

Democracias restringidas y neoliberalismo en la región andina (1985-2010)

Por *Alexander* GAMBATRIMINO*

EN EL AÑO 1990 las clases dirigentes de la región andina pontificaban sobre un único e irremediable camino para sus países: el modelo neoliberal —llamado eufemísticamente “reformas estructurales”, “proceso de modernización” o “apertura económica”—, combinado con un modelo político al que puede denominársele democracia restringida y que consistía en garantizar las elecciones de manera regular pero limitando al mínimo los derechos de participación efectiva de sectores populares, así como el acceso a los derechos sociales. En el transcurso de las siguientes dos décadas este panorama fue cambiando. A finales de los noventa el neoliberalismo fue abandonado como proyecto económico por Venezuela, y en el transcurso de la primera década del siglo XXI por Ecuador y Bolivia, en tanto la democracia electoral fue reemplazada por gobiernos autoritarios dirigidos por civiles pero que emulaban las antiguas dictaduras militares de Perú (1992-2000) y de Colombia (2002-2010).

¿Qué pasó en estos veinticinco años? ¿Cómo se produjeron estos cambios de modelo? ¿Qué factores influyeron para el ascenso de fuerzas alternativas en Ecuador, Venezuela y Bolivia, y para la derechización de Colombia y Perú? A continuación analizaremos cómo se dieron estos cambios en los ámbitos político y económico.

*El derrumbe de las democracias
restringidas y el modelo neoliberal*

AGUSTÍN CUEVA criticaba a quienes postulaban que América Latina había entrado de lleno a la era democrática en la década de 1980. Para el autor ecuatoriano las dictaduras no habían fracasado en sus objetivos de militarizar a la sociedad sino que encontraron en las transiciones unas “democracias” viables a los intereses que las

* Doctorante del Programa de Ciencias Sociales en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco; e-mail: <alexandergamba@comunidad.unam.mx>.

motivaron: los militares se retiraron del poder pero el proyecto autoritario siguió latente, el poder de las fuerzas armadas en muchas de las transiciones seguía tutelando la democracia.¹

En las dos décadas siguientes las “democracias restringidas” mostraron sus falencias y los acuerdos fruto de procesos de tránsito a la democracia fueron cambiados de manera abrupta. En los años noventa se derrumbaron todos los sistemas políticos vigentes caracterizados como continuadores de los pactos políticos que se habían firmado en las transiciones a las democracias, desde las más antiguas de la década de los cincuenta —son los casos de Colombia con el Frente Nacional y su heredero el bipartidismo y de Venezuela con el Pacto de Punto Fijo—, hasta las más recientes como las de Ecuador, Bolivia y Perú. Si se hace un recuento de los partidos políticos protagonistas al comienzo de la década de los ochenta y los que lo son en la actualidad, se encontrará que solamente en Colombia los partidos históricos —el Liberal y el Conservador— sobreviven, aunque sin ser fuerzas mayoritarias, mientras que las viejas agrupaciones desaparecieron o son muy marginales. Las nuevas constituciones que se aprobaron en todos los países de la región son también testigos de este proceso de transformación del sistema político: Colombia en 1991; Perú en 1993; Ecuador en 1998 y 2008; Venezuela en 1999; y Bolivia en 2009. Otro elemento a considerar es que en cuatro de los cinco países hubo renunciaciones o destituciones presidenciales provocadas por movilizaciones sociales y/o crisis políticas: en Ecuador se presentaron tres destituciones, en Bolivia dos y en Venezuela y Perú una, respectivamente.

La otra variable central es la del cambio de modelo del desarrollismo al neoliberal. El desarrollismo tuvo su antecedente más remoto en la crisis del capitalismo en 1929 que provocó una serie de reformas en el manejo de la economía mundial y que en América Latina se expresó en el intento de implementar un modelo de sustitución de importaciones. En la región andina este proceso fue diferente al de países del Cono Sur como Brasil y Argentina que lograron alcanzar considerables niveles de industrialización, en tanto los cinco países andinos no dieron este salto aun cuando se involucraron en el esfuerzo. Entre los aspectos a destacar se encuentra el fomento a la producción económica por parte del

¹ Agustín Cueva, “La cuestión democrática en América Latina: algunos temas y problemas”, *Estudios avanzados* (São Paulo), vol. 2, núm. 1 (enero-marzo de 1988).

Estado, la expansión de políticas sociales, el impulso al mercado interno y la protección de la producción nacional.²

En la región andina el modelo desarrollista imperó entre las décadas de los cincuenta y los ochenta del siglo xx. En Venezuela el modelo se impulsó desde 1958 con el retorno a la democracia electoral;³ en Colombia se asume desde 1957 también en el contexto de la transición democrática;⁴ en Ecuador se implanta en 1972 con los gobiernos militares;⁵ en Perú en la década de los setenta igualmente en el marco de una dictadura;⁶ y en Bolivia es una herencia de la revolución de 1952.⁷ En el periodo de 1985 a 1992 este modelo se desmonta en todos los países y se pasa al neoliberalismo.

En cuanto al neoliberalismo es bueno recordar que autores como Perry Anderson argumentaban que éste se origina primero como ideología en los años cuarenta del siglo xx y como oposición contra el Estado de bienestar e intervencionista.⁸ El modelo neoliberal es descrito inicialmente por Friedrich Hayek en 1944 en su libro *Camino de servidumbre*. Sus ideólogos lo esbozan en momentos en que las políticas hegemónicas acusaban una gran regulación por parte del Estado, por el denominado pacto entre el movimiento obrero y los sectores capitalistas en Europa Occidental, así como por el llamado *New Deal* en Estados Unidos. A las propuestas de Hayek se sumaron, entre otras, las del estadounidense Milton Friedman. Este proyecto sin embargo estuvo reducido a las universidades y centros de estudios hasta el año de 1973 cuando la

² Emir Sader, *El nuevo topo: los caminos de la izquierda latinoamericana*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, pp. 65-67.

³ Edgardo Lander, *Neoliberalismo, sociedad civil y democracia: ensayos sobre Venezuela y América Latina*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1994.

⁴ Francisco Leal Buitrago, “Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica”, en Francisco Leal Buitrago, comp., *En busca de la estabilidad perdida: actores políticos y sociales en los años noventa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1995, pp. 21-62.

⁵ Augusto Barrera, *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Quito, Abya Yala/Clacso, 2001.

⁶ Efraín Gonzales de Olarte, “La economía política peruana de la era neoliberal 1990-2006”, *Economía Peruana*, 16-IV-2007, en DE: <<http://blog.pucp.edu.pe/item/9028/economia-politica-de-la-era-neoliberal-peruana-1990-2006>>. Consultada el 11-XII-2011.

⁷ Catherine Conahan, James Malloy y Leandro Wolpson, “Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia”, *Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 144 (1997), pp. 867-890.

⁸ Perry Anderson, “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en Emir Sader y Pablo Gentilli, comps., *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Clacso, 2003.

dictadura de Augusto Pinochet en Chile se convierte en el primer escenario de experimentación. En 1979 el gobierno de Margaret Thatcher y en 1980 el de Ronald Reagan convierten al modelo en una política estratégica que impulsan en todo el mundo. En menos de una década éste se impuso en casi toda América Latina y en gran parte de Europa occidental; y en los años noventa en los antiguos países socialistas de Europa oriental —incluidos los de la Unión Soviética—, en Asia, África y la misma Australia. En la región andina en específico el modelo se impulsa en Bolivia en 1985, en Venezuela en 1989, en Colombia en 1990, en Perú en 1990 y en Ecuador en 1992.

*Cambios políticos y de modelo económico
en los países andinos*

A mediados de los ochenta Bolivia padecía una hiperinflación; en ese contexto en el año 1985 se establece un acuerdo programático entre el histórico partido Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN) para la nueva política económica. Dicho acuerdo quedó plasmado en el decreto supremo 21060 y su programa de ajuste cumplía las recetas que se conocen como del Consenso de Washington, entre las cuales destacaban: congelamiento de sueldos oficiales, liberación de precios, de bienes y servicios, disolución de empresas públicas, reducción del empleo público, y liberación de importaciones y exportaciones. La política económica de carácter neoliberal fue refrendada por los diferentes partidos, los dos ya mencionados y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), lo que llevó a que se mantuviera a lo largo de dos décadas.⁹ A la par que se establecía el acuerdo económico, se definió un acuerdo de gobernabilidad entre estos tres partidos conocido como “democracia pactada”. El acuerdo consistía en convertir en política de Estado las reformas a la economía, las cuales no tenían sólo una motivación económica sino también política: debilitar a la Central Obrera Boliviana (COB),

⁹ Véase Mario Torrico Terán, “¿Qué ocurrió realmente en Bolivia?”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28 (2006), pp. 231-261; Fernando Mayorga, “Bolivia: el azaroso cambio de la reforma política”, en Martín Tanaka y Francine Jácome, eds., *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2010, pp. 15-47; Conahan, Malloy y Wolpson, “Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia” [n. 7].

para lo cual lo más efectivo fue el despido masivo de los obreros de las minas, su base social más fuerte.

El pacto de gobernabilidad requería de una mayoría en el Parlamento, esto era lo que garantizaba el gobierno. La ley electoral boliviana preveía que si un candidato no obtenía mayoría de votos en las elecciones para presidente sería el Parlamento quien definiría la elección, por ende éste se convertía en el verdadero elector; asimismo, los parlamentarios eran elegidos a través de listas cerradas, es decir, los electores votaban por el partido pero éste era quien realmente designaba a los representantes. Tal sistema empezó a generar desacuerdos entre la triada partidista en el poder, así surgen Conciencia de Patria (Condepa) y la Unidad Cívica Solidaridad (UCS) que se presentaban como alternativa, dos partidos de centro derecha liderados por ricos empresarios; sin embargo, en el plazo de un par de años éstos fueron absorbidos por la “democracia pactada” y terminaron haciendo alianzas con los otros tres partidos en disputa. Situación diferente fue la de las fuerzas políticas de origen popular cuya suerte empezó a generarse a partir de una reforma electoral de 1997 que permitió que un número de congresistas fuese elegido directamente por los votantes, lo que llevó a un grupo de organizaciones campesinas e indígenas a presentar como candidato a Evo Morales, un dirigente cocalero. Morales logró llegar al Congreso y desde allí desplegó una fuerte oposición al régimen político y al neoliberalismo. En 2002 los partidos tradicionales lo expulsaron del Parlamento, lo cual tuvo un efecto contrario, y se proyectó como líder nacional; en ese mismo año y ya con su actual partido, el Movimiento Al Socialismo (MAS), ocupó el segundo puesto en las elecciones presidenciales.¹⁰ A la par, entre el año 2000 y 2005 se presentaron las mayores movilizaciones sociales en décadas en la historia de Bolivia, entre las que resaltan las llamadas Guerra del Agua (2000) y Guerra del Gas (2003), en las que la ciudadanía en general tomó las calles, participó activamente y se convirtió en un emergente actor político.

En las elecciones de 2002 resultó electo Gonzalo Sánchez de Lozada con el apoyo de todos los partidos excepto el MAS y otras fuerzas pequeñas de izquierda; por tal circunstancia, su destitución en 2003 lo fue también del sistema de partidos y, por ende, del modelo económico y político. La confrontación llevó a que

¹⁰ Torrico Terán, “¿Qué ocurrió realmente en Bolivia?” [n. 9].

entre 2003 y 2006 hubiera en Bolivia cuatro presidentes, lo que desmoronó el acuerdo de gobernabilidad y culminó con el triunfo de Evo Morales en 2005, por primera vez con una mayoría que no precisaba que pasara por el Congreso.

Con la llegada de Morales a la presidencia se concreta el derrumbe del neoliberalismo y del sistema de partidos que regía desde la transición a la democracia, lo cual trajo consigo otras contradicciones expresadas en la aprobación de la nueva Constitución política que da un viraje en el ordenamiento territorial, en el manejo de los recursos naturales y de las instancias de poder. Se presenta así un ascenso de las fuerzas sociales que tradicionalmente no habían participado en la política electoral y que se convierten en gobierno con el MAS y, en oposición al mismo proyecto, de sectores indianistas. De esta manera el escenario queda dividido en tres nuevos sectores, el MAS que representa el ideal posneoliberal; el indianismo radical que plantea la instauración de un país indígena que permita la superación del orden colonial y no sólo del neoliberalismo; y el proyecto neoliberal que está representado por los sectores tradicionales.

En el caso venezolano las políticas neoliberales se implementaron durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993). En un contexto que difirió bastante del boliviano dado que no se venía de una dictadura cercana sino de un largo acuerdo de gobernabilidad llamado Pacto de Punto Fijo, firmado en 1958 por los partidos Acción Democrática (AD) y el socialcristiano Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), y para el cual no fueron llamados el Partido Comunista Venezolano (PCV) ni el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), por lo que se le consideró excluyente.¹¹ El acuerdo establecía una gobernabilidad compartida entre los partidos, así como una serie de medidas como la redistribución del excedente petrolero y una política de cooptación y corporativismo con gremios, particularmente con la organización del sector privado: la Federación de Cámaras de Comercio y Producción (Fedecámaras) y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) —esta última dependiente del partido AD.¹² El

¹¹ Adolfo Atehortúa y Diana Rojas, “Venezuela antes de Chávez: auge y derrumbe del sistema de Punto Fijo”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, núm. 32 (2005), pp. 255-274.

¹² Lander, *Neoliberalismo, sociedad civil y democracia: ensayos sobre Venezuela y América Latina* [n. 3]; Atehortúa y Rojas, “Venezuela antes de Chávez” [n. 11]; Margarita López Maya, “Venezuela 2001-2004: actores y estrategias en la lucha hegemónica”, en

Pacto de Punto Fijo pasó por tres etapas: la primera, de 1958 a 1974, consolida el esquema de régimen de coalición; la segunda, de 1974 a 1979, produce una gran bonanza petrolera que redundó en un crecimiento constante de la economía venezolana y mejora generalizada de las condiciones de vida; la tercera, de 1979 a 1992, caracterizada por la caída de los precios del petróleo, presenta una crisis de la deuda, la asunción de las políticas del Fondo Monetario Internacional y el ingreso al neoliberalismo en 1989.

La elección de Carlos Andrés Pérez en 1989 venía con la promesa de salir de la crisis económica que se había desatado en la década de 1980; en ese contexto se esperaba un ambicioso plan que retomara las bases del Pacto de Punto Fijo, es decir el desarrollismo y la distribución del excedente petrolero, pero apenas unos días después de asumir el gobierno Pérez volvió a la carta de intención con el FMI que se había firmado en 1987 y el 16 de febrero de 1989 presentó ante la ciudadanía venezolana el denominado paquete económico. Este anuncio de medidas desató el 27 de febrero la mayor insurrección urbana en la historia de Venezuela: el *Caracazo*.

No obstante la oposición en las calles contra las medidas de ajuste, el gobierno de Pérez prosiguió con éstas y buscó el apoyo para seguir con el plan de ajuste en la tecnocracia de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA). En el periodo dicha empresa y sus cuadros técnicos —la denominada gerencia—, adquirieron gran poder y dejaron a la clase política marginada de determinadas decisiones. En ese contexto un sector disidente de los militares comandado por Hugo Chávez promueve una insurrección el 4 de febrero de 1992. A este levantamiento que no prosperó siguió el juicio al presidente Pérez por parte de la Corte Suprema de Justicia, que culminó el 21 de mayo de 1993 con su destitución. En el año siguiente el Congreso nombró dos presidentes interinos: el primero fue Octavio Lepage que gobernó hasta el 5 de junio del mismo año, y el segundo Ramón José Velásquez, hasta el 2 de febrero de 1994, cuando lo reemplazó Rafael Caldera, líder histórico del Pacto de Punto Fijo, elegido en las urnas tras presentarse como candidato independiente.

El panorama político venezolano cambió radicalmente en 1999 con la asunción de Hugo Chávez como presidente de la República. A partir de esa fecha la disputa se traslada a dos sectores de la sociedad que se articulan en bloques opuestos: los aliados al

Gerardo Caetano, comp., *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2006, pp. 23-48.

proyecto del presidente Chávez y los sectores tradicionales, entre los que figuraban Fedecámaras, el sector privado, la gerencia de PDVSA, los grandes propietarios y la Central Única de Trabajadores de Venezuela. En 1999 se aprueba una nueva Constitución política que desmonta el modelo neoliberal; en 2003 se estatiza de nuevo el control de PDVSA y se lanza un proyecto que desde el Estado busca impulsar la economía, el mercado interno y distribuir la renta petrolera, asimismo se acaba el Pacto de Punto Fijo. En el marco de este proceso de cambio las manifestaciones callejeras, las marchas y protestas se convirtieron en uno de los escenarios prioritarios del ejercicio de la política ciudadana desde 1989 hasta la fecha.

En el caso de Perú, la década de los noventa se inauguró con un cambio profundo en el panorama político con el triunfo en las elecciones presidenciales de un virtual desconocido: Alberto Fujimori, ingeniero de ascendencia japonesa, que se convertiría en el principal protagonista de la vida política peruana a lo largo de casi dos décadas.¹³ Perú venía de un sistema económico desarrollista que tuvo su auge en la década de 1970 y que decayó en el segundo lustro de la década de los ochenta cuando se presentó una crisis económica sin precedentes, con hiperinflación, bajas tasas de crecimiento y un gran déficit fiscal; en el panorama político se venía de un sistema —diseñado desde las primeras elecciones posdictadura en 1980— en el que competían cuatro partidos políticos: Izquierda Unida (IU); Partido Aprista Peruano (APRA), Acción Popular (AP) y Partido Popular Cristiano (PPC).

En la campaña presidencial de 1990 el debate se concentró en las políticas para salir de la crisis, especialmente las económicas; en un lado estaba el bloque de derecha que propugnaba por una política denominada de *shock*, consistente en la aplicación de un fuerte programa de ajuste estructural de carácter neoliberal; en el otro se encontraba la izquierda que planteaba un programa socialdemócrata. En ese contexto apareció una tercera opción representada por Fujimori, quien al alejarse de ambas posiciones logró llegar a la segunda vuelta y ganar las elecciones al bloque de

¹³ Julio Cotler y Romeo Grompone, *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2000; Conahan, Malloy y Wolpson, “Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia” [n. 7]; Gonzales de Olarte, “La economía política peruana de la era neoliberal 1990-2006” [n. 6]; Martín Tanaka y Sofía Vera, “Perú: la dinámica ‘neodualista’ de una democracia sin sistema de partidos”, en Maxwell Cameron y Juan Pablo Luna, eds., *Democracia en la región andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2010, pp. 197-242.

derecha que representaba Mario Vargas Llosa. El ascenso de Fujimori coincidió con la maduración del denominado “plan verde”, estrategia político-militar para la toma del control estatal por parte de las fuerzas armadas.¹⁴ Fujimori llevó a la práctica este plan que incluía, en primer lugar, la aplicación de un conjunto de medidas neoliberales en un solo bloque, con privatizaciones, contracción de la economía y desincentivo al gasto que en poco tiempo frenó la hiperinflación pero que trajo consigo una profundización de la crisis social.¹⁵ A las medidas económicas sumó la lucha frontal contra los grupos insurgentes y una política generalizada de asistencialismo social que se convirtió en una estrategia eficaz para ganar lealtades entre los sectores más empobrecidos.

Las medidas de ajuste llegaron a su máximo nivel de aplicación en el año de 1992, cuando presentó novecientos veintitrés decretos leyes, en tanto desde el Congreso de la República se le solicitaba que este tipo de medidas se discutieran en ese escenario. Fujimori decidió cerrar el Congreso en abril de ese año, estableciendo así una dictadura civil, a la vez que se articuló con mayor fuerza a los militares para generar un acuerdo de gobernabilidad. Así configuraron un régimen que en lo económico era de carácter neoliberal y en lo político, autoritario. Fujimori refrenda este estilo con los éxitos militares en la lucha contra Sendero Luminoso, los cuales sella en septiembre de 1992 con la captura de Abimael Guzmán, su máximo dirigente. Así, cada vez gana más popularidad y va concentrando más poder. En 1993 hizo cambios a la Constitución para fortalecer el presidencialismo. Pese a que a partir de 1992 este régimen es denunciado como autoritario, las inversiones extranjeras aumentaron; así las cosas, Fujimori se presenta a la reelección en 1995, consigue un triunfo holgado y empieza un segundo periodo caracterizado por las mismas dinámicas pero con un desgaste generalizado debido a la crisis económica asiática del segundo lustro de los noventa, que la economía peruana también resiente. A pesar del desgaste de su modelo político-económico se le permite presentarse a una tercera candidatura y en el año 2000 nuevamente gana las elecciones en medio de denuncias de fraude.

¹⁴ “La década de los noventa: los dos gobiernos de Alberto Fujimori”, en *Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Informe final*, Lima, Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003, pp. 59-159.

¹⁵ Gonzales de Olarte, “La economía política peruana de la era neoliberal 1990-2006” [n. 6].

Ante las grandes movilizaciones sociales como la Marcha de los Cuatro Suyos que se oponían a su tercer mandato y el destape de escándalos de corrupción, su régimen se viene abajo y desde Japón, donde se refugia presionado por la crisis política, presenta su renuncia y el Congreso lo destituye de su cargo.¹⁶

Tras la caída de Fujimori en el año 2000 se presenta un gobierno de transición encabezado por José Luis Paniagua, quien garantizó la realización de nuevas elecciones. El ganador Alejandro Toledo, figura protagónica en la Marcha de los Cuatro Suyos, establece un gobierno de apertura política pero que da continuidad al modelo neoliberal y prosigue con las privatizaciones —en este caso de empresas regionales. Rápidamente Perú entra en una crisis política fruto de movilizaciones sociales, especialmente de carácter regional, que se oponen a estas medidas. Para las elecciones de 2005 aparece una fuerza política novedosa: el Partido Nacionalista de Ollanta Humala, quien se presenta como el candidato de las regiones más afectadas por la guerra interna y la aplicación del modelo neoliberal. Asimismo vuelve a la escena Alan García del histórico APRA, quien en medio de la polarización de un candidato como Humala que despertaba muchos temores entre los sectores empresariales y políticos, termina ganando las elecciones. El gobierno de Alan García continuó con las políticas de ajuste, centró la economía en la explotación minera y enfrentó como novedad la irrupción de nuevos movimientos sociales que se oponían a la explotación intensiva de los recursos naturales.

En las elecciones de 2010 quedó claro que en veinte años el sistema político se había transformado radicalmente. De cuatro partidos establecidos en los años ochenta se pasó a una decena de pequeñas agrupaciones y a tres proyectos económicos y políticos que se confrontaron: el fujimorismo, que ideológicamente se ubica como la combinación de autoritarismo, demagogia y modelo neoliberal; el nacionalista, que retóricamente se postulaba como crítico del neoliberalismo, de vocación campesina e indígena; y el liberal tradicional, neoliberal en lo económico y liberal en lo político. La gran sorpresa de las elecciones fue que el Partido Nacionalista de Ollanta Humala y Keiko Fujimori, hija del ex presidente, pasaran a la segunda vuelta. Finalmente Humala ganó la presidencia con el inédito apoyo de Vargas Llosa, quien declaró que era mejor que

¹⁶ Cotler y Grompone, *El fujimorismo* [n. 13].

llegase Humala antes que un retorno al fujimorato. La elección de Humala fue resultado de las principales fracturas que vive actualmente Perú, país que combina crecimiento económico con gran desigualdad social y regional.¹⁷ No obstante esto, Humala ha dado continuidad al modelo neoliberal.

En Colombia los cambios estuvieron mediados por la agudización del conflicto armado y el ascenso de un gobierno autoritario en 2002.¹⁸ Hasta comienzos de la década de los ochenta este país se caracterizó por tener un sistema político estable en el que había predominado el bipartidismo expresado en los centenarios partidos Liberal y Conservador; la crisis económica no se había presentado como en los otros casos estudiados y desde 1957 no se había dado una dictadura militar, por lo que en casi cuatro décadas el régimen político electoral no había sido interrumpido por los militares, como sí había ocurrido en Perú, Bolivia y Ecuador. Antes de la década de los noventa el modelo de desarrollo en Colombia no se caracterizaba por ser claramente desarrollista o neoliberal, más bien era de carácter gradualista:

La pauta ha sido una práctica combinación de líneas medias, entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, entre un poco más y un poco menos de aranceles, entre incentivos y restricciones a la actividad privada, y entre inercia estructuralista cepalina y monetarista de organismos internacionales.¹⁹

A finales de los ochenta el país vivía en una crisis de violencia en ascenso en combinación con múltiples actores que crecían casi de manera simultánea; de un lado las guerrillas de izquierda que si bien existían desde los años sesenta (las principales) fue en la década de los ochenta que tuvieron un repunte que repercutió en la vida política y militar del país; de otro lado estaban los grupos

¹⁷ Eduardo Toche, *La compleja y difícil ruta de Humala*, Río de Janeiro, Flacso-Brasil, 2011.

¹⁸ Véase Camilo Borrero García, ed., *Deshacer el embrujo: alternativas a la política del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2006; Camilo Borrero García, *El embrujo continúa: segundo año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004; Jonathan Hartlyn, *La política del régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Ediciones Uniandes/CEI, 1993; Leal Buitrago, comp., *En busca de la estabilidad perdida* [n. 4].

¹⁹ Leal Buitrago, “Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica” [n. 4], p. 31.

paramilitares de extrema derecha; y de otro los cárteles del narcotráfico, especialmente los de Cali y Medellín, y este último con una política narcoterrorista claramente definida para desestabilizar a las instituciones colombianas y provocar cambios a su favor como la derogación de la ley de extradición de narcotraficantes de Colombia a Estados Unidos y la rebaja de penas judiciales. En ese contexto se presenta el asesinato de tres candidatos presidenciales en menos de un año;²⁰ las fuerzas paramilitares en alianza con algunos sectores del ejército colombiano producen un genocidio político al asesinar a más de dos millares de militantes de la izquierdista Unión Patriótica (UP); el cártel de Medellín pone carros bombas en varias ciudades llenando de miedo a la población; la insurgencia crece en su capacidad de fuego y la llamada guerra sucia (violencia estatal contra dirigentes sociales) se extiende a todo el territorio nacional. La crisis no era económica ni tampoco afectaba realmente a los poderosos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, era más bien una crisis de orden público, seguridad, derechos humanos y de expansión de los conflictos políticos en el país.

En 1990 es elegido presidente César Gaviria (1990-1994), quien accede a la realización de la Asamblea Nacional Constituyente solicitada por los grupos guerrilleros, sectores estudiantiles y movimientos sociales como base de un proceso de transformación y posible reconciliación nacional. La Constituyente de 1991 debe entenderse como el esfuerzo de varios sectores de la sociedad colombiana por salir de la crisis política y social que atravesaba el país, de allí que se da casi como parte de un acuerdo de paz con algunas de las organizaciones guerrilleras presentes en el país: el Movimiento 19 de abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y la guerrilla indígena Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), las cuales se desmovilizan y firman un acuerdo de paz a la par que participan de manera activa en la Constituyente de 1991. Así se da un pacto constitucional entre estos sectores alternativos y los sectores tradicionales del bipartidismo colombiano. El resultado fue una Constitución ambigua con vocación de consagrar un Estado social de derecho, y en la que se garantizaban los principales derechos económicos, sociales y culturales pero con un enfoque

²⁰ El liberal Luis Carlos Galán Sarmiento, Bernardo Jaramillo de la Unión Patriótica —partido de izquierda— y el recién desmovilizado Carlos Pizarro, del M-19 —también de izquierda.

neoliberal que abría la posibilidad al sector privado de intervenir en rubros como salud, educación y servicios públicos domiciliarios.

Otro cambio importante en la Constitución de 1991 es que intentó limitar la hegemonía política de los dos partidos tradicionales que entre 1958 y 1974 habían firmado un pacto para establecer un régimen permanente de coalición conocido como Frente Nacional, el cual se basaba en la repartición equitativa del poder y de los cargos públicos y la alternancia en las elecciones. Si bien el pacto se desmontó formalmente en 1974 fue sólo en 1991 cuando se acabó como lógica política.

En ese contexto de agitación política y violencia en ascenso, el gobierno de César Gaviria introduce el modelo neoliberal que, al estar en el marco de las reformas de apertura, no despierta gran oposición en los sectores políticos pero sí en los sindicatos, sin embargo, éstos no logran tener peso para frenarlo. El modelo se aplica a través de una política de apertura, es decir, de eliminación de barreras arancelarias, especialmente en el sector agrícola, asimismo se aprueban leyes de flexibilización laboral, y otras como la de educación superior que limita el crecimiento de las universidades públicas y promueve la creación de universidades privadas. Pese a la nueva Constitución y al clima económico que generó con gremios económicos, el gobierno de Gaviria no logró consolidar la estabilidad, mermada por la intensificación de la guerra con las dos organizaciones guerrilleras con las que no se firmó la paz, las FARC y el ELN, las cuales empezaron un proceso de crecimiento territorial sin precedentes.

En 1994 es elegido presidente Ernesto Samper (1994-1998), del centenario Partido Liberal, quien intentó implementar una serie de medidas sociales para paliar los efectos del modelo neoliberal pero básicamente mantuvo las reformas de Gaviria.²¹ La administración Samper se enfrentó a su vez a una grave crisis de gobernabilidad por el denominado “Proceso 8000”, expediente judicial que demostró los lazos de políticos cercanos al presidente y su partido con el Cártel de Cali. En ese contexto su margen de maniobra fue mínimo y su gobierno culminó en una grave crisis política sin precedentes en la historia del país que fracturó a la tradicional, homogénea y compacta clase política. En 1998 llega a la presidencia Andrés

²¹ Libardo Sarmiento Anzola, “Reformas y desarrollo social en los noventa”, en Leal Buitrago, comp., *En busca de la estabilidad perdida* [n. 4], pp. 303-331.

Pastrana (1998-2002), conservador que enarbola como salida a la crisis política y militar un proceso de paz con las FARC que casi duró los cuatro años de su gobierno y no prosperó. Pastrana implantó una política que iba de un lado con las conversaciones y del otro con la alianza militar con Estados Unidos a través del denominado Plan Colombia, el cual junto con un plan de ajustes estructurales, quedó formalizado con la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en 1999.

Hacia finales de la década la situación era de crisis en lo económico, lo político, lo social, los derechos humanos y un fuerte avance militar de la insurgencia que había puesto en jaque al Ejecutivo. En ese contexto se pone en práctica un ajuste estructural mayor que el que se había dado en la administración Gaviria. Para 2002 la crisis tomó un giro autoritario con la elección de Álvaro Uribe Vélez, quien implanta un gobierno militarista con miles de violaciones a los derechos humanos, concentración de poder en el Ejecutivo, persecución a la oposición política y social y una intensificación de la guerra. El modelo neoliberal entra en una fase más profunda y se pasa a la explotación de los recursos naturales, al incentivo generalizado a la inversión privada en todos los órdenes con grandes exenciones de impuestos, políticas sociales asistencialistas y focalizadas y una concentración de la economía en la producción cada vez mayor de agrocombustibles y minería.

La administración Uribe mantuvo un crecimiento económico constante pero convirtió al país en el más desigual del continente americano y con uno de los índices más altos de pobreza. La violencia en términos generalizados disminuyó, pero la situación de derechos humanos, en especial contra dirigentes sociales y organizaciones populares, se volvió dramática. Colombia se convirtió en el país donde más trabajadores sindicalizados fueron asesinados, las muertes de civiles a manos de fuerzas militares aumentaron, la desregulación laboral se generalizó haciendo que los trabajos estables disminuyeran y la absoluta flexibilización laboral se convirtiera en elemento común.²² En ese contexto, al final del segundo periodo de Uribe empiezan a aflorar las movilizaciones —principalmente de sectores rurales, campesinos e indígenas— que se oponen a entregar sus territorios a las grandes transnacionales, así como a la

²² Natalia Paredes Hernández, ed., *El embrujo autoritario: primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2003.

militarización de sus poblaciones; en el plano político el país quedó dividido entre las fuerzas que apoyaban al presidente y los que se oponían a sus políticas, convirtiendo a “uribistas” y “antiuribistas” en actores del debate político y social. Luego de un tercer intento de reelección y en medio de una gran polarización política, la Corte Constitucional de Colombia declara que no es constitucional una segunda reelección por lo que en 2010 culmina el ciclo de Uribe.

En 2010 es elegido Juan Manuel Santos, quien postula la profundización del modelo económico-militar pero intenta romper con la polarización política convocando a todas las fuerzas de centro y derecha a una coalición que denomina Unidad Nacional, de la cual queda fuera el único partido de izquierda, el Polo Democrático Alternativo (PDA). Santos copia el escenario político rememorando el espíritu del Frente Nacional y concentra en su coalición 90% del Congreso de la República. Desactiva gran parte de las medidas autoritarias del régimen de Uribe, pero mantiene sus políticas sociales, económicas y de seguridad, lo cual reactiva la movilización social a tal grado que sólo durante el año 2011 se presentaron más movilizaciones en Colombia que en las dos décadas pasadas.

La palabra que mejor resume la situación política de Ecuador en el periodo entre 1990 y 2006 es *inestabilidad*. Prueba de ello fue la caída de tres presidentes, es decir, la destitución de los mismos antes de que culminaran sus periodos en el marco de inmensas movilizaciones sociales. Tal situación conllevó a que en menos de quince años este país tuviera diez mandatarios.²³ A la par que se derrumbaba el sistema político surgido en 1978, se desvanecía el proyecto central de las élites en materia económica y social: el neoliberalismo. Este hundimiento se dio porque en Ecuador el modelo no pudo implementarse de manera integral debido a la oposición y los reveses; a lo largo de dos décadas todos los gobiernos, sin distinción de partido ni orientación ideológica, intentaron con mayor o menor éxito llevar a cabo políticas de ajuste estructural. Si bien el primer gobierno claramente neoliberal fue el de Sixto Durán

²³ Véase Barrera, *Acción colectiva y crisis política* [n. 5]; Pablo Ospina, “Reflexiones sobre el transformismo: movilización indígena y régimen político en el Ecuador (1990-1998)”, en Marcelo Bonilla y Julie Massal, eds., *Los movimientos sociales en las democracias andinas*, Quito, Flacso-IFEA, 2000, pp. 125-146; Franklin Ramírez, “Fragmentación, reflujo y desconcierto: movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010)”, *OSAL* (Clacso), núm. 28 (2010), pp. 18-47; Natalia León, *Ecuador: la cara oculta de la crisis. Ideología, identidades políticas y protestas en el fin de siglo*, Buenos Aires, Clacso, 2009.

Ballén (1992-1996), estas medidas ya tenían antecedentes. Pese a todos los intentos la lucha contra el neoliberalismo se convirtió en el eje de la oposición política y social, y las élites que promovían las medidas no lograron el consenso de la sociedad para llevar a cabo el ajuste.

En el cuatrienio de Durán Ballén se implementaron de manera sistemática medidas claramente neoliberales. Este presidente representaba a los sectores más conservadores del país y en 1993 logró aprobar la llamada ley de modernización del Estado que preveía la eliminación de las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura, la promulgación de la ley de desarrollo agrario y el cambio de la política crediticia y financiera del Estado; no obstante este conjunto de reformas, el ajuste no pudo llevarse a cabo en su totalidad, debido justamente a las protestas sociales que acompañaron los diferentes anuncios de reformas, a lo que se sumó la derrota del plebiscito de 1995 convocado por el gobierno para implementar reformas privatizadoras.

En las elecciones de 1996 irrumpe en la escena política Abdalá Bucaram cuyo estilo mezclaba el discurso demagógico, antioligárquico y crítico de los partidos políticos, sin embargo defendía a ultranza el modelo neoliberal. Pese a todo, Bucaram es elegido presidente, lleva a Ecuador a la mayor crisis política de su historia y finalmente es destituido. En el campo específico del ajuste, Bucaram elabora las reformas estructurales más profundas, como la convertibilidad monetaria entre el dólar y el sucre ecuatoriano. Luego de las masivas movilizaciones del 5 de febrero de 1997 que culminan con su destitución, el Congreso de la República elige a Fabián Alarcón quien cuenta entre sus actos de gobierno haber convocado a la Asamblea Nacional Constituyente que dio nacimiento a una nueva Constitución la cual, a cambio de poner en práctica las medidas neoliberales, dio a los indígenas, principales actores de la oposición social, una apertura de derechos e integración nacional.

A este gobierno siguió el de Jamil Mahuad, quien de manera rápida tramitó la propuesta de dolarización de la economía y el llamado feriado bancario por el cual fueron confiscados los ahorros de los ecuatorianos para salvar a los bancos privados, entre otras medidas que, luego de las movilizaciones del 20 y 21 de enero de 2000, culminaron de nuevo en una destitución. El Congreso de la República nombra sucesor a Gustavo Noboa (2000-2003) quien implementó la dolarización.

En 2003 parecía que el pulso entre el proyecto neoliberal y la oposición tenía una salida con la elección de Lucio Gutiérrez, quien contó con el apoyo de los indígenas y se presentó en la campaña con un discurso nacionalista opuesto al neoliberalismo y de defensa de los derechos sociales. Una vez elegido, si bien conforma un gabinete ministerial con presencia de los sectores indígenas, da un vuelco y se acerca a Estados Unidos, lleva adelante una agenda neoliberal y muestra rasgos autoritarios. Ante esto el movimiento indígena rompe con su gobierno. En poco tiempo Lucio Gutiérrez se desgasta y en medio de su alianza con el ex presidente Bucaram, denuncias generalizadas de corrupción y rasgos autoritarios, en 2005 se produce una sublevación social conocida como “Rebelión de los forajidos” en la que los protagonistas fueron las clases medias urbanas y que a la postre culmina con la destitución del presidente por parte del Congreso de la República. En carácter interino lo sucede Alfredo Palacio, cuyo principal intento neoliberal fueron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, mismas que se vieron frustradas esencialmente por la gran oposición del movimiento indígena.

El cierre del periodo 2006-2007 se caracterizó por la incapacidad de las dos principales fuerzas en disputa, los partidos tradicionales y el movimiento indígena, para lograr una salida política a la crisis. Un tercer actor, representado por Rafael Correa y sectores de las clases medias urbanas, logró capitalizar dicha crisis y darla por terminada. El análisis de las causas por las cuales el principal opositor al neoliberalismo no capitalizó el desgaste del modelo y del régimen es motivo de otra investigación, lo cierto es que los partidos políticos que a comienzos de los noventa eran hegemónicos desaparecieron, el proyecto neoliberal quedó archivado y el escenario político se transformó de manera total.

Conclusiones

EN el transcurso de las dos décadas y media analizadas los proyectos políticos y económicos que caracterizaban a los países andinos en la década de los ochenta se derrumbaron. Los cambios económicos originados y las posiciones políticas asumidas configuraron los principales proyectos en disputa. Retomamos el concepto de proyecto político enunciado en el 2006 por la socióloga brasileña Evelina Dagnino y su equipo de investigación el cual definieron como “el conjunto de creencias, intereses, concepciones del mundo

y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad [elementos que] orientan la acción política de los diferentes sujetos”.²⁴ Desde nuestro punto de vista los proyectos políticos que nos heredaron las dos décadas analizadas han sido tres: el neoliberal con democracia representativa; el neoliberal autoritario; y el posneoliberal. El primer proyecto se caracteriza por implementar el modelo neoliberal en un contexto de democracia electoral, en donde hay respeto a las reglas que se establecen en este tipo de regímenes. Tal proyecto fue propio de los gobiernos de Bolivia entre 1985 y 2005; de Ecuador de 1992 a 2006; de Colombia de 1990 a 2002; Venezuela de 1989 a 1999; y de Perú entre 2000 y 2010.

El segundo proyecto heredado, el neoliberal autoritario, conserva las bases del modelo económico pero en un régimen político autoritario. Este último difiere de las tradicionales dictaduras militares de las décadas precedentes y se caracteriza por estar bajo la dirección de civiles y mantener gran parte de las formalidades de la democracia electoral pero al estar aliado con los militares rompe el equilibrio de los poderes del Estado e implementa un sistema de dominio basado en la violación sistemática de derechos humanos, la militarización de la sociedad y el despliegue de políticas demagógicas para conservar el apoyo de la población más pobre.²⁵ Los regímenes característicos de este proyecto fueron los de Alberto Fujimori en Perú y los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez en Colombia.

El tercer proyecto político surgido de este periodo, el posneoliberal —nombrado así por el sociólogo brasileño Emir Sader—, se materializa con el triunfo electoral de Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia.²⁶ Entre sus características fundamentales está la reversión de las principales medidas de corte neoliberal implementadas en los años ochenta y noventa, en particular las privatizaciones, legislaciones laborales y modelos de seguridad social. En respuesta, se fortalece el Estado y su papel en la economía nacional, se nacionalizan varias industrias consideradas estratégicas, se impulsa el mercado interno, se

²⁴ Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE, 2010.

²⁵ Este tipo de autoritarismo ha sido bautizado como “autoritarismo competitivo”. Véase el trabajo del politólogo estadounidense Steven Levitsky, *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

²⁶ Emir Sader, *Posneoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2008.

fortalecen las relaciones internacionales de tipo multilateral y no solamente con Estados Unidos, y se frenan y dan marcha atrás los tratados de libre comercio. Este proyecto se diferencia del desarrollista en que no plantea una política de sustitución de importaciones sino que se basa en la extracción de los recursos naturales pero con el sentido de que las ganancias queden en manos del Estado y sean redistribuidas a partir de subsidios. Uno de los puntos centrales del proyecto es la refundación de la República a partir de acciones tales como: promulgación de nuevas constituciones que recojan la agenda de movilizaciones y luchas sociales de las últimas décadas; postulación del Estado plurinacional; creación de instancias de inclusión de sectores normalmente marginados; y, en términos generales, reformulación de las bases sobre las que estaba sustentado el Estado en cada país. Pese a las grandes reformas, los gobiernos siguen bajo la dinámica de la democracia liberal pero le imprimen un carácter intercultural y de vocación redistributiva.

A la caída de los sistemas políticos en la región andina en los años noventa del siglo pasado, los cinco países analizados siguieron diferentes caminos para dar salida a la crisis política: Bolivia, Ecuador y Venezuela se mantuvieron en el marco de la democracia liberal, con fuertes crisis de sus sistemas políticos, destituciones presidenciales y emergencia de nuevos proyectos políticos encabezados por o representantes de movimientos sociales; mientras que Colombia y Perú sufrieron el ascenso de gobiernos autoritarios. El estudio sistemático de los factores que incidieron para que se tomara una u otra vía es un buen comienzo para comprender cuáles son los principales riesgos que se ciernen sobre las jóvenes democracias andinas.

RESUMEN

El artículo analiza los profundos cambios ocurridos en los sistemas políticos y económicos de los países de la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) entre 1985 y 2010. En estos veinticinco años los países siguieron dos vías distintas: en unos el camino fue el resurgimiento de gobiernos nacional populares; en otros la instauración de gobiernos autoritarios. Cómo se dieron estos cambios y cuáles fueron los modelos de desarrollo seguidos es el tema central del presente escrito.

Palabras clave: democracia en América Latina, neoliberalismo en América Latina, sociología política, historia región andina siglos xx y xxi.

ABSTRACT

In this article, the author analyzes the profound changes in the political and economic systems of the countries of the Andean region (Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, and Venezuela) between 1985 and 2010. In these twenty-five years, the countries followed two different paths: for some, the route was the resurgence of national popular governments; for others, the establishment of authoritarian governments. The central theme of this article is how these changes took place and the developmental models that were followed.

Key words: democracy in Latin America, neoliberalism in Latin America, political sociology, 20th century and 21st century Andean region history.