamericana clásica del populismo, quienes reservan la utilización del concepto para calificar los regímenes y las políticas nacional-populares tal como lo hizo Germani (1962) al estudiar el peronismo en los años sesenta, podrían objetarnos la pureza del concepto original. Sin embargo, tal posición conduce a profundizar el desfase entre una utilización «sabia» del concepto y su utilización corriente en el debate político contemporánea. Además, perpetúa otro desfase en la utilización académica del concepto entre América Latina y el resto del mundo.

Cabe ahora interrogarnos, como conclusión, sobre la pertinencia de la redefinición que proponemos. El énfasis puesto en el pueblo como fuente de legitimidad muestra la cercanía del discurso populista con la ideología democrática; pero al mismo tiempo, hay un rechazo de la representación democrática precisamente porque el pueblo es visto como la única y exclusiva fuente de legitimidad. Podríamos decir que el populismo es una expresión a la vez antipolítica e hiperpolítica. Antipolítica, porque ataca directamente los partidos y los representantes (y no sus propuestas) a nombre del pueblo, restando así legitimidad al debate político; pero hiperpolítico porque al mismo tiempo relega los análisis económicos o sociales de los problemas al segundo plano, para considerar todas las cuestiones a través del prisma político de la lucha entre el pueblo y la elite.

En esta perspectiva, es cierto que los tres partidos mencionados para el caso boliviano se caracterizan por un recurrente discurso populista. Pero esto no nos dice mucho más sobre los afanes de reconocimiento cultural de Condepa, el sistema de clientelismo flexible de UCS, o las ambiciones renovadoras de NFR. El populismo puede adaptarse a muchas ideologías y contextos. Además, los partidos tradicionales no dudaron en emplear el mismo tipo de retórica cuando se presentaba la ocasión, particularmente en las campañas electorales. Basta con cambiar el contenido de lo que uno llama «pueblo» y/o «elite» para tener todas las variaciones posibles del espectro partidario, y utilizar un discurso populista adecuado para una ideología democrática (el pueblo-demos traicionado por sus representantes

de la elite), socializante (el pueblo-plebe en contra de los ricos), nacionalista (el pueblo-nación en contra de los «vendepatrias») o indigenista (el pueblo-cholo contra la elite blanca). La elasticidad y ambigüedad del concepto de pueblo permite jugar alrededor de estos sentidos, reivindicando siempre la democracia, y maximizando el auditorio movilizado.

Pero, ¿qué nos enseña este auge de discursos populistas en la Bolivia de los noventa? La definición que proponemos tiene su pertinencia si nos interesamos en los problemas de representación y legitimación del sistema político. En este sentido, el auge de los discursos populistas en los noventa nos dice mucho sobre los límites de la llamada «democracia pactada» para legitimar los partidos, y por ende, el mismo sistema político (Lazarte, 1998). En una encuesta ilustrativa de la Corte Nacional Electoral (CNE, 1999), podíamos ver la profundidad del descontento de los Bolivianos hacia los partidos políticos por varias razones que no podemos desarrollar sin salir de los límites de nuestro tema<sup>16</sup>. Pero no es casualidad observar que los discursos populistas en la Bolivia de los noventa hayan sido dirigidos en contra de los partidos tradicionales. Pensamos que el auge del populismo en este país demuestra la incapacidad creciente de los partidos para legitimarse en el contexto institucional boliviano<sup>17</sup>. Los acontecimientos recientes que atormentaron el país son una clara y dramática consecuencia de eso. Excluidos del gobierno del nuevo Presidente Carlos Mesa, los partidos fueron las principales víctimas de la revuelta popular de octubre de 2003.

---

16 Precisamos sin embargo que la encuesta demuestra que existen razones intrínsecas a los partidos (verticalismo, corrupción, falta de respuesta a diversos problemas), pero también razones que apuntan al sistema político en general y particularmente al modo de elección que confiere a los partidos un poder de mediatización enorme sobre el voto.

17 René Antonio Mayorga discute sobre este problema (entre otros) en su ponencia para el Diálogo Nacional que se llevó a cabo en 1997.

## BIBLIOGRAFÍA

- Corte Nacional Electoral. 1999. *Encuesta sobre democracia y valores democráticos*. La Paz: CNE-Pronagob.
- Canovan, Margaret. 1981. *Populism*. Londres, Junction Books Ltd.
- Cevallos Rueda, Galo y Ricardo Paz Ballivián. 2001. *Los rostros del neopopulismo*. La Paz: Fundemos.
- Chávez Zamorano, Omar y Susana Peñaranda de Del Grana-do.1992. *El MIR, entre el pasado y la esperanza*. La Paz, Artes Gráficas Latina.
- Gellner, Ernest y Ghita Ionescu. 1969. *Populism. Its meanings and national characteristics*. London, Weidenfeld & Nicolson.
- Germani, Gino. 1962. *Política y Sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, Paidós.
- Hermet, Guy. 2001. *Les populismes dans le monde*. Paris: Fayard.
- Lazarte, Jorge. 1998. «Estabilidad política, nuevos espacios de representatividad y la ética de la democracia». *En Opinión y análisis, No 30*. La Paz: Fundemos.
- Lynch Nicolás. 1999. «Neopopulismo: un concepto vacío». *En Socialismo y Participación, No 86*. Lima, diciembre.
- Mayorga, Fernando. 1997. «Compadres y padrinos: el rol del neopopulismo en la consolidación democrática y la reforma estatal en Bolivia». Flacso. *Cuadernos de Ciencias Sociales, No 96*. San José, enero.
- *Discurso y política en Bolivia*. 1993. La Paz : CERES-ILDIS.
- Max Fernández: *La política del silencio*. 1991. La Paz : ILDIS-UMSS.

- Mayorga, René Antonio. 1997. *Consolidación institucional: asignaturas pendientes y el desafío de la ampliación de la democracia representativa*. La Paz: Diálogo Nacional. Compromiso por Bolivia siglo XXI.
- Mesa-Gisbert, Carlos. 1992. «Bolivia. Municipales de 91: neoliberalismo vs. Populismo». En *Nueva Sociedad*, No.117. Caracas, enero-febrero.
- Quintero López, Rafael. 1997. *El mito del populismo*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Romero Ballivián, Salvador. «Condepa y UCS: evolución de una nueva generación partidaria». En *Reformas, conflictos y consensos*. La Paz: Fundemos.
- «Las tres generaciones de partidos en el siglo XX». *Opinión y Análisis*, No. 30. La Paz: Fundemos, 1998.
- Electores en época de transición*. La Paz : Caracas - Plural, 1995.
- Sandoval Godofredo y Joaquín Saravia. 1991. *Jach'a Uru: ¿La esperanza de un pueblo?*. La Paz: ILDIS-CEP.
- San Martín, Hugo. 1991. *El palenquismo*. La Paz: Los amigos del libro.
- Taguieff, Pierre-André. 2002. *L'illusion populiste*. Paris: Berg.
- «Populisme et anti-populisme, le choc des argumentations». *Mots*, No 55. París, junio 1998.
- Weyland, Kurt. 1999. *Clarifying a contested concept: populism in Latin American studies*. Atlanta: American Political Science Association.
- Worsley, Peter. «The concept of Populism». En Gellner, Ernest & Ghita Ionescu. 1969. *Populism. Its meanings and national characteristics*. London, Weidenfeld & Nicolson.

**ENTRE EL POSITIVISMO Y EL POPULISMO:  
LA EXPERIENCIA BRASILEÑA**

---

*César Augusto Ayala Diago*





## **El populismo configura el sistema político latinoamericano durante el siglo XX**

El populismo fue el fenómeno político más importante de América Latina durante el siglo XX. En los países donde estuvo en el poder también lo fue historiográficamente. Como movimiento político dominó y cubrió el espectro total de la política continental. No era para menos, sobre su eje giró la historia del continente y la de la gran mayoría de los países africanos y asiáticos que salían de la opresión del colonialismo. En su puesta en escena, todos los ismos ideológicos en boga tuvieron que ver con él: comunismo, liberalismo, conservadurismo, fascismo, falangismo, salazarismo, indigenismo; lo criollo y lo foráneo. Fue la síntesis de las ideas y de la acción política en los países tercermundistas, tenía de todos un poco y a todos daba posibilidades de ser parte suya. Sólo que a diferencia de los otros ismos, sus líderes nunca supieron que estaban haciendo populismo. Al fascismo, nazismo y comunismo sus mismos mentores los habían nominado así. En cambio, el vocablo populismo fue una invención académica. Una propuesta de análisis retrospectivo.

El populismo fue, además, competente interlocutor, contertulio sagaz y receptor malicioso en la adaptación a las condiciones del tercer mundo, de las grandes ideologías dominantes a lo largo del siglo XX. Podría decirse que el populismo se gesta en el diálogo dramático en el que la izquierda y la

derecha continentales tentaban incorporar al ejercicio de la política las ideas que se disputaban el favorecimiento de la población. El populismo fue el resultado de todo ese proceso al haber tenido en cuenta el otro ingrediente necesario para que las ideas mezcladas con intereses, disposiciones afectivas, equipamientos psíquicos y la cultura del medio que las recibía fueran ideas diferentes<sup>1</sup>. En esto consiste la originalidad del populismo que muchos le niegan. Radicalización o conservatización de idearios pasaban por su filtro: discusiones, edición de revistas, debates y lucha política. El populismo recreó la vida intelectual y política de las sociedades latinoamericanas y tercermundistas en general. Generó la radicalización de movimientos a su izquierda y a su derecha. Movi6 las estructuras conservadoras de la sociedad y la defendió también de las aventuras modernas.

Al populismo en busca del poder, se le combati6 por tener algunas analogías con el comunismo y el fascismo; en el poder se vino a pique por ir más allá de los estrechos intereses de las clases dominantes y después, agonizando el siglo, el neoliberalismo desmont6 las legislaciones y reivindicaciones que las masas habían conquistado durante los gobiernos populistas, y emprendió una política de privatizaciones de lo que el populismo, que parecía poco peligroso para la izquierda, había, sin embargo, nacionalizado.

De no haberse dado la revolución cubana en 1959, el populismo hubiera sido, en América Latina, el fenómeno más revolucionario del siglo. De hecho, donde no hubo revolución cubana lo fue. Las políticas sociales desarrolladas por los gobiernos de Vargas en Brasil, de Per6n en Argentina, Cárdenas en México, Velasco en Ecuador, Figueres en Costa Rica, López Pumarejo en Colombia, y las revoluciones de Bolivia en 1952 y de Guatemala en 1944, fueron, también, expresión suya. Dentro del populismo están también los procesos políticos de Fernando Belaúnde Terri y Juan Velasco Alvarado en Perú, de Omar Torrijos en Panamá, de Juan Bosch en República Dominicana. Los teóricos del *populismo económico* no dudan en afirmar que el modelo socialista de Allende en Chile (1970-1973) se gui6 por el populismo al igual que el dramático episodio de la Nicaragua

---

1 Al respecto ver ampliamente: Worsley Peter. «O Conceito de populismo». En: Tabak Fanny (org). *Ideologias - Populismo*. Rio de Janeiro, Livraria Eldorado Tijuca, 1973. p.23-67.

sandinista (1979-1989). Esto, si tenemos en cuenta el populismo como expresión de poder, como experimento político desde los gobiernos.

Empero, antes de populismo hubo positivismo. En los populismos de Vargas, Perón y Cárdenas, para mencionar sólo los más victoriosos, hubo una estrecha correlación entre ambos. Es decir, el populismo fue posible gracias a la vehiculación y articulación que el positivismo había permitido en la etapa anterior al populismo como expresión gubernamental. En Colombia, incluso, el positivismo jurídico le sirvió al populismo de Jorge Eliécer Gaitán para desplegarse con la facilidad que no tuvo en su etapa aprista.

## **El positivismo articula los contenidos de los discursos en circulación**

El positivismo fue un movimiento intelectual que articuló en la América Latina de finales del siglo XIX las ideas de Augusto Comte, Hebert Spencer, John Stuart Mill y Charles Darwin en una primera instancia. Más adelante permitiría articular también a los diferentes socialismos, anarquismos, tardíos romanticismos, historicismos y modernismos. El positivismo dinamizó la confrontación de las ideas, las avivó y donde no tuvo barreras para expresarse sirvió de alternativa a la difusión de los marxismos. Sirvió también de propuesta interpretativa científica de los fenómenos sociales, al tiempo que propuso soluciones igualmente científicas para los problemas por los que atravesaba el continente. Esto fue más posible, más dinámico y más fructífero en los países donde el Estado estaba distanciado de la Iglesia, donde la secularización de la sociedad había apartado a la Iglesia de los asuntos que le incumbían al Estado.

En Colombia, para citar un caso, el socialismo de distintas procedencias tuvo en la Iglesia su principal contradictor. Aquí, tanto el intelectual socialista como el radical liberal de comienzos del siglo XX tuvo que vérselas con las cúpulas eclesiales para legitimar su práctica política. Esto le significó un desgaste permanente que redundó en la cultura política conservadora-clerical colombiana. Las discusiones teóricas de entonces no se daban entre socia-

listas o liberales radicales con núcleos de pensamiento positivista, evolucionista o social-darwinista, sino alrededor de los temas que le resultaban incómodos a la iglesia católica, para la cual ser liberal constituía para el colombiano de entonces estar en pecado.

El populismo, que es el nombre con el que conocemos a los gobiernos que en América Latina hicieron la reforma burguesa, es un fenómeno de la historia moderna, contemporáneo a la configuración del marxismo. Sus ideólogos son justamente los contradictores de la propuesta política de Carlos Marx. Donde se consideraba superado por el marxismo cierto paradigma teórico, el populismo le potenciaba en la argumentación de una sociedad que preparara determinado país justamente para el socialismo. De ahí que el populismo corresponda en el siglo XX a una variante del socialismo del siglo XIX.

En la génesis del populismo como fenómeno universal, los significados de las revoluciones francesas de 1789 y de 1848 son trascendentales. Su lectura le dio bases no solamente al marxismo para la elaboración del modelo político proletario sino que nutrió en negativo, podría decirse, a la corriente populista de Rusia, el Narodnichestvo y al positivismo de Comte. En estos dos modelos un dejo conservador invadía las propuestas. Se trataba de una modernización del pensamiento conservador. En su esquema, era conservadora aquella persona que consiguiera conciliar el progreso que aportó la revolución francesa con el orden necesario para apresurar el tránsito a una sociedad positivista. Era ese el sentido de su apelación a los conservadores, cuando se percató de que de las clases liberales no vendría la transformación; y cuando constató, además, que los proletarios estaban presos de la utopía revolucionaria.

En la apelación a los conservadores que Comte hiciera en 1855, su concepción conservadora se sustenta en los temores que le produjo el fenómeno todo de la revolución francesa. Comte procuraba huir, por un lado, del jacobinismo rouseauniano, denominado por él metafísico, y de otro lado, del reaccionarismo de la restauración clerical. Era conservador en la visión de Comte la persona que, en consecuencia, consiguiera conciliar el progreso que aportaba la revolución con el orden necesario para apresurar la transición a una sociedad normal, o sea, para la sociedad positivista.

A partir de Augusto Comte, desde la segunda mitad del siglo XIX, América Latina contó con una propuesta nueva de construcción de República con características burguesas, sugestiva para aquellos países que no podían, por razones de peso histórico, elevar la edificación de una República liberal a secas. Se produce esto en un momento en que el liberalismo no ofrece ya una alternativa viable; o mejor, cuando hay conciencia de esto. Más que las vicisitudes por las que atravesó la vida personal de Comte y que permearon su obra, fueron sus principios los que mayor influencia provocaron.

### **Brasil: el mejor ejemplo de correlación entre positivismo y populismo**

Fue en Brasil donde más se recibió y donde mejor se comprendió la propuesta comtiana. Proclamada la República en 1889, sus padres fundadores encontraron en este pensamiento las luces para la formulación de sus contenidos. De acuerdo con sus seguidores, la existencia de un ejecutivo sabio y fuerte era indispensable para que Brasil pasara del estadio teológico al moderno. En su opinión, el gobierno tenía que ser revolucionario como el de la Francia de 1789 y capaz de combinar el orden y el progreso.

Los inspiradores de la nueva República brasileña la defendieron de la monarquía, a la vez que aspiraban a un régimen republicano que no siguiera el modelo liberal de desarrollo. En otras palabras, se necesitaba un régimen intermedio, o más bien una república conservadora de nuevo tipo, con una estructura fuerte capaz de defender los intereses de toda la población. De este modo, pregonaron una dictadura republicana comprometida con los conceptos positivistas de moralización y modernización de la vida nacional. Pero no sólo esto estuvo entre las especulaciones intelectuales, todo el arsenal teórico de Comte se presentó en la elaboración del nuevo modelo republicano que buscaba la intelectualidad brasileña.

El positivismo antes que el populismo pidió comprensión para su aplicación en tierras distintas a las europeas. Miguel Lemos, uno de los positivistas brasileños estrechamente relacionados con el positivismo

comtiano, percibía que en Brasil el proletariado no existía políticamente y lo urbano apenas comenzaba a formarse. Percibía también que los conservadores no renunciaban a la esclavitud y estaban atrapados en los principios del liberalismo y de la monarquía representativa. Las mujeres constituían un elemento accesible, pero el trabajo entre ellas sólo podría darse en el largo plazo dada la fuerza de las tradiciones católicas y patriarcales, y los proletarios eran presa de la utopía revolucionaria. La lectura que el positivismo brasileño hacía de la sociedad lo llevó a preguntarse por los sujetos del cambio, que serían distintos a los que el mismo Comte proponía. Puso en su mira a las clases medias en las que veía elementos posibles de transformarse en fuerzas de progreso. De esas clases sobresaldrían los profesionales liberales de formación científica: ingenieros, médicos, matemáticos, educadores en general. Lemos escribía en una carta:

Aquí en el Brasil son las clases liberales e instruidas las que harán la transformación. No tenemos un proletariado propiamente dicho, nuestra industria es exclusivamente agrícola y el trabajador rural es el negro esclavo. Eso modifica mucho la situación de los positivistas brasileños y la hace diferente de lo que ella es en París y Londres. Allá vuestra acción es aún es latente; aún estáis como perdidos en medio de esas grandes ciudades donde procuráis apoyo en la elite del proletariado. Aquí por el contrario, estamos en plena evidencia perteneciendo nosotros mismos a las clases liberales, sobre las cuales influimos directamente, todas las miradas están dirigidas hacia nosotros, todos nuestros actos y palabras se convierten en acontecimientos del día a día. Los mundos científico y oficial lejos de ser como el vuestro, ciudadelas de la reacción, aquí son al contrario los elementos más modificables y de ellos obtenemos todos los días adhesiones y simpatías. Todo eso exige del positivismo una actividad extraordinaria a fin de estar preparados para atender las necesidades del público. Mañana tendremos sabios, estadistas, individuos altamente colocados, aceptando una parte de nuestras concepciones o incluso totalmente convertidos al positivismo. Debemos mostrarnos de acuerdo con las circunstancias. Pero para llegar allá considerando las circunstancias anotadas arriba no necesitamos tan sólo de devoción y actividad sino también de una organización y una disciplina suficientemente desarrollada (citado por De Carvalho, 1990, 136)<sup>2</sup>.

---

2 De Carvalho, José Murilo. 1990. *A formação das Almas. O imaginário da República no Brasil*. Sao Paulo, Companhia Das Letras, p. 136.

Se trataba de un positivismo no ortodoxo, claro está, y lo importante aquí es que la lectura de la sociedad a transformarse se hacía desde el espectro todo del positivismo. Por positivismo ortodoxo pasó a entenderse la corriente que en Brasil quería la aplicación total y sin cambios del pensamiento de Comte, que había evolucionado hacia una especie de parodia del catolicismo, o mejor, hacia una alternativa de religiosidad cívica. El positivismo brasileño se dividió entonces entre positivismo ortodoxo y no ortodoxo; a ambas corrientes las identificaba el voluntarismo político, un intento de hacer caminar la historia más rápido.

En su afán de convencimiento a los sectores medios de la sociedad, la palabra hablada y escrita fue *in extenso* utilizada para la proyección de sus ideales. El pronunciamiento de conferencias, la publicación de libros, folletos y periódicos estuvieron en el orden del día. El no olvidar los sectores señalados por Comte los llevó a la utilización de los símbolos, habida cuenta de que mujeres y proletariado eran no sólo los sectores menos atraídos por la palabra escrita, sino también los que presentaban el mayor índice de analfabetismo. Y como estos eran mayoritarios en el país, la pelea por las imágenes fue intensa.

Por eso, más que los contenidos socioeconómicos de la dictadura jacobina, para el positivismo son importantes las formas de ese fenómeno. En los jacobinos Comte advirtió una anticipación del sacerdocio positivista. De ellos tomaría para emulación su manera de entender la manipulación de símbolos. Las formas del jacobinismo fueron trabajadas por Comte para construir los panteones cívicos de las nuevas naciones.

José Murilo de Carvalho (1990) ha demostrado que la aplicación del modelo comtiano a la realidad brasileña resultó un fiasco por el alto nivel de desigualdad de la sociedad. Sostiene que la aplicación en algunos casos rayó en el ridículo. Sin embargo, los resultados fueron menos dramáticos en la implementación de los símbolos de la bandera y del himno positivistas, por haberse tenido en cuenta la tradición histórica del país. No obstante, el legado de esta experiencia se presenta con nitidez en la generación siguiente, en los jóvenes que se formaron bajo la influencia de la generación de los forjadores de la República, es decir en los fundadores y constructores del Brasil moderno: Julio de Castillos y Getúlio Vargas.

Tuvo lugar en el Brasil que discutía su modelo político, la implementación de la idea de una dictadura republicana. La construcción del Estado como agente del bien común por intermedio de ese tipo de república, debería promover políticas sociales y preparar el advenimiento de una sociedad positivista basada en la armonía de las relaciones sociales. Se apelaba a un ejecutivo fuerte e intervencionista. Progreso y dictadura, o progreso por la dictadura, por la acción del Estado era la consigna.

Otro aspecto ventilado en el positivismo comtiano, y que después se reproducirá en el positivismo y populismo brasileños, fue el de la promoción de la integración, comenzando por su idea básica de incorporar el proletariado a la sociedad. Esa incorporación debería ser hecha por el reconocimiento, por parte de los ricos, del deber de proteger a los pobres; por medio del cambio de mentalidad y no por el conflicto de clases. Una política social implementada por el Estado tenía mayor credibilidad que la apelación abstracta al pueblo y abría camino para la idea republicana entre el proletariado, especialmente el estatal<sup>3</sup>.

## Los focos de discusión y producción de documentos positivistas

Existieron en Brasil tres focos de interpretación positivista: el apostolado positivista, el Ejército, y el partido republicano Río-grandense (PRR). El primero, que había sido fundado en 1885 intentando influir en el destino de la nueva República, produjo una serie de documentos y proyectos de gobierno que incluían el establecimiento de una república dictatorial, una constitución aprobada por referendo popular que combinara el principio de la república dictatorial con una completa libertad espiritual. Incluía además una propuesta de Asamblea de Representantes que respondiera por las cuestiones financieras. Según el documento, la república dictatorial extinguiría el poder legislativo y sus funciones se concentrarían en manos de un

---

3 Véase al respecto Ianni, Octavio. 1980. *La formación del Estado populista en América Latina*. México: Ediciones Era, S.A.



dictador perpetuo y con derecho a escoger un sucesor que tuviera el respaldo de la opinión pública.

En otro documento, el apostolado positivista, proponía la incorporación del proletariado a la sociedad moderna. Allí propuso también, la implementación del salario mínimo y una jornada laboral de siete horas, quince días de vacaciones anuales, y el derecho de las viudas a una pensión.

El Ejército brasileño, una organización surgida a raíz de la guerra con Paraguay que irrumpía como nueva fuerza política, encontró en el inventario positivista su propia ideología. Pero donde mejor se reflejó la influencia del positivismo fue la práctica política del Partido Republicano de Río Grande del Sur. La tradición militar de la región, el hecho de constituir los republicanos una minoría que necesitaba de disciplina y cohesión para imponerse, y la menor complejidad de la sociedad local en comparación con San Paulo y Río de Janeiro, habían contribuido a la adhesión más intensa a las ideas políticas del positivismo.

El Partido Republicano de Río Grande del Sur había surgido en 1881 cuando ya otros partidos republicanos intervenían en la política de sus estados, incluso colaborando con la monarquía. Formado por jóvenes profesionales provenientes de las instituciones universitarias del centro del país, el nuevo partido procurará convertirse en un movimiento de oposición al régimen imperial, llegando al poder después de la proclamación de la república. Mientras los idearios liberales habían significado la ideología de la monarquía, el positivismo pasó a conformar la de la nueva República, que se expresó a cabalidad en la Constitución del 14 de julio de 1891.

La aprobación de una Constitución positivista en uno de los estados brasileños tenía múltiples significados: 1. Uno de los modelos de república existentes en el país era positivista; 2. La república brasileña de Río Grande del Sur permitiría que las discusiones a futuro partan de la base del ideario positivista reflejado en el texto constitucional: ausencia de la división de poderes, concentración de los poderes en las manos del presidente del estado, la ausencia de la asamblea legislativa y en su lugar la existencia de una asamblea de representantes con atribuciones exclusivamente financieras; la implementación del lema orden y progreso con una sección dedicada

a la consecución de sus fines: las libertades espirituales. Por ellas se entendían las libertades profesional, de prensa, industrial y comercial.

La Constitución positivista de Río Grande del Sur facultaba al presidente para que elaborara las leyes, que debía enviar a los alcaldes para que en un periodo de tres meses los ciudadanos propusieran las enmiendas necesarias.

Sobre la base de esta realidad política positivista se formarían los dirigentes políticos que a la caída de la vieja república tendrían en sus manos la conducción del Brasil moderno. Getúlio Vargas, un hijo predilecto del positivismo riograndense, expresidente de este estado, jugaría entonces el papel no ya de un positivista consumado sino de un estadista populista que poco tendría que inventar.

# **UN MARCO PARA ANALIZAR LA CONTESTACIÓN SOCIAL EN LA REGIÓN ANDINA**

---

*Marcela Velasco Jaramillo*



En la década de los noventa diversos grupos sociales de los países de la región andina han participado en movimientos contestatarios en contra de gobiernos autoritarios, para impedir la implementación de medidas neoliberales o para pedir el respeto de los derechos humanos y políticos. En Ecuador y Perú la acción colectiva de la población ha forzado cambios de gobierno, en Ecuador, Colombia y Bolivia se han dado importantes manifestaciones de la población en contra de los efectos de las medidas neoliberales, la sociedad venezolana se ha polarizado alrededor del gobierno de Hugo Chávez, y en Colombia, a pesar del conflicto armado, la movilización social mostró una tendencia ascendente en la década de los noventa, aunque comparada con la de los demás países, bastante débil y fracturada hacia el final.

La contestación durante los noventa se da dentro de democracias electorales, lo que incita preguntas sobre la calidad, profundidad o representatividad de las democracias andinas. En todos estos países la acción contestataria tiene un costo social, económico y político que puede ser alto, tanto para los individuos, grupos y sectores involucrados, como para los sistemas políticos. La acción contestataria resulta en paros económicos, en bloqueos de las vías de comunicación, en inestabilidad política o en represión por parte del Estado. Pero, en muchos casos, e independientemente del país, es el único recurso de presión política con el que cuenta la población para lograr a cambios sociales y protegerse de políticas públicas perju-

diciales para sus intereses. Si podemos observar que estos países funcionan dentro de contextos democráticos, y que de alguna manera se han mejorado los mecanismos formales de representación, entonces ¿por qué recurren los actores sociales de manera regular a las acciones colectivas contestatarias como forma de presión política para reclamar sus derechos?. El presente trabajo se guía por esta pregunta y trata de desarrollar un marco analítico adecuado para estudiar este fenómeno social.

Para tratar este interrogante, se compara la contestación social<sup>1</sup> en cuatro países de la región andina: Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela; haciendo una lectura desde la economía política con el fin de evaluar la interacción entre las funciones económicas y políticas del Estado y de las clases sociales, y el efecto que sobre esta interacción tiene la economía política internacional. Este estudio propone que la variación de los factores agrupados en cada una de estas variables -Estado, clases sociales y economía política internacional- tanto en el tiempo como en los distintos contextos nacionales, explica la variación en las formas de protesta y movilización social de la región (ver diagrama 1). En otras palabras, la contestación social varía debido a los efectos diferentes que sobre ésta tiene el desarrollo de la economía política de cada país, que a su vez, es afectada por la economía política internacional.

De manera resumida, la definición de las funciones económicas y políticas del Estado incluye conceptos weberianos como el monopolio de la violencia y el control del territorio por parte del Estado, pero sobretodo la disposición política para desarrollar los derechos humanos de primera y segunda generación y para responder a las necesidades de política pública de sus poblaciones.<sup>2</sup> La definición de los derechos de primera y segunda

---

1 Protestas, marchas, manifestaciones o huelgas que se realizan para formular un reclamo al Estado.

2 Evans, Rueschemeyer y Skocpol plantean que la fortaleza del Estado debe ser concebida en términos de autonomía y capacidad estatal, y debe ser analizada como una relación dialéctica entre el Estado y la sociedad (1985: 355). MacAdam et al. describen la capacidad del Estado como el nivel de control que sus agentes ejercen sobre personas, actividades y recursos dentro de la jurisdicción territorial del gobierno (2001: 78). Por otro lado, Huber plantea que la capacidad del Estado debe también ser evaluada en términos de la implementación de políticas públicas acordes con las demandas populares.

Diagrama 1. Hipótesis



generación se basa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.<sup>3</sup> La estructura de clases, organizaciones y/o sectores sociales se refiere al nivel de acceso a los bienes económicos y políticos creados por la sociedad, y al potencial organizativo de los diversos sectores, estructurados objetiva o subjetivamente en clases o sectores económicos (Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992). Asimismo, esta variable considera la seguridad económica de la población como aspecto fundamental de la densidad de la acción colectiva.

Es de suponer que la capacidad que tiene la población de hacer valer sus derechos y lograr el tipo de política pública que beneficie sus intereses, florece en contextos donde la mayoría cuenta con formas viables, estables y dignas de sustento económico, y donde no es amenazada por gobiernos o

3 Los derechos humanos de primera generación contemplan el grupo de derechos civiles y políticos de las personas (Ver los artículos 3-21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos-DUDH). Los derechos civiles incluyen el derecho a la vida, la libertad, la seguridad personal, la privacidad, la propiedad, el *habeas corpus* y la protección contra castigos crueles e inusuales. Los derechos políticos incluyen los derechos de asociación y organización, la libertad de movimiento y de expresión, el sufragio universal, y la realización de elecciones justas y libres. Los derechos humanos de segunda generación observan los derechos sociales, culturales y económicos de los individuos (Artículos 22-27 de la DUDH). Entre estos están el derecho a la educación, al trabajo digno y seguro, a la salud, a la vivienda, a la seguridad social, y a la participación en las actividades culturales de la sociedad. Los derechos humanos de tercera generación tienen que ver con los derechos de los pueblos, como son el derecho al desarrollo, al acceso a recursos, a la paz, a vivir en un medio ambiente sano, y a la autodeterminación cultural (Artículo 28 de la DUDH).

grupos armados. La relación e interacción entre el Estado y las clases sociales ordenan el desarrollo político y económico de cada país, constituyen lo que se denomina la economía política, y explican las diversas rutas de desarrollo político-económico que sigue cada sociedad. La economía política internacional incluye las influencias ideológicas y políticas que ejercen los países dominantes en el ámbito internacional -ya sea por su primacía militar o económica- la relación con instituciones internacionales como los bancos y organizaciones multilaterales (como la Organización Mundial del Comercio o el Fondo Monetario Internacional), y las condiciones económicas que afectan el comercio internacional de los productos que exportan estos países.

Este trabajo resalta las tendencias gruesas del conflicto social en la región, ya que la comparación de cinco países en un espacio limitado no permite profundizar sobre cada caso. Sin embargo, sí permite aislar elementos que ayuden a explicar el contexto en el que se dan los procesos contestatarios que afectan la acción colectiva en cada país de la región. Así pues, se pueden contrastar las diferencias entre países para reconocer aquellos factores y procesos que se presentan solamente en el contexto de uno de ellos, ejercicio que nutre la interpretación del caso nacional y de la política contestataria en general.

La primera parte del trabajo presenta un contexto general de la contestación en los países de la región andina. La segunda plantea una propuesta teórica para analizar la política contestataria en la región: se muestra la literatura sobre la contestación y sobre la economía política. En la siguiente sección se señalan las principales características de la contestación en la región. Luego se discuten factores explicativos de esta contestación desde los políticos hasta los económicos y sociales. En la última parte, y como conclusión, se hace una lectura breve desde la economía política para explicar la diferencia o similitud en la contestación.

## **Similitudes y diferencias entre los países andinos**

Como tendencia general, la contestación social actual en la región andina refleja el conflicto entre el proceso democrático y el modelo de



desarrollo económico neoliberal y refleja además, la transición de un modelo de desarrollo donde se contemplaba un papel importante del sector público en la economía, a uno de mercado. También se manifiestan dos procesos contradictorios: por un lado, se vislumbra un modelo de Estado que limita su papel a defender los derechos negativos,<sup>4</sup> por otro lado, la movilización social demanda que el Estado expanda su actividad, revise el modelo de desarrollo privatizador, garantice servicios públicos y además defienda derechos políticos, civiles, individuales y colectivos. La visión popular de sociedad civil<sup>5</sup> apunta a un modelo de Estado más cercano a uno de bienestar, y no a uno neoliberal.

Este conflicto muestra además las presiones que sobre el Estado y la sociedad generan clases y grupos menos privilegiados que buscan políticas redistributivas, o que tratan de evitar la derogación de beneficios adquiridos durante periodos políticos anteriores. Por otro lado está la influencia que ejercen los sectores capitalistas nacionales que, dependiendo de la clase y del grupo, demandan políticas redistributivas o que favorezcan sus intereses económicos. Así, en la década de los noventa, buena parte de la contestación social se da en un contexto en donde las organizaciones políticas y sociales que representan al capital financiero -nacional e internacional- y que están mejor representadas por los gobiernos nacionales, se pueden contrastar con las organizaciones sociales que incorporan los intereses de diversos sectores populares y cuya capacidad de forjar políticas públicas por medio de mecanismos formales es cada vez menor. Este conflicto es mediado de diversas formas por los Estados nacionales.

Otra generalización es la persistencia de un desarrollo económico que depende de la exportación de productos primarios: petróleo, café, cacao, estaño, banano o cobre. Una característica notable de los productos primarios es su tendencia histórica a perder valor en los mercados, lo que debilita la

4 Ver los derechos humanos de primera generación. Teóricamente, el Estado no debe intervenir en la sociedad sino para prevenir que estos derechos sean violados.

5 Siguiendo la definición de John Locke en *El segundo tratado sobre el Gobierno civil*, donde la sociedad civil refleja un contrato social entre Gobierno y personas para proteger la vida, la libertad y la propiedad; y adaptando este concepto al argumento de Marx y Engels en *La Ideología Alemana*, donde la sociedad civil refleja cambios históricos en las relaciones sociales de producción, y se consolida para fomentar las relaciones de producción prevalecientes.

posición externa de estos países. Los efectos políticos de esta relación con el sistema internacional pueden ser perjudiciales para los Estados y las sociedades de cada país ya que las vicisitudes del mercado mundial de los productos primarios afectan los ingresos del país, las posibilidades de implementación de políticas públicas y la capacidad de consumo de la sociedad.

Adicionalmente, la contestación se desarrolla en un contexto formal democrático donde los gobiernos de la región han ampliado los derechos políticos de los ciudadanos dándoles mayores garantías y mecanismos de participación en la toma de decisiones sobre lo público. Así, el conflicto social en la región andina es mediado por Estados nacionales que en lo formal garantizan derechos políticos pero que en la práctica están constreñidos por diversos factores tanto internos como externos. Asimismo, el conflicto es encauzado por actores sociales, que a pesar de las ganancias obtenidas en términos de derechos formales, han sufrido importantes reveses políticos y organizativos debido a los efectos de la crisis económica y de la implementación de medidas neoliberales. Por último, vemos cómo varios gobiernos se han valido de cambios drásticos en la Constitución para avanzar proyectos políticos específicos, sean estos de corte populista o neoliberal.

Si hasta cierto punto se puede generalizar sobre el contexto en el que se dan las tendencias contestatarias, existen importantes diferencias entre los países de la región. Estas diferencias se manifiestan en la evolución de sus sistemas políticos. Por ejemplo, Venezuela y Colombia han gozado de considerable estabilidad en la alternancia del poder por medio de una democracia electoral, mientras que los otros tres países hicieron transiciones a la democracia en las dos últimas décadas; Bolivia ha sido un país muy dependiente del sistema internacional y fue uno de los primeros donde se pusieron a prueba las políticas de *shock* económico. El nivel de desarrollo económico también ha variado, siendo Bolivia el país más pobre de la región seguido por Ecuador. Existen además diferencias importantes en las características socioculturales: Colombia y Venezuela son países mestizos, donde la acción contestataria no tiene como eje primordial las reivindicaciones étnicas, mientras que en Ecuador y Bolivia la exclusión de la población indígena marca en buena medida la contestación. Finalmente,

Colombia y Perú han sufrido los efectos de conflictos armados de carácter interno, que han polarizado a la población y afectado la capacidad del Estado.

Otras diferencias se evidencian en los actores sociales. En Ecuador y Bolivia vemos el protagonismo de sectores como los indígenas, pobladores y campesinos cocaleros, capaces de forjar alianzas con otros sectores y presionar de manera fundamental al Estado y a los sectores políticos que lo dominan. En Venezuela se ha dado una polarización como resultado de los cambios llevados a cabo por el gobierno de Chávez, que contradicen los intereses de sectores importantes de la clase alta y media. Tanto peruanos como ecuatorianos se han movilizad para remover gobiernos corruptos o poco populares, y están reaccionando en contra de los efectos de los ajustes económicos y políticos más recientes. Finalmente, la contestación en Colombia se da en un contexto de conflicto armado, serias violaciones de los derechos humanos y creciente influencia militar del gobierno de los Estados Unidos en el conflicto interno.

## **Contestación social y economía política**

El marco conceptual de este estudio se fundamenta en los adelantos teóricos sobre política contestataria (MacAdam, Tarrow y Tilly, 2001; Tarrow, 1996, 1998). y en la literatura de la economía política nacional e internacional (Stallings, 1992; Rueschemeyer, 1991; Frieden y Rogowski, 1996; Hall, 1989; Greskovits, 1998; Keohane, 1984; Goldstein, 1996, 1998). Dos razones fundamentales exigen un marco de este tipo: 1) Se puede establecer un vínculo entre el activismo de la sociedad y los principales cambios políticos y retos para el desarrollo económico que afectan a la región; y 2) el estudio de la contestación en el ámbito nacional no se puede desvincular de la posición internacional de cada uno de los países de la región, entendida ésta en términos políticos, económicos e ideológicos.

La relación de variables establecida en la hipótesis de este trabajo (ver diagrama 1) busca explicar las diferencias y similitudes en la contestación de los países de la región por medio de dos variables: la economía política nacional cuyo desarrollo se ve afectado tanto por procesos internos como

externos, y el conjunto de factores que forman la economía política internacional.

Así, se busca establecer una conexión entre las adaptaciones de la economía política nacional a las condiciones internas o a las presiones externas y qué efectos tiene sobre la contestación. Por lo tanto, este estudio requiere de un marco conceptual que ligue la literatura sobre movimientos sociales, economía política (en general), y economía política internacional. Estas literaturas tienen diferentes vertientes y desarrollos, desde perspectivas neoclásicas/liberales, hasta lecturas pluralistas o análisis de clase y de relaciones de poder. También existen vertientes institucionalistas, históricas y de elección racional. Para el presente estudio es necesario entender las relaciones que conducen el desarrollo de las sociedades, a la vez que se considera al Estado como actor.

## La política contestataria

Como propuesta conceptual, el término «política contestataria» agrupa una variedad de episodios políticos como movimientos sociales, huelgas, revoluciones, nacionalismos y procesos de democratización dentro de una categoría más amplia. La definición de esta categoría de fenómenos políticos contestatarios es la interacción episódica, pública y colectiva entre hacedores de reclamos y el objeto de sus reclamos cuando: (a) por lo menos una de las partes es el gobierno y (b) si se lograran los objetivos del reclamo se afectarían los intereses de alguna de las partes.<sup>6</sup> Se justifica agrupar eventos políticos tan disímiles como huelgas y revoluciones -que han sido catalogados como procesos diferentes y analizados con la ayuda de distintos marcos teóricos- como formas de política contestataria ya que son el

---

6 MacAdam, Tarrow y Tilly (2001: 5). En sus últimos trabajos, estos autores han logrado sintetizar varias literaturas sobre movimientos sociales, como son las propuestas culturales y de identidad (desarrolladas por los analistas europeos), de proceso y oportunidades políticas y movilización de recursos (desarrolladas por analistas norteamericanos). Foweraker (1995) resume las literaturas norteamericanas y europeas sobre los movimientos sociales y las aplica al contexto latinoamericano. Los analistas latinoamericanos de movimientos sociales enfocan su lectura en los procesos históricos y los diferentes contextos socio-políticos que marcan el desarrollo de la movilización. Garretón (2001) ubica los diferentes contextos históricos que marcan la acción colectiva en las sociedades latinoamericanas.

resultado de procesos, mecanismos y episodios que contienen ciertas similitudes, pero que varían según el contexto histórico, las relaciones socioeconómicas establecidas o las influencias ideológicas.

Todas estas son variables que determinan la relación entre actores sociales, y a su vez son variables que los mismos actores sociales tratan de cambiar por medio de su acción colectiva. Aunque conceptualmente la política contestataria incluye desde actividades subversivas hasta conflictos extraconstitucionales que se dan dentro de las estructuras del Estado (i.e. golpes de Estado), en este trabajo se le dará énfasis a todas aquellas acciones utilizadas por grupos sociales como manifestaciones, huelgas, bloqueos de carreteras, o toma de entidades.

Como se establece al principio en el diagrama 1, una de las variables más importantes para entender la contestación en la región es la política económica internacional. La interacción entre esta y las economías políticas de la zona andina marca procesos adicionales que permiten interpretar el conflicto social. Los procesos de globalización son absorbidos por Estados nacionales, sus efectos se sienten en el ámbito local y la respuesta interna a dichos procesos tiene como referente el Estado o la sociedad de cada país. Por lo tanto, la lectura de movimientos sociales requiere una lectura de política internacional ya que dicha estructura impone limitantes político-ideológicos y socioeconómicos a los Estados nacionales y a las economías de la región.

## **La economía política**

En general, la economía política tiene dos grandes tradiciones: (1) marxista, (2) neoclásica, y una aproximación híbrida que toma elementos de ambas. La economía política marxista evalúa las diversas organizaciones socioeconómicas que estructuran las relaciones de clase en una sociedad y su interacción con el poder político y económico. Esta interacción marca los procesos y los conflictos que determinan el desarrollo de las sociedades, las economías y los Estados. Por lo tanto dentro de este enfoque se privilegia el estudio de las relaciones de poder y las prerrogativas económicas y

políticas que dicho poder le brinda a clases sociales específicas. Estos grupos están normalmente relacionados con los medios de producción más importantes, con los dueños del capital necesario para el desarrollo social - pero que lo utilizan para aumentar sus utilidades o su poder- o por «clientes» o aliados de los intereses de capitalistas extranjeros y de Estados hegemónicos (Vilas, 1994; Rueschmeyer, 1992). Estas relaciones de poder se evidencian tanto interna como externamente.

Con respecto a la economía política internacional o la división internacional del trabajo, la teoría marxista está marcada por dos principios primordiales: la teoría del valor y la existencia del imperialismo.<sup>7</sup> La teoría del valor establece que el precio de las mercancías se genera dentro de relaciones sociales de producción específicas. En el capitalismo el trabajo se convierte en una mercancía más y es sobreexplotado por los dueños del capital para generar plusvalía. Para obtener esta plusvalía, el trabajador debe laborar más del tiempo necesario para reproducir su fuerza de trabajo (Ahumada 1996: 37). La existencia del imperialismo marca la etapa actual del capitalismo y es descrito por Vladimir Lenin como la fase monopolista. Esta fase se describe con cinco características: (1) la consolidación de monopolios productivos y financieros que tienen un efecto decisivo sobre la vida económica, (2) la creación de una oligarquía financiera, (3) la exportación de capital y no de mercancías, (4) la formación de asociaciones internacionales monopólicas de capitalistas, y (5) el reparto territorial del mundo entre potencias capitalistas<sup>8</sup>.

La economía política neoliberal<sup>9</sup> se inspira en las teorías macroeconómicas clásicas y considera que el Estado está construido encima del mercado e interviene en las actividades de este último con el fin de maximizar sus propios intereses y no el de generar el bien común<sup>10</sup>. Consecuente con el enfoque neoclásico, la economía política neoliberal concibe las relaciones

---

7 Ver Ahumada (1996: 36-46).

8 Tomado de Ahumada (1996: 39) quien cita a Vladimir Lenin, *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1975, p. 111.

9 Los analistas norteamericanos la denominan «la nueva economía política».

10 Meier (1991). Esto lo hace por medio de impuestos, protección de industrias ineficientes, controles de precios o implementación de tarifas proteccionistas con el fin de mantenerse en el poder, sostener ciertos partidos políticos o sostener sus finanzas.

sociales como un conjunto de individuos racionales que tratan de maximizar su ganancia en el mercado. La agregación del producto de todas estas ganancias individuales genera el bienestar social. Esta visión se extiende a las instituciones del Estado que son estudiadas como agentes independientes de la sociedad y con intereses propios. Entonces, la intervención del Estado sólo distorsiona el funcionamiento del mercado, y crea ineficiencia e improductividad. Así, el subdesarrollo, la incapacidad del mercado de generar bienestar social o el estancamiento económico, se explican fácilmente por la intervención estatal que afecta el libre funcionamiento del mercado.

Grindle tiene objeciones a la perspectiva neoliberal de la economía política, pues presenta una visión simplista de la política (1991). Por ejemplo, la teoría neoliberal, influenciada por el estudio de Olson sobre la lógica de la acción colectiva<sup>11</sup>, reconoce que existen fuertes presiones sobre el Estado que logran forjar políticas públicas a su favor (como son ciertos sectores capitalistas, sectores rurales terratenientes, y sindicatos de trabajadores entre otros). El Estado responde a estos intereses, ya que son capaces de derrocar al gobierno o desestabilizarlo o porque están mejor organizados para influenciar las políticas. Si bien esta puede ser una visión coherente de la actuación del Estado, es incompleta pues no se detiene en los factores históricos que reproducen este tipo de relaciones desiguales de poder entre el Estado y la sociedad, descarta que el Estado no es necesariamente autónomo de la sociedad, o que algunos sectores sociales, por mejor organizados que estén difícilmente pueden influenciar las políticas públicas.

El tercer enfoque, la Nueva Economía Política, toma elementos de ambas perspectivas e integra algunas de las críticas que se les ha hecho.

---

11 Olson (1965) advierte que la movilización social tiene dos limitantes: los costos y la presencia de *free-riders* (expresión del inglés que se refiere a los que usan y se benefician de un servicio sin pagar; el que usa el tren y no paga el boleto es un *free-rider*). Como la movilización y organización social tiene un costo-en tiempo, en recursos políticos o económicos-entonces, solo aquellos que ven claramente como se van a beneficiar por medio de su organización se movilizarán. Normalmente son grupos que cuentan con los recursos y con acceso fácil a las instancias de toma de decisión. Estos grupos son minorías pequeñas y bien organizadas (i.e. intereses económicos, empresarios, etc.). El problema del *free-rider* se aplica a grupos grandes (como consumidores) donde independientemente de que se organicen o no, los individuos que pertenecen al grupo se beneficiarán de las gestiones que haga un movimiento social u organización que presione políticamente a su favor. Así que si se organizan o no obtendrán el mismo resultado.

Así, estudia tanto las fallas del mercado<sup>12</sup> como las fallas del gobierno<sup>13</sup> para explicar los factores que impiden la reproducción del bienestar social, pero también reconoce las relaciones de poder que afectan el desarrollo sociopolítico y la impracticabilidad de usar modelos estáticos que no toman en cuenta la historia. Finalmente, como lo demuestra Maddison, en algunos países menos desarrollados la acción del Estado ha fomentado el crecimiento a través de políticas económicas diseñadas para este fin<sup>14</sup>. Maddison observa que en buena parte de los países en desarrollo los problemas que afectan su

---

12 La teoría neoclásica reconoce cuatro tipos de fallas en el funcionamiento del mercado que afectan negativamente el bienestar público: Los bienes públicos (cuando no existen mecanismos de precio para excluir consumidores o para lograr el costo justo del servicio-ejemplos de esto son los parques, ciertos recursos naturales, puentes, fuentes de agua-y surgen problemas cuando se agota el bien ya que nadie puede ser excluido de consumirlo), los monopolios (por la falta de competencia los consumidores se pueden ver afectados por precios altos u oferta insuficiente), las externalidades (los mecanismos de precio no logran que una empresa absorba los costos negativos o positivos de su actividad económica, y más bien, se los traslada a consumidores que no participaron en la transacción económica-polución y ruido o beneficios tecnológicos) y las asimetrías de información (los consumidores no tienen la información correcta sobre el producto que van a consumir, y el precio del producto no necesariamente refleja el verdadero costo de lo que se está consumiendo). La teoría neoclásica reconoce otras fallas del mercado como son mercados con pocos consumidores y productores (ej. drogas muy especializadas para enfermedades poco comunes), la manipulación de las preferencias de los consumidores (por factores externos como los medios de comunicación) y cambios debido al tiempo en el valor que los consumidores le dan a ciertos productos (modas pasajeras, cambios en estilo de vida). El gobierno puede intervenir en estos casos utilizando mecanismos como la liberación, facilitación o estimulación de mercados, el cobro de impuestos o la concesión de subsidios, el diseño de reglas y regulaciones, o la administración de seguros. (Ver a Weimer y Vining 1999).

13 Aunque la ciencia política no ha desarrollado una teoría coherente sobre las fallas del gobierno en sus diferentes contextos, el funcionamiento de los gobiernos democráticos puede contener las siguientes fallas que afectan el bienestar público: la democracia directa, el gobierno representativo, la oferta de la burocracia y la descentralización. La *democracia directa* limita el proceso de formulación de políticas públicas del gobierno pues no provee una manera de jerarquizar las preferencias de manera transmisible. Arrow (1951) plantea que un sistema con reglas electorales justas, en donde la votación es libre, las preferencias no son manipuladas por dictadores y todas las alternativas políticas son consideradas, puede producir cualquier resultado electoral, por lo tanto, son las minorías organizadas las que tienden a afectar la política pública y el gobierno no pone a consideración de sus constituyentes todas las decisiones que toma. Los *gobiernos representativos* fallan porque los representantes elegidos tienen sus propias agendas políticas, independientes de los que los eligieron. Estos representantes pueden participar en actividades corruptas, clientelistas o en beneficio de intereses privados. La principal fuente de la ineficiencia de la *burocracia* tiene que ver con la participación de muchos actores con intereses propios que desarrollan estrategias para beneficiar sus intereses personales, o los de sus clientes. Así se puede alterar una política pública, y cambiar su efecto sobre el bienestar social. Finalmente, la descentralización política, administrativa y fiscal puede afectar negativamente el bienestar de la sociedad al motivar a las diferentes jurisdicciones donde se manejan estos recursos a competir por fondos limitados, atraer inversión o pasar políticas que vayan en contravía de los intereses de su población

14 Maddison (1970) estudia 22 países (Argentina, Brasil, Sri Lanka, Chile, Colombia, Egipto, Ghana, Grecia, India, Israel, Malaya, México, Pakistán, Perú, Filipinas, Corea del Sur, España, Taiwán, Tailandia, Turquía, Venezuela y Yugoslavia) para demostrar el rol de la política económica en fomentar desarrollo y crecimiento..



crecimiento económico pueden ser explicados no sólo por la acción del gobierno, sino también por la herencia de colonialismo, la especialización en la exportación de productos con precios inelásticos, la protección de los mercados en el primer mundo, y el difícil acceso al capital necesario para la inversión.

### *La economía política internacional*

El estudio de la economía política internacional está compuesto también por varias perspectivas analíticas, como son la teoría de la dependencia (Dos Santos, 1977), del autoritarismo burocrático (O'Donnell, 1979), los sistemas de mundo (Wallerstein, 1974), los análisis sectoriales (Frieden y Rogowski, 1996; Alt, 1996), el institucionalismo (Skocpol, 1985), y los análisis de coaliciones o de acción colectiva (Gowa, 1988). Independiente de la perspectiva desarrollada dentro de cada uno de estos enfoques, todos reconocen que las condiciones prevalecientes en el sistema internacional afectan el desarrollo político nacional. Todas estas corrientes se pueden agrupar en dos propuestas teóricas: una que reconoce un orden internacional manejado por países hegemónicos con ejércitos fuertes y economías dominantes que condicionan a los países más débiles, sus Estados, sus ejércitos y sus economías. Las teorías que de una u otra manera le dan importancia a esta visión incluyen las dependentistas, el sistema de mundo y el autoritarismo burocrático. La otra corriente está más cercana a los presupuestos de la teoría neoclásica y a sus fundamentos en la elección racional, en donde los actores (i.e. Estados, grupos económicos, migrantes) responden de manera racional a los retos que surgen en el sistema económico como consecuencia de su relación interdependiente con el sistema internacional. En este grupo ubico el resto de perspectivas teóricas listadas al principio de este párrafo.

La teoría de la dependencia critica fundamentalmente los presupuestos antihistóricos de la teoría de la modernización, donde las sociedades siguen una serie de etapas predeterminadas hasta alcanzar el desarrollo moderno. Los dependentistas reconocen que la economía de ciertos países está

condicionada por el desarrollo y la expansión de las economías dominantes de las cuales dependen (Dos Santos, 1977). Así, las economías de exportación en los países periféricos (dependientes) abastecen de materia prima a los países del centro (dominantes), y la ganancia de esta transacción normalmente no se invierte en los países dependientes. La industrialización dependiente fracasa por la dependencia de capital extranjero, por la crisis de balanza de pagos y por el monopolio tecnológico que se concentra en los países del centro. Por otro lado, la teoría de sistemas de mundo plantea que el capitalismo funciona dentro de una división internacional del trabajo con muchos sistemas políticos y culturales. Para que funcione esta división, se concentra el poder militar y se establecen compromisos ideológicos. Los mini-sistemas se unen al orden capitalista mundial como países periféricos y como productores de materias primas. Los Estados existen para proteger, garantizar o aumentar la ganancia.

La teoría del autoritarismo burocrático se incluye en esta perspectiva de economía política internacional, ya que plantea que este sistema de dominación surge debido al fracaso del modelo populista de Industrialización por Sustitución de Importaciones, donde la politización de la base social de los gobiernos populistas -los trabajadores urbanos- acompañada por una crisis macroeconómica son brutalmente controladas por militares en alianza con tecnócratas y representantes del capital extranjero. Sin bien la dependencia y el sistema de mundo resaltan los obstáculos para el desarrollo económico de los países del tercer mundo, la crítica más fuerte que han recibido estas perspectivas es que no explican la variedad de patrones de desarrollo que se han dado en la periferia. También tienden a desconocer circunstancias locales ancladas en procesos históricos específicos al país, que son independientes del sistema internacional y que de igual manera pueden explicar el desarrollo o el subdesarrollo (Smith, 1979).

Como se dijo arriba, los análisis sectoriales, el institucionalismo y los análisis de coaliciones o de acción colectiva, aplicados a la economía política internacional, están bastante ligados a los presupuestos de las teorías neoclásica y de la acción racional. Los analistas que utilizan estas teorías suponen que las decisiones de los diversos sectores económicos, grupos organizados e instituciones del Estado, y la lógica de la acción colectiva-

las alianzas que se dan entre grupos y clases sociales- para enfrentar retos que vienen del extranjero, obedecen de una u otra forma a un análisis costo-beneficio. Estas decisiones se toman de acuerdo con lo que está a disposición de cada actor, como son recursos económicos y políticos, e información y diagnósticos de la coyuntura. Los actores con más recursos e información toman las mejores decisiones y protegen sus intereses. Si bien este tipo de análisis vislumbra importantes causas que se originan en la economía política internacional y afectan el desarrollo nacional, tiende a ignorar los juegos de poder -que incluyen, desinformación deliberada, coerción militar, hostigamiento político, y hasta ocupación física- que limitan la libertad de acción de muchos actores, sobretodo de los actores estatales, y explica buena parte de las condiciones del desarrollo político nacional.

En los siguientes párrafos se presentará un resumen de algunos de los principales enfoques de esta segunda corriente de la economía política internacional. Rogowski y Frieden estudian las preferencias de política pública de algunos sectores económicos de acuerdo con lo que ellos llaman «alivios internacionales», como son la reducción en los costos de transporte internacional, mejores precios o mayor demanda en el mercado internacional, y las aperturas comerciales (1996). Los autores plantean que si aumentan los alivios internacionales, aumentarán las presiones domésticas de aquellos sectores que se beneficiarán del comercio internacional para liberalizarlo, lo que puede tener efectos negativos para el sistema político nacional. La hipótesis de los autores es que sólo aquellos sistemas políticos con instituciones estables que representen coaliciones amplias y que tengan perspectivas políticas de larga duración, podrán adaptarse tanto a los riesgos como a los beneficios que surgen de las vicisitudes del sistema internacional.

Siguiendo esta misma línea de análisis, Alt resume los resultados de dos literaturas importantes de la economía política del mercado internacional: las políticas de comercio internacional y la nueva economía política institucional. Ambas literaturas se han preocupado por entender las consecuencias políticas y económicas del comercio internacional. Sin embargo, no han establecido conexiones entre sí para lograr un mejor entendimiento de la relación entre la política nacional y el comercio internacional. Los tres modelos económicos que resume Alt sólo estudian

la facilidad con la cual los factores económicos se mueven a través de diversos sectores de la economía, lo que explica las coaliciones políticas que se dan internamente y explica por lo tanto, el tipo de política pública que surge con respecto al comercio internacional (apertura, proteccionismo, exportación de bienes industriales o de productos primarios)<sup>15</sup>.

La segunda literatura se concentra en las constituciones o en la institucionalidad de los sistemas políticos para entender los efectos del comercio internacional en el desarrollo político. En esta literatura se privilegia el estudio de los partidos políticos (ej. si son liberales privilegiarán el libre mercado, si son conservadores el proteccionismo y si son laborales, los intereses de los trabajadores), del sistema de representación (ej. la representación proporcional que no esté ligada a las divisiones territoriales disminuye el poder de los intereses económicos locales y le da más poder al Estado para negociar acuerdos internacionales), o el funcionamiento de los grupos de poder (ej. en un sistema en donde los empresarios están mejor representados, se negociarán políticas que los beneficien a ellos) para entender el tipo de política con la cual el país se enfrenta a las vicisitudes del sistema internacional (Rogowski, 1987; Katzenstein 1985).

### ***Propuesta para entender la contestación en la región andina***

En el presente estudio se aceptan los planteamientos teóricos y metodológicos de MacAdam, Tilly y Tarrow sobre política contestataria,

---

15 Estos modelos son el Heckscher-Ohlin, el Ricardo-Viner y el *Increasing returns to scale model*. El modelo Heckscher-Ohlin asume que los factores se mueven sin costo a través de diversos sectores económicos. El futuro económico de los dueños de un factor específico fluctúa conjuntamente sin importar qué industria utiliza este factor. Así, las coaliciones políticas se dan entre dueños de factores similares (tierra, capital, trabajo). El modelo Ricardo-Viner asume que algunos factores no se pueden mover entre sectores económicos tan fácilmente, pues sí hay un costo. El futuro económico de dichos factores depende del acervo económico de las industrias a las cuales están atados. Entonces, las coaliciones políticas se forman entre sectores gruesos como son importadores o exportadores, o trabajadores y dueños de una industria. El *Increasing returns to scale model* (modelo de aumento del producto en escala) toma en cuenta que se da más comercio intra-industrial entre regiones con el mismo nivel de desarrollo de sus factores, lo que explica la existencia de relaciones comerciales más profundas entre los países industrializados, así, las coaliciones políticas se dan entre representantes de industrias multinacionales o de estados que representan intereses económicos similares. Ver Alt (1996).

ya que es una propuesta que abre espacio para el análisis de procesos y relaciones políticas, le da cabida a la historia, permite un análisis dinámico, y no sostiene una visión estática del conflicto. Para entender el conflicto social o la contestación en los países andinos se considera importante leerlo desde una perspectiva de economía política, lo que no contradice las teorías de la política contestataria. Como se ha planteado desde un principio, este estudio propone que el efecto que tiene la economía política internacional cambia de acuerdo con las variaciones en la economía política nacional-entendida esta como las relaciones de poder entre Estado y clases sociales. Esto explica los diversos caminos hacia el desarrollo (o subdesarrollo) político, y por lo tanto, el efecto de la economía política internacional sobre la contestación es filtrado por la relación entre el Estado nacional y las organizaciones sociales.

Así, de la economía política marxista se aceptan aquellos elementos que destacan el conflicto de clases como motor del desarrollo político. De la nueva economía política se retoma la literatura que estudia al Estado como actor y presenta teorías institucionalistas para entender la manera cómo éste puede guiar, detener o transformar la contestación. Esto se considera necesario pues el Estado en América Latina ha tenido un papel importante en el desarrollo político y en la formación de sectores sociales específicos; y ha fomentado alianzas con grupos y clases sociales estratégicos para los planes de desarrollo (Garretón, 2001). Las enseñanzas de la economía política neoliberal no se asumen en este estudio pues dependen de modelos estáticos de la política y la economía, tienen una visión teleológica y antihistórica de cómo funcionan el mercado y el Estado, evadiendo muchas veces las relaciones de poder y las idiosincrasias que marcan el desarrollo político de cada país.

De la economía política internacional se integran elementos de las teorías de la dependencia, sin obviar las críticas que se le han hecho a esta teoría. Se acepta el legado dependentista que resalta la integración desigual, y con poca capacidad de negociación, de los países de la región al sistema internacional. Pero, para evitar una teoría monolítica del desarrollo político- la crítica que se le hace tanto a la teoría de la dependencia como a la de la modernización- se resaltan las diferencias internas de cada país que explican

las distintas formas de contestación. De igual manera la economía política internacional neoclásica basada en la acción racional se considera una lectura incompleta. Si bien los análisis sectoriales pueden dar luces sobre un proceso específico de negociación de una política en particular, y el rol que tuvieron en dicho proceso algunos sectores organizados, no permite ver el proceso más importante que son las relaciones de poder que mueven el sistema internacional, afectan los mercados y explican las corrientes ideológicas.

Es importante recalcar el panorama más general de una Latinoamérica en donde ha habido intervención en los asuntos internos políticos de los países, ya sea por Estados hegemónicos o grupos internacionales, y en donde los Estados deben responder a recetas políticas decretadas por representantes de organizaciones internacionales (como el FMI, el Banco Mundial y la OMC). El tráfico de drogas y la política de guerra contra este negocio promovida por los Estados Unidos, unida a la lucha contra el terrorismo, compromete aun más la política interna. El estudio empírico de los movimientos sociales de la región (observando la cobertura de la prensa y las demandas de estos actores en conflicto) resalta la importancia de la lectura de economía política ya que los actores se refieren a procesos internacionales, a las limitaciones de sus Estados frente al sistema internacional, y la necesidades materiales de una población empobrecida. Por lo tanto, es importante reconocerla en la visión teórica.

## La contestación

En esta sección se hará un recuento general de la protesta en los países de la región en la última década. Se ilustrarán los argumentos con indicadores de protesta y movilización social en los casos de Colombia, Venezuela y Ecuador, y sobre movilización laboral de Perú y Colombia. Como características generalizable, en estos países las protestas son cada vez más contestatarias, pues los actores recurren a acciones de más larga duración o de mayor impacto en los procesos económicos (disturbios, tomas, bloqueos de carreteras, etc.). Igualmente, es importante notar que la movilización de los trabajadores en cada uno de estos países, ha sido de las más importantes

en criticar el modelo de desarrollo neoliberal y en liderar la contestación contra las medidas del gobierno. Por lo tanto los gobiernos se han enfrentado a las organizaciones sindicales para disipar su poder de convocatoria.

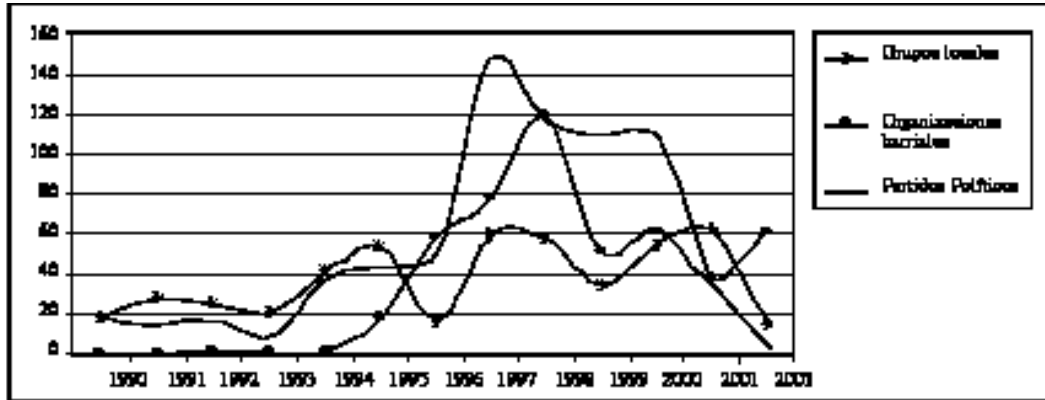
En Ecuador, la década comenzó con el levantamiento indígena de 1990. Este levantamiento visibilizó el conflicto que existe entre sectores rurales y el Estado, debido a las reformas agrarias incompletas, las desigualdades económicas y la exclusión política de los indígenas. Desde la década de los ochenta, y más agudamente a partir de 1990, estos sectores recurren al cierre de carreteras, toma de entidades, manifestaciones y protestas para presionar al gobierno. Entre los principales eventos que lideran las organizaciones indígenas están el levantamiento de 1990, la convocatoria a la abstención durante las elecciones presidenciales de 1992, las acciones en contra del gobierno de Sixto Durán Ballén en 1994, la movilización para derrocar al presidente Abdalá Bucaram en 1997, la *Toma de Quito* de 1999 y el levantamiento popular que destituyó al presidente Jamil Mahuad en el 2000 cuando los indígenas se aliaron con los militares y llevaron a cabo un golpe de Estado (Freidenberg, 2001).

La capacidad de convocatoria y movilización del sector indígena, la independencia de sus organizaciones políticas -la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE<sup>16</sup> y la constancia de sus protestas, han tenido efectos definitivos sobre la estabilidad política de varios gobiernos ecuatorianos. Otros actores importantes en el país son las organizaciones de los obreros y los gremios, y las de los grupos barriales y territoriales, quienes constituyen la mayoría de los actores que participan en las movilizaciones sociales según estadísticas del CAAP (ver figura 1).

Según las estadísticas del mismo centro, resalta el carácter político de la contestación en Ecuador (ver figura 2). El principal motivo de la movilización en este país es el rechazo a la política estatal. Esto incluye movilizaciones en rechazo de la dolarización, el recorte de subsidios sociales, el incremento de las tarifas de los servicios públicos y demás medidas asociadas con la implementación y profundización del modelo neoliberal. En segunda instancia se encuentran las denuncias en contra de la corrupción y en tercer

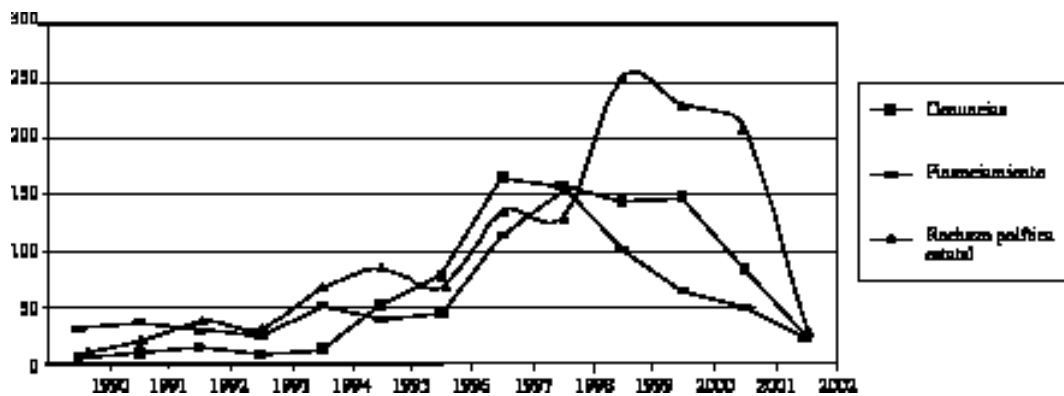
16 La Conaie surge en 1986 y representa dos confederaciones: 1) Ecuarrunari que agrupa a los indígenas de la sierra y 2) Confenaie a los de la Amazonía.

*Figura 1: Principales actores de las protestas:  
Ecuador 1990-2002*



Fuente: Centro Andino de Acción Popular<sup>17</sup>

*Figura 2: Principales motivos de la protesta social:  
Ecuador 1990-2002*

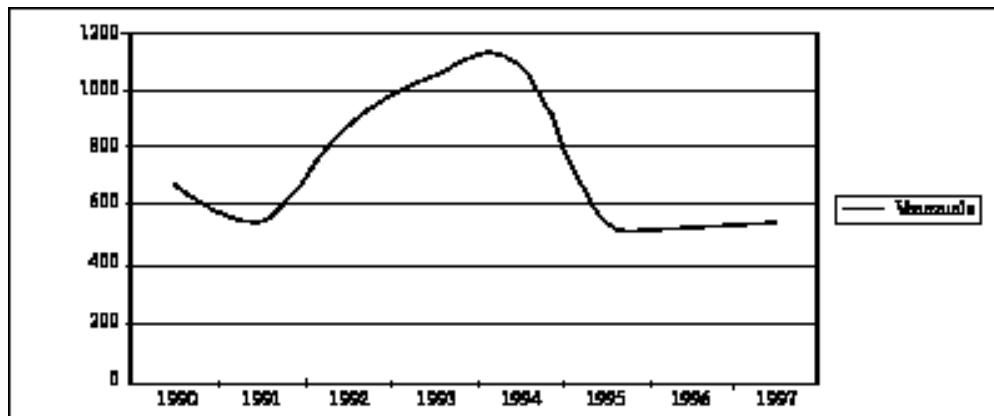


Fuente: Centro Andino de Acción Popular

17 Quiero agradecer la colaboración de Francisco Rhon Dávila, Director Ejecutivo del Centro Andino de Acción Popular - CAAP por compartir estas estadísticas.



**Figura 3:**  
**Conflicto social en Venezuela: 1990-1997**



Fuente: López (1999: 223), Salamanca (1999: 245).

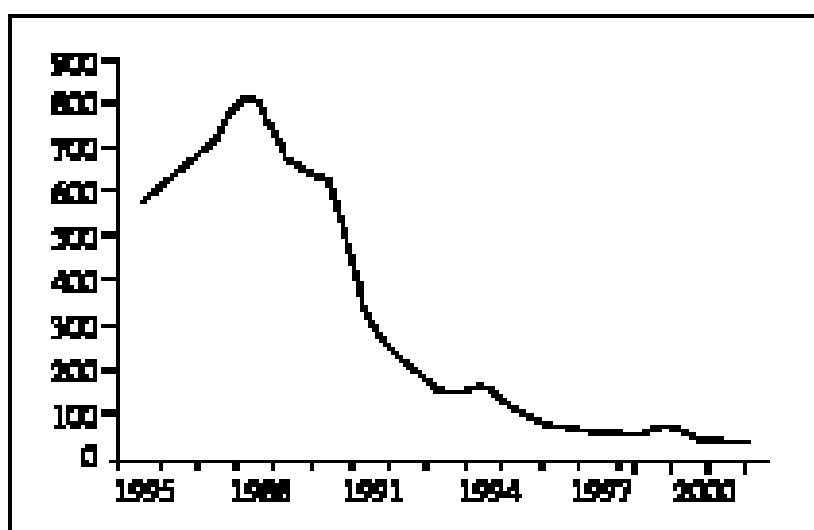
lugar las movilizaciones para exigir el financiamiento de municipios, de empresas públicas o de otras entidades y servicios del Estado como la seguridad social.

El caso de Venezuela muestra dos tipos de contestación: una movilización contra las medidas de austeridad a principios de la década y otra movilización alrededor de la polarización generada por el gobierno de Hugo Chávez a finales de los noventa. La década empieza con una crisis de credibilidad en las instituciones del Estado -como la fiscalía y la rama judicial acusadas de corrupción y autoritarismo- de los partidos políticos, y de los sindicatos, y en un contexto marcado por la protesta popular (López, 1999) (ver figura 3). Venezuela vivió una de las primeras protestas populares en América latina en contra de las medidas neoliberales. El «caracazo» de 1989 fue la respuesta popular a los resultados de las reformas de mercado propuestas por el Fondo Monetario Internacional e impuestas por el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1988-1992), para resolver una crisis económica generada por la caída de los precios del petróleo. Esta crisis provocó la

desvalorización del bolívar y el aumento del precio de muchos bienes de consumo. Las políticas de austeridad afectaron los subsidios que sostenían el nivel de vida de los habitantes pobres de Caracas y de otras ciudades, los sectores más excluidos de los beneficios del Estado rentista venezolano sostenido por la economía del petróleo. El ciclo de protestas de principios de década se incrementó debido a la transición que hacía la sociedad venezolana de un modelo de acumulación basado en un Estado de bienestar muy excluyente, pero que lograba cierta distribución hacia los sectores más pobres, hacia un modelo de acumulación de corte neoliberal (Salamanca, 1999).

El tipo de contestación social cambia a partir del gobierno del General Hugo Chávez (elegido en 1998). La movilización se ha polarizado entre los sectores que apoyan la gestión del Presidente (sobretudo los grupos más pobres) y los que están en contra de su gobierno (sectores de la clase media y alta, medios de comunicación y algunos sindicatos). Las políticas del

*Figura 4:  
Paros laborales en Perú*



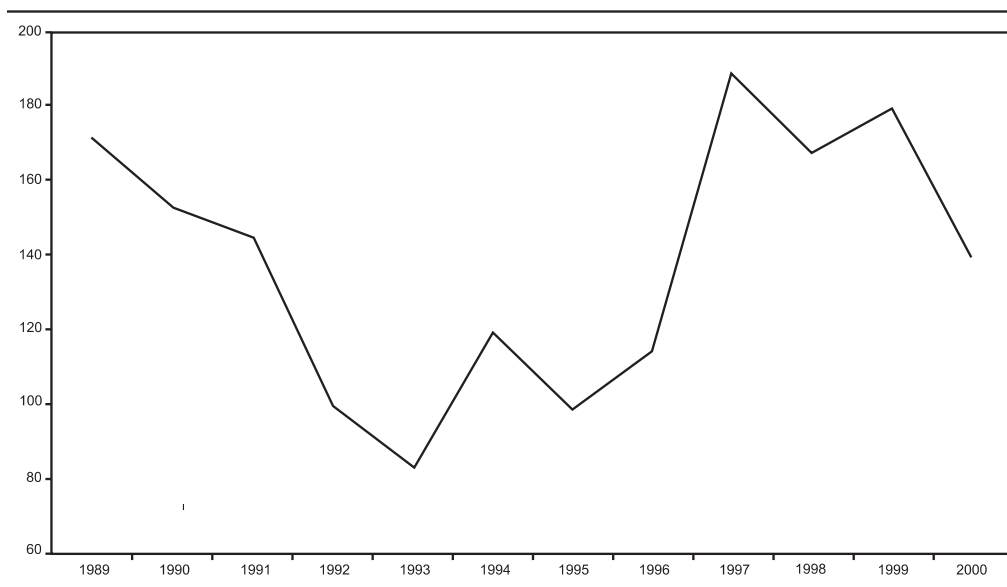
Fuente: ILO. Labour Statistics Database

gobierno contemplan la revitalización del campo por medio de la migración de los pobres del sector urbano a centros industriales, el cobro de impuestos a tierras no productivas en manos de latifundistas, la provisión de garantías para la inversión privada -lo que se ha dificultado debido al discurso populista de Chávez que ahuyenta a los inversionistas- y la no devaluación del bolívar (Sylvia, 2003).

El decaimiento de la contestación social en el Perú se explica con el efecto desmovilizador y polarizante que causa el conflicto armado y el autoritarismo del gobierno de Fujimori. Los indicadores de la protesta laboral ilustran la tendencia de la movilización social (figura 4).

Según Graham, la caída de la protesta social frente a las medidas neoliberales se debió a que la población esperaba los resultados de las medidas tomadas por el gobierno para corregir los altos índices de inflación

**Figura 5:**  
*Movilizaciones sociales en Colombia*



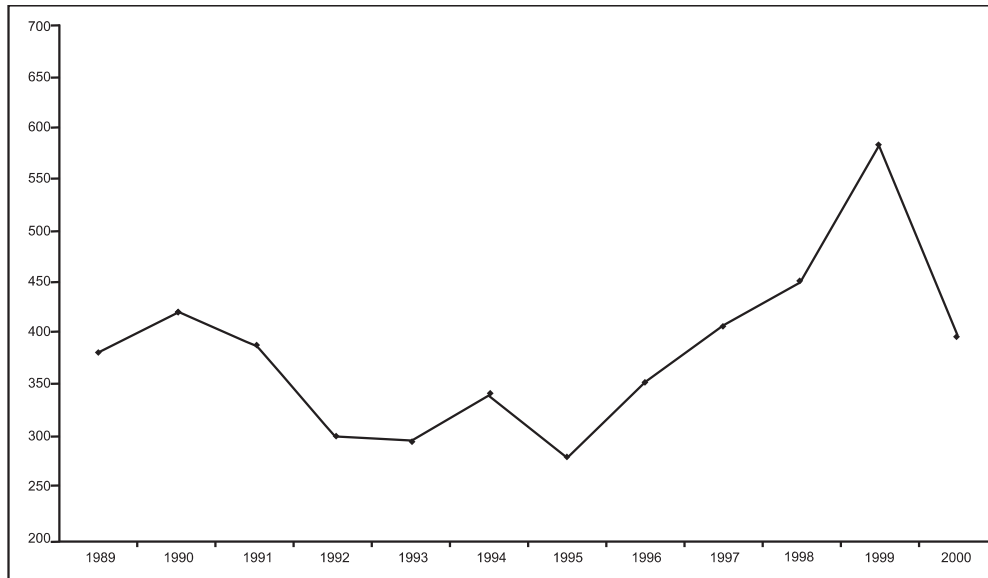
Fuente: Delgado (2003), García (2003a: 75; 2003b; 172; 2003c 208) y Prada(2003; 125)

y de inestabilidad económica, y pensaron que las medidas drásticas de *shock* serían temporales (1994). Adicionalmente, la actividad de Sendero Luminoso hizo que muchos peruanos asociaran las demostraciones callejeras, las protestas y demás actos contestatarios con la violencia senderista. El gobierno de Fujimori centralizó la toma de decisiones y debilitó los canales de representación, lo que llevó a una falta de transparencia y corrupción. Ya en el año 2000 los peruanos emprenden un nuevo ciclo de protestas, logran derrocar a Fujimori y contestan en contra de los efectos de las medidas neoliberales defendidas por Alejandro Toledo (elegido en el año 2000).

La contestación en Colombia se ve afectada por diversos procesos, entre los más importantes están la implementación del modelo neoliberal, el conflicto armado y la dura crisis humanitaria por la cual atraviesa el país. Si bien el tipo de contestación que más se reconoce en Colombia es la de los grupos armados, la protesta popular continúa, aunque no se evidencian grandes manifestaciones nacionales como en otros países de la región (ver figura 5). La mayoría de la movilización social en Colombia está relacionada con demandas por servicios que mejoren la calidad de vida de los pobladores de ciudades y barrios, entre los cuales se incluyen educación, infraestructura, servicios domiciliarios como agua y electricidad, y transporte. Además se ha dado una importante resistencia a las políticas neoliberales liderada fundamentalmente por los trabajadores (ver la figura 6). Sin embargo, la dura crisis de violación de los derechos humanos en los últimos años se ha reflejado en un incremento de las movilizaciones en pos del derecho a la vida, en contra de la guerra y por la protección de poblaciones amenazadas.

Hacia mediados de la década, el número de protestas disminuyó, y pareció darse un retroceso en las acciones de contestación social y laboral. Algunos analistas explican este cambio debido al uso incremental de mecanismos legales de participación (García, Peñaranda, 2001). Sin embargo, hacia 1995 el ciclo de protestas aumenta y refleja el decaimiento de la economía colombiana y la peor crisis social por la cual ha atravesado el país en muchos años. En 1996, los cultivadores de coca lideraron importantes protestas contra las políticas de erradicación y fumigación. En este año unos doscientos mil campesinos protestaron contra la crisis en el sector agrario y contra las políticas de guerra contra la droga.

**Figura 6:**  
**Huelgas laborales en Colombia**



Fuente: Delgado, 2003.

En el año 1997 se dio un paro nacional liderado por los sindicatos contra las políticas neoliberales y de austeridad del gobierno, y en 1998 y 1999, los asesinatos de abogados, profesores universitarios y periodistas movilizaron a diversos sectores del país, pero sobretodo a la clase media, por los derechos humanos. En 1999, unos cien mil campesinos bloquearon las carreteras que conectan el centro con el sur del país durante un mes, de nuevo, protestando las políticas que han empobrecido al sector rural. En conclusión, no obstante las duras condiciones de orden público y violación de derechos humanos, desde 1990 los trabajadores continúan protestando en contra de decretos, reestructuraciones, privatizaciones y otras políticas estatales neoliberales; continúan las protestas por los servicios públicos y contra el alza de tarifas de los mismos, y aumentan las movilizaciones por los derechos humanos, en contra del conflicto y por el respeto a la vida.

## Factores que afectan la economía política de la región

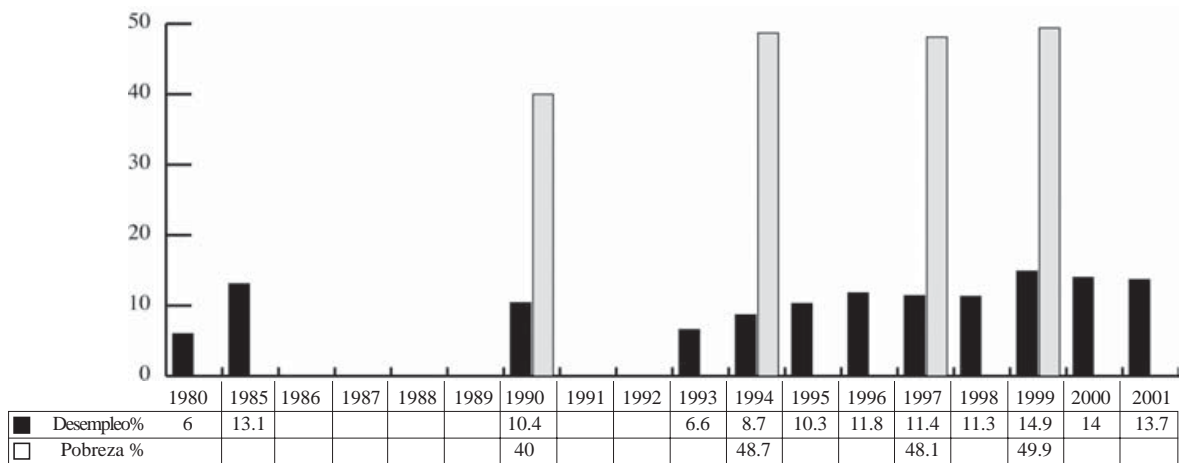
El conjunto de procesos económicos y políticos que afectan la economía política nacional se hacen evidentes en cuatro factores significativos que caracterizan la política interna de estos países: (1) la transformación institucional y económica de corte neoliberal, (2) la crisis económica y el empeoramiento de indicadores de marginalidad socioeconómica, como pobreza y desempleo (ver figuras 7-10), (3) los procesos de democratización o de transición a la democracia dentro de un contexto neoliberal (4) el impacto sociopolítico y económico de la guerra contra las drogas, (5) la crisis de legitimidad y debilidad de los Estados y (6) la concentración de la toma de decisiones en el poder ejecutivo.

En términos sociales, estos países están configurados por sociedades civiles débiles o políticamente dependientes, donde la posibilidad de influenciar las políticas públicas es poca. Estos son sistemas políticos donde imperan las relaciones clientelistas o autoritarias, donde la sociedad es atacada y polarizada por grupos al margen de la ley, donde es empobrecida por los efectos de las políticas de austeridad, o donde es sometida por gobiernos que utilizan su aparato represivo o poder político para vencer sus reivindicaciones. Los indicadores de pobreza y desempleo dan testimonio de esta debilidad (ver figuras 7-10).

Entre los determinantes internacionales están tanto los cambios que se dan en la arena política y económica internacional, como las influencias ideológicas que condicionan las alternativas políticas de los gobiernos latinoamericanos (Remmer, 1990; Stallings, 1992; Vilas, 1994; Ahumada, 2000). El modelo neoliberal promovido por los Estados Unidos y por las principales instituciones financieras internacionales, busca lograr cuatro objetivos fundamentales: la privatización, la liberalización financiera, la eliminación de subsidios, y el libre mercado. El Estado reduce su tamaño, baja las tarifas arancelarias, permite que el mercado establezca los precios de los bienes y servicios básicos, y aprueba una legislación para privatizar las empresas del Estado y flexibilizar los mercados laborales y financieros.

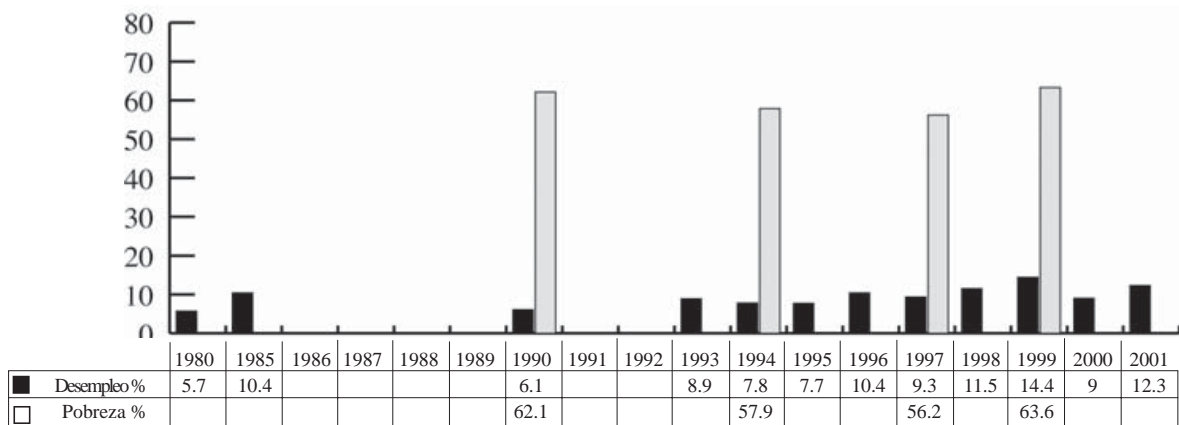
La poca disponibilidad de recursos externos como capital, y la falta de mercados para los productos primarios, afecta las posibilidades de

**Figura 7: Venezuela**  
**Desempleo y Pobreza: Venezuela 1980 - 2001**



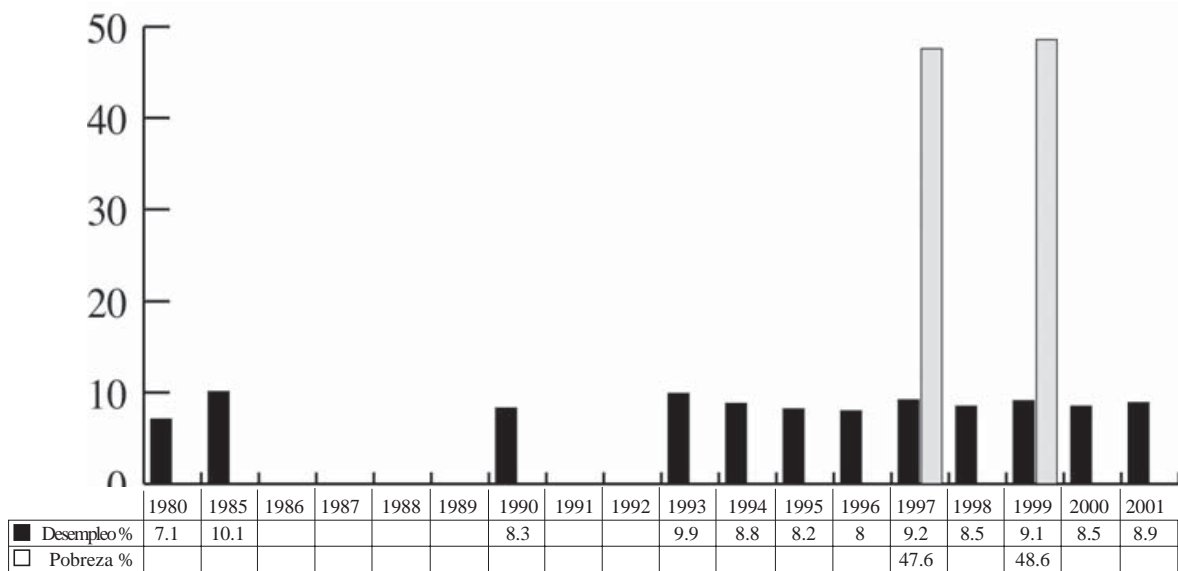
Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2001

**Figura 8: Ecuador**  
**Desempleo y Pobreza: Ecuador 1980 - 2001**



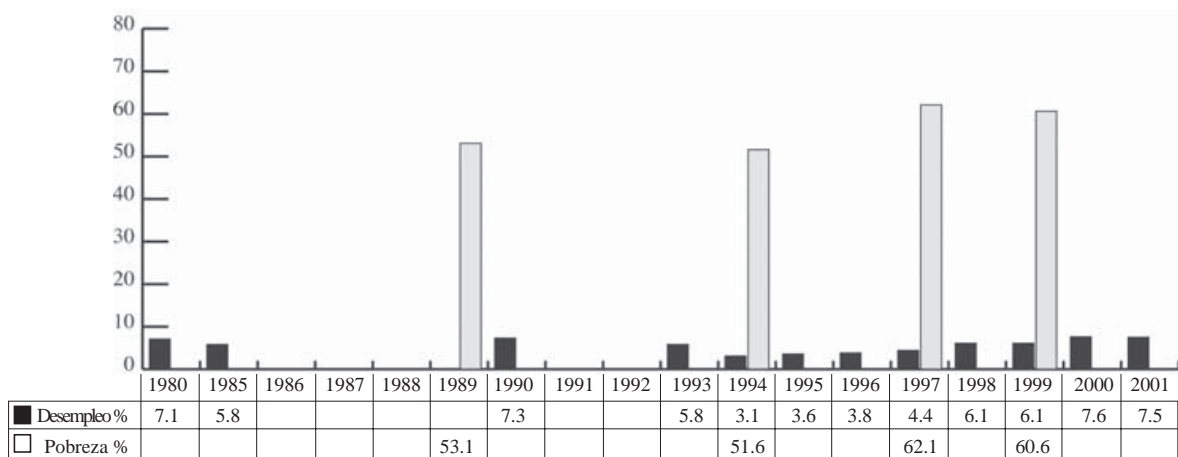
Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2001

**Figura 9: Perú**  
*Desempleo y pobreza: Perú 1980 - 2001*



Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2001

**Figura 10: Bolivia**  
*Desempleo y pobreza: Bolivia 1980 - 2001*



Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2001



crecimiento económico, y en consecuencia, las opciones de políticas públicas autónomas. El crecimiento de la deuda externa (ver figuras 11-12) y la caída de los precios de los productos de exportación pueden condicionar los procesos políticos internos. Adicionalmente, el tráfico ilegal de drogas y las exigencias de los Estados Unidos a los gobiernos andinos han presionado las políticas agrarias, de justicia, y de seguridad. Finalmente, las instituciones financieras internacionales presionan el proceso político nacional mediante exigencias de reformas estructurales, atadas a la negociación de viejas y nuevas deudas.

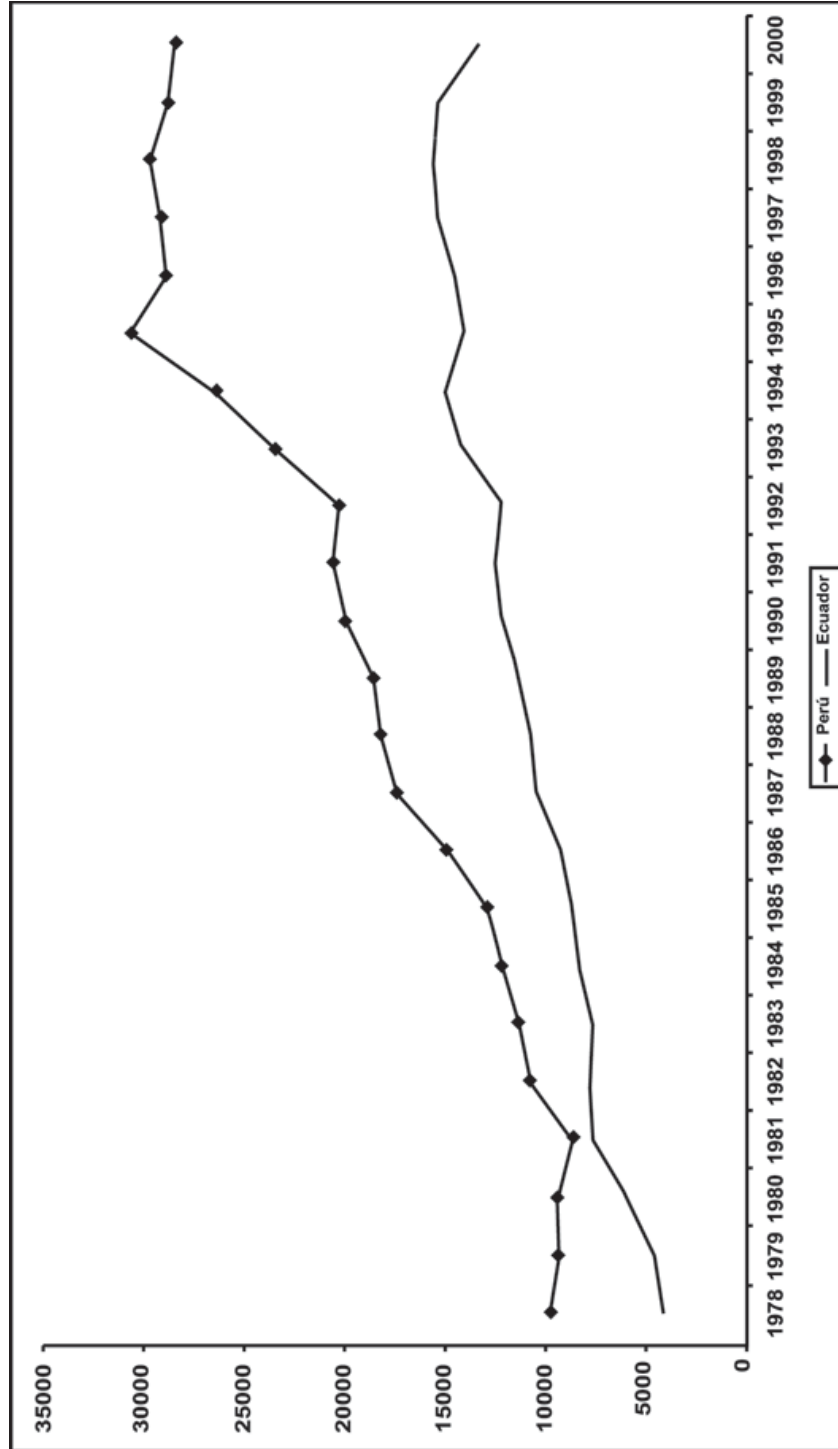
Otro factor que incidirá en la política económica interna será el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que está en proceso de negociación, y que según los críticos debilitará las economías de los países andinos, ya que se abrirán aun más sus mercados a productos, sobretodo de Estados Unidos, cuya elaboración es subsidiada o cuyos mercados son protegidos políticamente. Además, la negociación de este acuerdo de mercado común está siendo utilizada como arma política para someter aun más a los países andinos a los intereses de política pública del gobierno de los Estados Unidos, tanto en materia comercial como en materia política.

También se debe mencionar como factor internacional la implementación del Plan Colombia, proyecto financiado en parte por el gobierno de los Estados Unidos para fortalecer las fuerzas militares colombianas, erradicar el narcotráfico y contener las fuerzas insurgentes. Además del apoyo militar, este plan contempla la fumigación de cultivos ilícitos y el afianzamiento del modelo económico neoliberal.

## **Limitantes políticos y económicos, y sus efectos sobre la contestación**

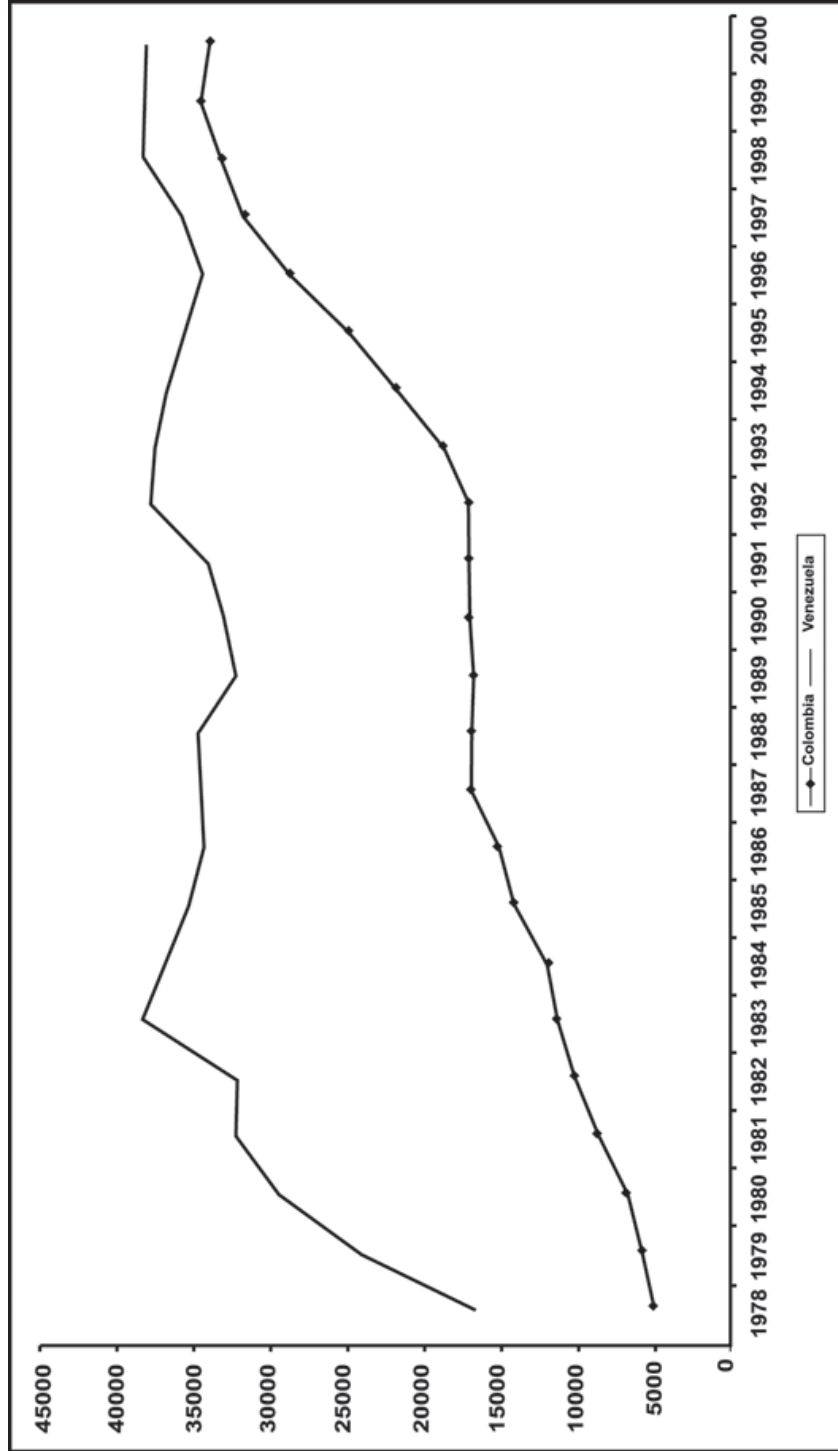
En esta sección se evalúan los diferentes limitantes políticos y económicos que afectan las funciones económicas y políticas del Estado y las estructuras de clase de los países andinos con el fin de valorar el proceso de contestación. Se resumen así las principales explicaciones de carácter político que han sido ofrecidas por diversos analistas del conflicto social

**Figura 11:**  
*Deuda externa de Perú y Ecuador en millones de dólares (1978-2000)*



Fuente: Banco Mundial: Indicadores de Desarrollo Mundial, 2002

**Figura 12:**  
*Deuda externa de Colombia y Venezuela en millones de dólares (1978-2000)*



Fuente: Banco Mundial: Indicadores de Desarrollo Mundial, 2002

de los países andinos. Si bien el descontento social y la protesta que se presenta en la región surgen en buena medida como resultado del decaimiento de los partidos políticos, las fallas en los mecanismos de representación, la persistencia de instituciones corruptas o autoritarias y la concentración del poder, es necesario complementar esta lectura del descontento sociopolítico con los factores que se destacan en la hipótesis del presente trabajo -Estado, clases sociales y economía política internacional-.

### ***Fallas en los gobiernos de la región***

Algunos estudios señalan que las fallas en los sistemas de representación y la concentración del poder explican la movilización social (Stokes, 1995; Ciriza, 2000; De la Torre, 1997). En la medida en que tanto los mecanismos formales de representación como los partidos políticos no encaucen las demandas ciudadanas, y en que los gobiernos no traduzcan las demandas populares en política pública, los sectores organizados de la sociedad recurrirán a medios no formales y contestatarios como forma de presión. Varios procesos explican este deterioro: la fortaleza del ejecutivo como rama pública en detrimento del legislativo, la poca institucionalización y debilidad histórica de los partidos políticos, la supervivencia de prácticas paternalistas, no democráticas o excluyentes como son el clientelismo y el populismo, y la utilización de medidas extraconstitucionales para hacer cambios de política pública.

### ***La fortaleza del Ejecutivo: los ejemplos de Perú y Venezuela***

Los presidentes Alberto Fujimori de Perú y Hugo Chávez de Venezuela ejemplifican los problemas del presidencialismo, cuando se concentra el poder y la toma de decisión en la rama ejecutiva. Los Ejecutivos en las democracias presidencialistas no pueden ser removidos del poder sino hasta que termine su mandato constitucional. Así, un conflicto de gobernabilidad

dentro del Ejecutivo puede generar una crisis tanto en el gobierno como en la sociedad, o puede llevar a golpes de Estado para deponer al presidente. Adicionalmente, si existe fricción entre las ramas legislativas y ejecutivas, para superar el poder legislativo y los controles legales con los que esta rama goza por constitución, el Ejecutivo puede optar por aumentar su poder mediante el uso de mecanismos legales y extralegales como autogolpes, estados de sitio o facultades especiales. Por estas razones, los sistemas presidenciales generan más inestabilidad y pueden afectar negativamente el desarrollo de las instituciones democráticas (Linz, 1994). Como lo demostrarán los ejemplos de estos países, el hiper presidencialismo puede tener efectos distintos sobre la contestación: en Perú la anula y en Venezuela la agudiza. El factor que explica esta diferencia es la polarización social que generó la violencia de Sendero Luminoso y que desmovilizó a la población peruana.

Fujimori pasó a la historia por haber protagonizado un autogolpe en su gobierno en 1992. Así, la respuesta del gobierno ante la crisis económica y de orden público fue implementar medidas ortodoxas de estabilización macroeconómica y luchar contra Sendero Luminoso por medio de la anulación de las garantías democráticas y del incremento de las capacidades represivas del Estado. Además, con el autogolpe Fujimori controló los focos de contestación dentro de su gobierno y se alineó con los militares para contrarrestar la oposición civil a las políticas neoliberales (Graham, 1994). El presidente electo suprimió la constitución, cerró el Congreso y ahogó las críticas que el congreso le hacía a su gobierno con respecto al costo social que causaría la implementación de las medidas ortodoxas.

En 1993 regresó el gobierno a la constitucionalidad democrática (permitiendo elecciones), en parte por las presiones extranjeras y la presión de las instituciones de los bancos internacionales. Se eligió una asamblea constituyente en 1993 donde los seguidores de Fujimori constituyeron la mayoría, y así lograron institucionalizar buena parte de las reformas que el presidente estaba llevando a cabo (Graham, 1994). Hacia 1997 y sobretodo en el 2000, tan pronto los peruanos reconocieron los efectos de las políticas de austeridad y la gran corrupción que viene con la concentración del poder, se revivieron las movilizaciones. El proceso de las elecciones del 2000, donde se descubrió la corrupción de Vladimiro Montesinos y del gobierno, terminó la era de Fujimori.

El presidencialismo de Hugo Chávez presenta un efecto distinto sobre la movilización social. En su gobierno se ha polarizado la sociedad venezolana y la movilización contestataria en contra de su mandato ha sido bastante nutrida. Chávez obtuvo notoriedad al liderar un golpe de estado fallido en 1992 y llegar al poder en 1998, después de obtener victorias contundentes en las elecciones presidenciales. Su victoria se explica en parte por que su movimiento capitalizó los problemas económicos y de legitimidad de los políticos tradicionales, asumió un discurso anti-imperialista y populista, hizo alianzas con partidos políticos de izquierda y representó para muchos venezolanos el surgimiento de una verdadera oposición a los gobiernos contra los cuales habían estado protestando. También se ha reconocido la importancia de su carisma, de sus orígenes sociales humildes y hasta de su color de piel para ganarse el voto de los venezolanos más pobres.

Chávez se apresuró a cambiar la constitución para garantizar su reelección y conformar un proyecto revolucionario. Además, ha tendido a gobernar por decreto, lo que aísla de la toma de decisiones públicas a los grupos de presión o partidos políticos que tradicionalmente habían estado al frente del proceso legislativo y/o político. Todo lo anterior, más el sobrepaso de las instituciones y de los procedimientos democráticos, alarmó a la elite social y económica del país y polarizó la sociedad entre defensores y opositores de Chávez. Esta contestación ha llegado a límites violentos, a un golpe de Estado y a un paro largo y nocivo para la economía petrolera.

### ***Fallas en los mecanismos formales de representación: los casos de Perú y Ecuador***

La ineptitud tanto del gobierno como de los partidos y élites políticas peruanas para darle solución a los problemas que afectaban a la población, hizo que se afanzara la desconfianza en las instituciones del Estado. Al principio de la década de los noventa, el país estaba marcado por la ingobernabilidad, una grave crisis económica y poca intermediación política. La evidencia de todo esto fue la inhabilidad del gobierno y del partido en el poder -el APRA hasta 1990- de responder a necesidades en materia de servicios

públicos, trabajo y seguridad (Sagasti y Hernández, 1994). Por ejemplo, la emergencia sanitaria que desató la epidemia de cólera hacia 1991, demostró el colapso de la capacidad del Estado (Graham, 1994). Esta enfermedad, que no se veía en Perú desde el siglo XIX, cobró 150 mil víctimas, de las cuales mil perdieron la vida. En esta coyuntura se reconfiguró el papel de los partidos políticos, los cuales fueron remplazados por otro tipo de organizaciones de presión, incluyendo presiones extranjeras, y por líderes políticos que no estaban vinculados a los partidos tradicionales.

Algunos analistas le atribuyen al populismo la debilidad de los partidos políticos ecuatorianos como intermediarios entre el Estado y los sectores populares. Esto se debe a la personificación del líder como único representante del pueblo y al uso de prácticas paternalistas en los procesos de intermediación (De la Torre, 1997). Además, el populismo se constituyó como un sistema de representación política donde el gobierno, encarnado en el líder, incluye y excluye a los sectores sociales. Así, Velasco Ibarra, varias veces presidente de Ecuador entre 1930 y 1972, abrió y cerró espacios de representación de acuerdo con sus necesidades políticas. Por lo tanto se institucionalizaron procesos extraparlamentarios de presión política, de tal manera que los partidos políticos perdieron relevancia. En estos gobiernos, las necesidades de indígenas y campesinos, fundamentalmente relacionadas con el acceso a la tierra, no fueron debidamente representadas. En la década de los noventa estos sectores, representados por organizaciones autónomas, alteran el sistema político ecuatoriano, con su capacidad de convocatoria que trasciende a diversos sectores de la sociedad ecuatoriana.

Esta limitada comparación de dos países de la región sugiere que la debilidad de los partidos políticos por sí sola, puede dar cuenta de la movilización social, pero no la explica por completo. En Perú el fracaso de los partidos políticos resultó en un fortalecimiento autoritario del Estado para acabar con la violencia que afectaba al país, con la crisis de legitimidad que asediaba a sus instituciones y con la contestación que limitaba el campo de acción del gobierno. En Ecuador, la fragilidad de los partidos políticos o su precaria historia, resultó en el surgimiento de un movimiento autónomo con capacidad de convocatoria, que moviliza a los sectores que el gobierno menos ha representado, y que en algunas coyunturas ha logrado derrocar gobiernos impopular.

## ***Violencia y polarización de la sociedad: Perú y Colombia***

La subversión hace parte de lo que se define como acción colectiva contestataria. Por lo tanto, su relación política con la contestación social es más directa. En ambos países se puede observar la aprensión que sienten diversos sectores sociales a participar en acciones contestatarias pacíficas por el miedo a ser relacionados con los actores violentos, ya que esta relación puede atraer la represión del Estado, o la de los grupos armados. En contextos de conflicto armado, sectores específicos del Estado y de la fuerza pública pueden entender la movilización social contestataria como una estrategia adicional de los grupos armados, o como un proceso político que nutre directa o indirectamente los proyectos subversivos. Por el otro lado, actores subversivos pueden ver la acción colectiva social como materia prima para aumentar el capital político de sus grupos. Así, en ciertos casos, la negativa de líderes sociales a alinearse con los grupos guerrilleros ha sido reprimida por los alzados en armas. Evidencia de lo último se ha visto en Colombia, donde los grupos armados han ajusticiado líderes populares como sindicalistas, campesinos, indígenas o representantes políticos locales y comunidades enteras que no los apoyan. Sendero Luminoso utilizó también estas técnicas de guerra contra la sociedad, amenazando y asesinando a líderes comunitarios. Así, de una u otra manera, la población no se moviliza por temor a las guerrillas, porque apoyan la legitimidad del Estado, o por temor a su acción represiva o de grupos que lo apoyan.

No obstante, en el caso colombiano, la población se ha movilizó en contra del conflicto armado y a partir de la agudización de éste y de la grave violación de los derechos humanos (desplazamiento forzoso, secuestros, asesinatos). Entre los principales motivos de la contestación social en este país está la defensa de los derechos fundamentales y la crítica al conflicto armado. Los actos de resistencia civil, donde los habitantes de algunos municipios han evitado la toma violenta y destrucción de su pueblo, son evidencia de esto.



## ***Neoliberalismo, narcotráfico y crisis económica***

Si bien buena parte de las quejas que motivan la contestación social en la región andina están relacionadas con demandas económicas, no es prudente relacionar directamente las condiciones económicas de la población con la protesta. La contestación es un fenómeno sociopolítico utilizado por la población organizada para hacer valer intereses económicos, políticos y sociales. Por lo tanto es incorrecto afirmar que la gente más pobre y con menos derechos es la que más protesta. Esta afirmación puede ser cierta y falsa. Si bien tienen mayor razón para hacerlo, en general su protesta surge a raíz de la organización sociopolítica, de la relación con las instituciones del Estado o de las alianzas que hacen con otros sectores -como la Iglesia, la clase media o los sindicatos-. Las crisis o injusticias económicas cobran más sentido para la acción colectiva dentro de grupos organizados o en proceso de organización, que tienen poder de convocatoria, pueden interpretar la problemática y construir una agenda política contestataria. Con esto no se niega que en la historia reciente de los movimientos sociales de la región se hayan dado procesos espontáneos de rebelión social contra medidas sorpresivas de austeridad. El mejor ejemplo de esto puede ser el «caracazo» de 1989.

## ***Neoliberalismo y crisis económica: Los casos de Colombia, Perú y Venezuela***

El modelo neoliberal se aplica en Colombia a partir de 1990, con la reducción de las tarifas de comercio, la reducción del tamaño y el número de instituciones del Estado, y la aprobación de legislación para privatizar las empresas del Estado y liberalizar el sector financiero. Contrario a los demás países de la región, en Colombia el modelo neoliberal no responde a una aguda crisis económica (hiperinflación y crisis de pago de la deuda), sino a presiones ideológicas de un sector que llega al poder y acoge como proyecto político el de ajustar el modelo económico y político colombiano y ponerlo al día con el nuevo orden mundial. La implementación del modelo

neoliberal ha generado una de las peores crisis económicas que haya tenido el país en el siglo XX<sup>18</sup>. Dos de los efectos más significativos han sido los altos niveles de desempleo (20.4 por ciento en 1999) y de pobreza (60 por ciento). En 1988, el índice de pobreza era de 59.23 por ciento, el cual decreció a 51.7 por ciento en 1993, y gradualmente aumentó a la tasa del 60 por ciento en 1999.

Las políticas contra la industria del narcotráfico impuestas por los Estados Unidos, han tenido un impacto trascendental sobre la economía política colombiana. En la década de los ochenta, los narcotraficantes presionaban al Estado utilizando medios violentos como los asesinatos políticos y el terrorismo, para evitar que éste aprobara leyes en su contra, como la extradición. En la coyuntura actual, los grupos al margen de la ley, pueden financiar en parte sus operaciones cobrando impuestos sobre el tráfico y los cultivos de coca y amapola. El tráfico ilegal de drogas y las demandas del gobierno de Estados Unidos en materia de política antidroga ha influenciado las políticas públicas del gobierno colombiano en materia de justicia, políticas agrarias y seguridad. Además, el lavado de dólares, la inversión en tierras rurales y urbanas con fines especulativos y no productivos y la violencia que acompaña este tipo de acumulación de capital han repercutido negativamente sobre el desarrollo del país. Por ejemplo, en términos de política pública el gobierno ha aumentado el gasto en seguridad: en 1980 gastaba un 2 por ciento del PIB en seguridad y justicia y en 1998 se gastaba un 4.5 por ciento en estos rubros (Rocha, 2000). El costo de la ilegalidad de una forma de acumulación tan lucrativa como es el tráfico de drogas -que goza de un alto nivel de demanda en los países desarrollados- en un país en vía de desarrollo lo asume la población en general: de manera directa con las fumigaciones y la represión del Estado en las zonas de narcotráfico, y de manera indirecta con toda la legislación que se ha desarrollado para controlarlo (ej. justicia sin rostro, extradición).

---

18 En 1999 la producción económica se redujo en 5.5 por ciento, y en 1998 solo creció el 1.6 por ciento. En los años 1998 y 1999, la industria manufacturera y el comercio decrecieron en un 14.6 por ciento y 7.3 por ciento respectivamente; la demanda interna se redujo en un 11.4 por ciento, el consumo total decreció en un 4.9 por ciento, la formación bruta de capital se redujo en 65.4 por ciento, la producción industrial cayó el 17 por ciento, las importaciones se redujeron en 34 por ciento, la construcción se redujo en un 37 por ciento, y el crédito se rebajó en un 15 por ciento. Ahumada (2000: 35).

Por su parte, después de pasar por una de sus peores crisis en la década de los ochenta, donde se vio el empeoramiento de todos los indicadores macroeconómicos y sociales, el Estado peruano entró en una crisis de gobernabilidad donde dejó de prestar los servicios más fundamentales (Sagasti y Hernández, 1994). Esta coyuntura sociopolítica explica en parte el surgimiento y posterior elección de Alberto Fujimori en 1990. Por otro lado, también explica el fortalecimiento de la actividad del grupo guerrillero Sendero Luminoso, que se fundó a principios de la década de los ochenta. Fujimori fortalece el Estado con la anulación de las garantías constitucionales y con la implementación de medidas neoliberales aún más drásticas que las prescritas por las instituciones financieras. Por ejemplo, de un día para otro, el precio de la gasolina subió en un 3000 por ciento y la mayoría de los precios de los alimentos subió en un 500 por ciento (Pasco-Font, 2000). Las medidas neoliberales se implementaron con mucha agilidad y con muy poca protesta popular.

Durante el gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989), el Estado venezolano entra en apuros con el pago de la deuda externa debido a un agotamiento de las reservas internacionales, a la baja de los precios del petróleo y al alza de los intereses de la deuda. Ante esta situación, el gobierno sigue los dictámenes de corte neoliberal prescritos por el Fondo Monetario Internacional y se aplican medidas de austeridad. Pérez se comprometió con el fondo monetario, y para renegociar la deuda, aceptó implementar un duro paquete de medidas económicas: liberación de precios, liberación de tasas de interés, eliminación del control cambiario, aumento de las tarifas de los servicios públicos, reducción de los subsidios (López, 1999).

Por motivo de la crisis económica, los pobres y desempleados del campo migran a Caracas donde no encuentran empleo, pues la estructura económica venezolana ofrece pocas oportunidades de empleo fuera del sector petrolero. El crecimiento de los barrios pobres en Caracas y la incapacidad del Estado o falta de voluntad para proveer servicios públicos (electricidad, agua, manejo de desechos), junto con el creciente desempleo y el aumento del costo de vida, constituyen manifestaciones adicionales de la crisis del Estado (Sylvia 2003).

## **Estructura de las organizaciones, clases y sectores socioeconómicos**

En Venezuela y en Colombia resalta la importancia de las organizaciones cívicas como propulsoras de las acciones contestatarias en los sectores urbanos regionales, en los pueblos o en los barrios de las grandes ciudades. Entre estas organizaciones están las asociaciones de vecinos, las organizaciones de madres y amas de casa, las asociaciones de usuarios (campesinos, de servicios públicos, de agua o distritos de riego), padres de familia y asociaciones culturales. Otras organizaciones que se unen comúnmente a la convocación de estos paros cívicos son organizaciones oficiales como las juntas de acción comunal (en Colombia), la iglesia, las organizaciones de comerciantes y transportadores, y organizaciones sindicales, sobretodo de maestros.

Según Margarita López, en el ciclo de protestas de finales de la década de los ochenta en Venezuela se recurrió a la figura del paro cívico para presionar al Estado, defender los intereses de desarrollo de diversas comunidades y criticar los paquetes económicos que provenían desde el poder central (López, 1999). El trabajo de Santana y García presenta evidencia similar para el caso de Colombia, donde desde 1977 se ve un incremento de los paros cívicos. Esta contestación tiene un carácter social heterogéneo, donde participan personas pertenecientes a diversas clases y sectores económicos. Los motivos de los paros cívicos entonces varían de acuerdo con las necesidades de desarrollo de las comunidades representadas en el paro, y la capacidad de negociación con el Estado varía con las facultades organizativas de la comunidad y la habilidad que tienen de sostener su posición en el transcurso del conflicto. Ha habido una importante movilización cívica en Colombia localizada en las regiones y en algunos de los barrios más pobres de las grandes ciudades en contra de las alzas de tarifas, la reestratificación y la falta de servicios públicos.

Los paros cívicos liderados por los campesinos y las organizaciones del sector agrario han estado entre los procesos sociopolíticos más contestatarios en Colombia. Por ejemplo, los paros de los campesinos e indígenas del macizo colombiano en el departamento del Cauca son ejemplo de perseverancia de los participantes, pero también de incumplimiento del

gobierno con respecto a los acuerdos firmados con el fin de resolver el conflicto y mejorar las condiciones de vida de estas regiones.

Durante el gobierno de Chávez la contestación ha sido promovida por las organizaciones de los diferentes gremios económicos, como son los relacionados con el sector agrario que han estado en contra de las políticas de reforma agraria (Fedenagas, Fedeamagro y Fegalago) y la Federación de Cámaras de la Industria y el Comercio (Fedecámaras) (López, 2002). En las etapas más conflictivas, estas movilizaciones ha obtenido un apoyo importante de los medios de comunicación. Otros sectores que han protagonizado las protestas en contra del gobierno de Chávez son las amas de casa y residentes de los barrios de clase alta, organizaciones de militares retirados, los partidos políticos de oposición, y sectores de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, de los sindicatos de maestros y de los militares (López, 2002). Otros sectores muy contestatarios en ambos países son el de los maestros y el sector de la salud, quienes se movilizan muchas veces en defensa de sus intereses laborales y salariales, pero también, y dependiendo de la coyuntura, en contra de medidas políticas que toma el gobierno.

Si bien en los años setenta surgen en Perú diversas organizaciones sociales, como sindicatos, organizaciones campesinas y de base, éstas fueron duramente afectadas por la crisis económica y por los efectos de la guerra desatada por Sendero Luminoso en los ochenta. Su actividad contestataria se redujo y muchas organizaciones de base se convierten en organizaciones de supervivencia como respuesta a la recesión económica (ollas comunitarias, organizaciones de madres que juntan recursos para alimentar a sus familias). Estas no constituyen organizaciones contestatarias sino de respuesta a la imposibilidad tanto del núcleo familiar como del Estado para resolver los problemas de sostenimiento de las familias. Sin embargo, dos organizaciones sobresalen en esta época por su resistencia tanto a la penetración de la guerrilla como a la militarización de sus territorios: la organización del barrio popular Villa el Salvador en Lima y las organizaciones populares del departamento del Puno (Rospigliosi, 1994).

En Ecuador, la implementación de una reforma agraria incompleta que a su vez contribuye al empobrecimiento de muchas comunidades rurales, nutre el proceso de formación organizativa del movimiento indígena. Los

indígenas son alrededor del 40 por ciento de la población del Ecuador. Aunque este movimiento se organiza para reivindicar el acceso a la tierra y a los derechos indígenas, va expandiendo su accionar político para representar intereses más generales de los sectores populares ecuatorianos, incluyendo sectores trabajadores, intelectuales y de la clase media. Por lo tanto, en 1996 el movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik, partido fomentado por los grupos indígenas, surge como partido alternativo y canaliza no solo las demandas de los grupos étnicos, sino también de otros sectores populares.

## Conclusiones

La economía política nacional esclarece las principales diferencias en la contestación social de los países andinos. Las similitudes se explican con los resultados de la crisis de la deuda externa y la posterior implementación del modelo neoliberal, ambas variables relacionadas con los efectos de la economía política internacional. En las últimas décadas, el Estado colombiano ha enfrentado crisis políticas debido a los efectos del narcotráfico y del conflicto armado, crisis que se ha agudizado con la intervención de los Estados Unidos en la política interna del país. El legado de la violencia de los años cuarenta y del Frente Nacional (1954 -1970) dejan como herencia la debilidad organizativa de la sociedad civil. El país adopta las medidas neoliberales en un contexto de crisis política, y aunque con la constitución de 1991 se amplían los canales de representación democráticos, la crisis económica y la violencia desmovilizan y polarizan la sociedad. Finalmente, si bien puede ser posible que con el apoyo militar de los Estados Unidos el Estado se fortalezca, lo hará para profundizar el modelo neoliberal y reprimir aún más los mecanismos democráticos de participación.

El Estado ecuatoriano ha forjado un modelo de gobierno civil que si bien excluye a la mayoría de la población y tiene fallas de representación, no ha reprimido con tanta contundencia la movilización social. Uno de los factores internos más sobresalientes y que tal vez mejor explica la contestación es la capacidad organizativa de los indígenas, quienes han protagonizado los levantamientos mas importantes en la década de los

noventa. Las medidas macroeconómicas que resultan en el alza del costo de vida y en la dolarización de la economía han generado importantes protestas, que en buena medida canalizan las organizaciones indígenas capaces de convocar diversos sectores organizados de la sociedad civil.

En Perú, el Estado llega al borde del colapso a finales de la década de los ochenta debido a la crisis económica y a la subversión y se fortalece de manera autoritaria. Se aplican medidas neoliberales drásticas contra las cuales se genera muy poca contestación, pero a partir de 1997 se empieza a movilizar de nuevo la población en contra de las medidas del gobierno, lo que culmina en el derrocamiento del mandato de Fujimori hacia el año 2000.

Finalmente, en Venezuela la crisis económica y la exclusión política que culminó en la década de los ochenta generó las condiciones para que en los noventa se diera una explosión social de los sectores menos privilegiados por el modelo de desarrollo. Así, en un primer instante la movilización se caracteriza por constituirse en un levantamiento en contra de un Estado que no responde a los intereses de los sectores populares, y en una segunda instancia se convierte en una movilización de sectores de la clase media y alta, junto con gremios de la producción y del comercio, en contra de un gobierno populista.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, Consuelo. 1999. *La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de Colombia*. Buenos Aires: Flacso.
- \_\_\_\_\_. 1996. *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Alt, James E., et. al. 1996. «The Political Economy of international Trade: Enduring Puzzles and an Agenda for Inquirí.» *Comparative Political Studies*, 6 (29).
- Álvarez, M.E., D.C. Castillo and R. Villar. 1997. «Organización y participación de la sociedad civil.» En Sarmiento Anzola, Libardo. *Municipios y regiones de Colombia: Una mirada desde la sociedad civil*. Bogotá: Fundación Social, Vicepresidencia de Planeación: p. 119-135.
- Archila, Mauricio. 1998. «Poderes y contestación (Reseña teórico-metodológica).» *Controversia* No. 173.
- \_\_\_\_\_. 1995. «Tendencias recientes de los movimientos sociales.» En *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*, eds. Francisco Leal Buitrago. Bogotá: IEPRI, Colciencias, Tercer Mundo: 251-301.
- Arrow, Kenneth J. 1951. *Social Choice and Individual Values* (Cowles Commission Monograph 12). New York: John Wiley and Sons.
- Barrera, Augusto. 2000. «Ecuador, o cuando la crisis se hace cotidiana.» En la Revista del *Observatorio Social de América Latina* No. 1: 11-16.



- Bates, Robert. 1991. «A Critique by Political Scientists.» *Politics and Policy Making in Developing Countries*. En Meier, Gerald M. ed. San Francisco: International Center for Economic Growth.
- CEPAL. 2001. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Ciriza, Alejandra. 2000. «21 de enero del 2000 ¿Golpe de estado o revuelta india en el Ecuador?» En la Revista del *Observatorio Social de América Latina* No. 1: 6-10.
- Collier, David. 1979. «Overview of the Bureaucratic-Authoritarian Model.» In *The New Authoritarianism in Latin America*, ed. David Collier. Princeton: Princeton University Press.
- Dávalos, Pablo. 2000. «Ecuador: las transformaciones políticas del movimiento indígena ecuatoriano.» En *Observatorio Social de América Latina* No. 1: 25-29.
- Delgado, Alvaro. 2003. «Las luchas laborales.» En *25 Años de luchas sociales en Colombia*, Mauricio Archila, Álvaro Delgado, Martha Cecilia García y Esmeralda Prada. Bogotá: CINEP.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Colombia balance huelguístico 1991*. CEIS Notas N° 1. Bogotá: Centro de Estudios e Investigaciones Sociales, Instituto Nacional de Educación Obrera.
- Dos Santos, Theotonio. 1977. «The Structure of Dependence,» *American Economic Review*. 60: 231-236.
- Edwards, Sebastián and Roberto Steiner. 2000. «On the Crisis Hypothesis of Economic Reform: Colombia 1989-1991.» En *Cuadernos Económicos*, (37) 112: 1-51.

- Equipo de Coyuntura (Centro Andino de Acción Popular). 2000. Ecuador, enero 21: de la movilización indígena al golpe militar». En la Revista del *Observatorio Social de América Latina* No. 1: 22-24.
- Evans, Peter. 1979. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol. 1985. «On the Road Toward a More Adequate Understanding of the State.» En *Bringing the State Back In*, eds. P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press: 347-366.
- Fernández, Arturo. 1991. *Movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Acción Social, Rei Argentina S.A.
- Fonnegra, Gabriel y Nelson Osorio Ramírez. 1992. *La subasta de Telecom*. Bogotá: Ediciones Tormenta Tropical.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara. 2001. *Los dueños del poder: Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: Flacso.
- Frieden, Jeffrey A. and Ronald Rogowski. 1996. «The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytic Overview. En *Internationalization and Domestic Politics*, ed. Robert O. Keohane y Helen V. Milner. Cambridge: Cambridge University Press.
- García, Martha Cecilia. 2003a. «Luchas urbano-regionales.» *En 25 Años de luchas sociales en Colombia*, Mauricio Archila, Álvaro Delgado, Martha Cecilia García y Esmeralda Prada. Bogotá: CINEP

- \_\_\_\_\_. 2003b. «Luchas estudiantiles.» *En 25 Años de luchas sociales en Colombia*, Mauricio Archila, Álvaro Delgado, Martha Cecilia García y Esmeralda Prada. Bogotá: CINEP.
- \_\_\_\_\_. 2003c. «Luchas sociales protagonizadas por actores menos visibles.» *25 Años de luchas sociales en Colombia*, Mauricio Archila, Álvaro Delgado, Martha Cecilia García y Esmeralda Prada. Bogotá: CINEP.
- Garretón, Manuel Antonio. 2001. *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Serie Políticas Sociales. Santiago: CEPAL.
- Goldstein, Judith. 1998. «International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO and the Liberalization of International Trade.»
- \_\_\_\_\_. 1996. «International Law and Domestic Institutions. Reconciling North American «Unfair» Trade Laws. *International Organization* 40: 4.
- Gowa, Joanne. 1988. «Public Goods and Political Institutions: Trade and Monetary Policy Processes in the United States.» *International Organization* 42 (Winter).
- Graham, Carol. 1994. «Introduction: Democracy in Crisis and the International Response.» En Joseph S. Tulchin and Gary Bland, ed. *Peru in Crisis: Dictatorship or Democracy?* London and Boulder: Lynne Rienner Publisher.
- Grindle, Merilee. 1991. «The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics,» En Meier, Gerald M., ed. *Politics and Policy Making in Developing Countries*. San Francisco: International Center for Economic Growth Press, pp. 41-68.

- Hall, Peter. 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Huber, Evelyn. 1995. «Assessments of State Strength.» In Peter Smith, ed. *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder: Westview.
- Hurtado, Osvaldo. 2001. «La deuda externa del Ecuador y sus efectos económicos y sociales en la segunda mitad del siglo XX.» En Dieter W. Benecke y Alexander Loschky, eds. *Deuda externa ¿Obstáculo para el desarrollo?* Buenos Aires y Bonn: Ciedla, Konrad Adenauer Stiftung.
- Katzenstein, Peter. 1985. «Small Nations in an Open International Economy: The Converging Balance of State and Society in Switzerland and Austria,» *En Bringing the State Back In*, eds. P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Laserna, Roberto. 2000. «Cochabamba: la guerra contra el agua.» En la Revista del Observatorio Social de America Latina No. 2 (septiembre 2000): 15-20.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- López, Margarita. 2002. «Venezuela: entre protestas y contraprotestas el gobierno de Chávez se endurece.» En la revista del *Observatorio Social de América Latina* No. 6 (enero 2002).

- \_\_\_\_\_. 1999a. «El mundo multifacético de la protesta popular actual en América Latina.» En Margarita López Maya, ed. *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años del ajuste*. Caracas: Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_. 1999b. «La protesta popular venezolana entre 1989 y 1993 (en el umbral del neoliberalismo).» En Margarita López Maya, ed. *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años del ajuste*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Maddison, Angus. 1970. *Economic Progress and Policy in Developing Countries*. London: George Allen and Unwin, Ltd.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow and Charles Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Medina, Medófilo. 1999. «El neoliberalismo en Colombia y las alternativas de las luchas sociales 1975-1998.» En Margarita López Maya, ed. *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años del ajuste*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Meier, Gerald M., ed. 1991. *Politics and Policy Making in Developing Countries*. San Francisco: International Center for Economic Growth.
- Moore, Barrington. 1993. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1979. «Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy.» In *The New Authoritarianism in Latin America*, ed. David Collier. Princeton: Princeton University Press.

- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ospina, Pablo. 2000. «La vuelta a un día de ochenta mundos». En la Revista del *Observatorio Social de América Latina* No. 1: 30-37.
- Pardo, Mauricio. 2001. «Escenarios organizativos e iniciativas institucionales en torno al movimiento negro en Colombia.» En *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*, eds. Mauricio Archila and Mauricio Pardo. Bogotá: CES/Universidad Nacional, ICANH:: 321-346.
- Pasco-Font, Alberto. 2000. *Políticas de estabilización y reformas estructurales: Perú*. Serie Reformas Económicas. Santiago de Chile: CEPAL.
- Peñaranda, Ricardo. 2001. «Los desplazamientos de la protesta social.» En *Síntesis 2001: Anuario social, político y económico de Colombia*. Bogotá: IEPRI: 43-50.
- Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York and Toronto: Farrar & Rinehart.
- Prada, Esmeralda. 2003. «Luchas Campesinas e indígenas.» En *25 Años de luchas sociales en Colombia*, Mauricio Archila, Álvaro Delgado, Martha Cecilia García y Esmeralda Prada. Bogotá: CINEP.
- Prada, Fernando y Úrsula Casabonne. 2002. «Perú: escenarios para un proceso de transición.» En Christian Freres y Karina Pacheco, eds. *Nuevos horizontes andinos. Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad y AIETI.

- Przeworski, Adam, 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Ramírez G., Franklin. 2000. «El 21 de enero del 2000.» *Observatorio Social de América Latina* No. 1: 17-21.
- Ramírez, María. 2001a. «Los movimientos cívicos como movimientos sociales en el Putumayo: el poder visible de la sociedad civil.» En *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*, eds. Mauricio Archila y Mauricio Pardo. Bogotá: CES/Universidad Nacional, ICANH: 127-149.
- \_\_\_\_\_. 2001b. *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Colciencias, ICANH:.
- Ranis, Gustav. 1991. «The Political Economy of Development Policy.» En *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*, ed. Gerald M. Meier. San Francisco: ICS Press.
- Reina, Mauricio. 2001. «Drug Trafficking and the National Economy.» En *Violence in Colombia 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace*, ed. C. Bergquist, R. Peñaranda and G. Sánchez. Wilmington, DE: SR Books.
- Remmer, Karen L. 1990. «Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience.» *World Politics* 42 (3): 315-335.
- Rocha G., Ricardo. 2000. *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*. Bogotá: Siglo de Hombres Editores, UNDCP.

- Rogowski, Ronald. 1987. «Trade and the Variety of Democratic Institutions.» *International Organization* 41 (2): 203-223.
- Romero, Carlos. 2002. «Venezuela: algunos cambios, muchos deseos y pocas alternativas.» En Christian Freres y Karina Pacheco, eds. *Nuevos horizontes andinos. Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad y AIETI.
- Romero, Mauricio. 2001. «Movilizaciones por la paz, cooperación y sociedad civil en Colombia.» En *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*, eds. Mauricio Archila and Mauricio Pardo. Bogotá: CES/Universidad Nacional, ICANH: 405-440.
- Rospigliosi, Fernando. 1994. «Democracy's Bleak Prospects.» En Joseph S. Tulchin y Gary Bland, ed. *Peru in Crisis: Dictatorship or Democracy?* London y Boulder: Lynne Rienner Publisher.
- Rothman, Stanley. 1970. «Barrington Moore and the Dialectics of Revolution: An Essay Review.» In *American Political Science Review* No. 64: 61-82.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens. 1992. *Capitalist Development & Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sagasti, Francisco y Max Hernández. 1994. «The Crisis of Governance.» En Joseph S. Tulchin and Gary Bland, ed. *Peru in Crisis: Dictatorship or Democracy?* London y Boulder: Lynne Rienner Publisher.
- Salamanca, Luis. 1999. «Protestas venezolanas en el segundo gobierno de Rafael Caldera.» En Margarita López Maya, ed. *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años del ajuste*. Caracas: Nueva Sociedad.



- Salgado Ruiz, Henry. 2001. «Procesos y estrategias socio-organizativas en el Guaviare.» En *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia*, eds. Mauricio Archila and Mauricio Pardo. Bogotá: CES/ Universidad Nacional, ICANH:150-172.
- Sánchez, Gonzalo. 2001. «Introduction: Problems of Violence, Prospects for Peace.» En *Violence in Colombia 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace*, ed. C. Bergquist, R. Peñaranda and G. Sánchez. Wilmington, DE: SR Books.
- Sánchez-Parga, José y Francisco Rhon Dávila. 2002. «Ecuador: Pespectivas andinas y escenarios de futuro.» En Christian Freres y Karina Pacheco, eds. *Nuevos horizontes andinos. Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad y AIETI.
- Sandoval B., Luis y Walfa C. Téllez D. 1998. «La presencia territorial y la capacidad financiera, institucional y de gestión del Estado.» En Sarmiento Anzola, Libardo. *Municipios y regiones de Colombia: Una mirada desde la sociedad civil*. Bogotá: Fundación Social, Vicepresidencia de Planeación: 145-172.
- Skocpol, Theda. 1973. «A Critical Review of Barrington Moore's Social Origins of Dictatorship and Democracy.» *Politics and Society* 4(1): 1-34.
- Smith, Tony. 1979. «The Underdevelopment of Development Literature: The Case of Dependency Theory. *World Politics* 31 (2): 247-288.
- Stallings, Barbara. 1992. «International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform.» En *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, ed. S. Haggard, and R.P. Kaufman. Princeton: Princeton University Press.

- Stokes, Susan C. 1995. *Cultures in Conflict: Social Movements and the State in Peru*. Berkeley: University of California Press.
- Sylvia, Ronald D. y Constantine Danopoulos. 2003. «The Chávez phenomenon: political change in Venezuela.» En *Third World Quarterly* 24(1) 63-76.
- Tapia, Luis. 2000. «La crisis política de Abril.» En la Revista del Observatorio Social de América Latina No. 2 (septiembre 2000): 3-6.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. «Social Movements in Contentious Politics: A Review Article.» *The American Political Science Review*, 90 (4): 874-883.
- Tilly, Charles. 1981. «Introduction.» En *Class Conflict and Collective Action*, ed. Louise A. Tilly and Charles Tilly. Beverly Hills and London: Sage Publications.
- Urrego, Miguel Angel. 2001. «Social and Popular Movements in a Time of Cholera, 1977-1999.» En *Violence in Colombia 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace*, ed. C. Bergquist, R. Peñaranda and G. Sánchez. Wilmington, DE: SR Books.
- Vargas, Humberto y Thomas Kruse 2000. «Las victorias de abril: una historia que aun no concluye.» En la Revista del *Observatorio Social de América Latina* No. 2 (septiembre 2000): 7-14.
- Vilas, Carlos. 1994. *América Latina en el «nuevo orden mundial»*. México: UNAM.

Wallerstein, Immanuel. 1974. «The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis.» *Comparative Studies in Society and History*, 16 (4).

Weimer, David L. and Aidan R. Vining. 1999. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, (3rd edition). Prentice Hall.

*Este libro se terminó de imprimir  
en los talleres de Unión Gráfica Ltda.  
en el mes de enero de 2004.*