



Real  
Instituto  
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

**Bolivia-Ecuador-Perú, 2003-2004:  
¿tempestad en los Andes?**

*Julio Cotler*

Documento de Trabajo (DT) 51/2005

23/11/2005



## Bolivia-Ecuador-Perú, 2003-2004: ¿tempestad en los Andes?

Julio Cotler \*

### Resumen:

Como señala La democracia en América Latina, después de un largo período de gobiernos oligárquicos y de dictaduras militares, hoy en día casi todos los países de la región cuentan con mecanismos legales de participación y de representación política, así como de gobiernos elegidos por el voto popular. Sin embargo, transcurridos veinticinco años del inicio de las “transiciones a la democracia” en América Latina, no cesan las críticas al desenvolvimiento de dicho régimen político

Como señala *La democracia en América Latina*,<sup>1</sup> después de un largo período de gobiernos oligárquicos y de dictaduras militares que reprimían violentamente las demandas populares y violaban sistemáticamente los derechos humanos, hoy en día casi todos los países de la región cuentan con mecanismos legales de participación y de representación política, así como de gobiernos elegidos por el voto popular. Como bien lo subraya ese documento, estos hechos constituyen un gran paso adelante en favor de la convivencia política de los latinoamericanos.

Sin embargo, transcurridos veinticinco años del inicio de las “transiciones a la democracia” en América Latina, no cesan las críticas al desenvolvimiento de dicho régimen político porque su actuación no se corresponde con las elevadas expectativas que despertó para resolver los seculares problemas que arrastra la región y las nuevas cuestiones planteadas por la globalización capitalista. Esto es particularmente cierto en Bolivia, Ecuador y Perú, países que inauguraron la ruta democrática a principios de los años ochenta del siglo pasado y que ahora confrontan una serie de problemas que ponen en peligro los logros alcanzados.

Las masivas protestas y las intensas movilizaciones de diferentes sectores sociales contra los gobiernos de dichos países andinos han generado la renuncia, la destitución y/o la amenaza de deponer a los jefes de Estado, evidenciando el descontento con el funcionamiento de la democracia realmente existente y la fragilidad institucional. En términos generales, el rechazo de la ciudadanía a las instituciones públicas y a los partidos políticos se debe a que carecen de voluntad y de capacidad para canalizar y atender las seculares demandas ciudadanas de los pobres, a diferencia de lo que acontece con los que gozan de una situación privilegiada. Esta contradicción da lugar que los sectores sociales tradicionalmente excluidos y desatendidos por el Estado desconozcan las reglas y los procedimientos oficiales, presionen directa y violentamente sobre los aparatos públicos para hacer reconocer sus derechos ciudadanos y, llegado el caso, para cesar a quienes ejercen el poder.

---

\* Instituto de Estudios Peruanos

<sup>1</sup> La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, PNUD, 2004.

Anteriormente, esas presiones desembocaban en los clásicos golpes militares; pero en la actualidad ese tipo de soluciones no es posible a causa, fundamentalmente, de las nuevas condiciones internacionales creadas a partir del fin de la guerra fría. Por esto, actualmente, esas tensiones originan los nuevos desenlaces señalados y generan intermitentes crisis que refuerzan la histórica inestabilidad política de Bolivia, Ecuador y Perú que, eventualmente, podrían tener derivaciones insospechadas.

En términos específicos, ese rechazo a las instituciones oficiales responde al hecho de que, hoy en día, amplios sectores de la sociedad impugnan las reformas “neoliberales” que pretenden acabar con la intervención estatal en la economía y con las estructuras corporativas de representación, pilares ambos del régimen nacional-popular (“populista”), desamparando así a vastos sectores sociales que viven y sobreviven gracias a la protección del Estado, en tanto que esas reformas impulsan el desarrollo de las fuerzas del mercado. Por tal motivo, los movimientos sociales contrarios a las reformas liberales atacan la globalización capitalista al tiempo que plantean, indistintamente, reivindicaciones étnicas, regionales y nacionalistas.

Dichas situaciones conflictivas se ven reforzadas porque la condición formalmente democrática de la política no ha contribuido a fortalecer las instituciones estatales de manera de garantizar la ampliación y el cumplimiento universal de los derechos civiles, políticos y sociales. Es decir, el régimen democrático no ha ido a la par con la democratización del Estado y de la sociedad, lo cual origina que se proclame la necesidad de “democratizar la democracia”.

En efecto, la instauración de gobiernos elegidos ha marchado al compás de la persistencia de prácticas autoritarias de corte patrimonial-clientelístico que contradicen las demandas de transparencia en la administración pública y el rendimiento de cuentas a la ciudadanía. De otro lado, la ejecución de las reformas económicas se ha hecho ignorando los intereses y las necesidades de los pobres y del campesinado indígena, que constituyen una importante proporción de la población en los mencionados países andinos, motivo de la creciente desigualdad que prevalece en América Latina, y muy particularmente en Bolivia, Ecuador y Perú en términos de ingresos y de acceso a la educación, la salud, la vivienda y la justicia.<sup>2</sup>

Estos factores contribuyen a mantener el débil arraigo social de las formas y los procedimientos democráticos, y ocasionan que la desconexión entre régimen democrático y derechos ciudadanos determine la persistencia de la figura decimonónica del “ciudadano imaginario”,<sup>3</sup> causa de la frustración que despierta el desempeño de la democracia, como se dijo al inicio. Este sentimiento se expresa en la creciente desafección social a la institucionalidad y la consiguiente pérdida de legitimidad y de autoridad del Estado, propiciando la participación política de “independientes” y *outsiders* en espacios políticos caracterizados por el predominio de actividades y comportamientos “informales” que socavan las precarias bases de la gobernabilidad de los países andinos.

De ahí que un conjunto de analistas latinoamericanos señala que “la falta de resultados socioeconómicos, sumada a los problemas que han encontrado las dirigencias y las elites latinoamericanas para generar nuevos liderazgos en tiempos de cambio, han producido como respuesta una profunda pérdida de legitimidad y de credibilidad en actores y partidos políticos”, y concluye que, de seguir esas tendencias, “los latinoamericanos cargarán (en 2020) con una pesada hipoteca en la cuestión social, baja

<sup>2</sup> Banco Mundial, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, 2003; Banco Interamericano de Desarrollo, *Construyendo la cohesión social en América Latina y el Caribe*, Washington, 2004; Gillette Hall y Harry Anthony Patrinos, *Población indígena, pobreza y desarrollo humano en América Latina, 1994-2004*, Banco Mundial, Washington, 2005.

<sup>3</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, 1992.

institucionalización e ingobernabilidad democrática”.<sup>4</sup>

Estos problemas constituyen el núcleo de la preocupación de sectores políticos y académicos norteamericanos, como se lee en las conclusiones de un informe sobre el impacto que dichas cuestiones pueden tener en la seguridad de Estados Unidos: “Las democracias de la región andina se encuentran en riesgo. Todos los problemas que caracterizan a otras regiones en desarrollo se encuentran presentes en los Andes: inestabilidad política, estancamiento económico, creciente desigualdad y divisiones de clase, raza, étnicas, ideológicas y urbano-rurales. Lo más importante es la inseguridad física, debido al surgimiento o continuación de violentos conflictos en algunos países y a la falta de control estatal sobre partes importantes del territorio y la existencia de fronteras porosas que permiten el movimiento de drogas, armas y conflictos.”<sup>5</sup>

De ahí que, como concluye el documento del PNUD, la participación electoral resulte claramente insuficiente para avanzar en la consolidación de la democracia en América Latina –y con mayor razón en los países andinos– si no se acompaña con la presencia de actores y de un tipo de acción política que insufla un nuevo aliento a la ciudadanía para reinventar las anacrónicas organizaciones políticas y aparatos públicos como condición necesaria para canalizar y responder institucional y eficazmente a las demandas ciudadanas.

Durante los años ochenta las transiciones a la democracia coincidieron con la crisis de la deuda externa de América Latina, originando la brusca caída de la producción, el empleo y los ingresos, fenómeno que dio origen a la “década perdida”. Esta circunstancia puso en cuestión la continuidad de la organización político-social fundada en el predominio estatal y las estructuras partidarias dependientes de la acción oficial, que Cavarozzi ha denominado la “matriz Estado-céntrica”.<sup>6</sup> Sin embargo, las presiones sociales contribuyeron a que la mayoría de los gobiernos se aferrara a la defensa del mercado interno, lo que intensificó la crisis económica e impulsó el desarrollo de una espiral inflacionaria que, en algunos casos, configuraron fenómenos excepcionales a escala mundial. Estos desenlaces y las olas de protestas sociales que siguieron pusieron en graves aprietos a los partidos políticos “tradicionales” y a los gobiernos democráticos recién electos.

Ante el fracaso del modelo de desarrollo y la violenta crisis económica, los gobiernos se vieron precisados a recurrir a la ayuda de los organismos multilaterales para restaurar el orden social, los cuales condicionaron su apoyo a la ejecución de drásticas medidas de ajuste y estabilización a fin de equilibrar las variables macroeconómicas, y a la aplicación de las reformas estructurales –privatización de las empresas públicas, liberalización comercial y desregulación económica– a fin de reducir el papel del Estado y fortalecer al sector privado integrado al mercado globalizado.

---

<sup>4</sup> “Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo”, conclusiones del seminario realizado en Santiago de Chile los días 7 y 8 de junio de 2004 en el marco del Proyecto Global Trends 2020 del National Intelligence Council de los Estados Unidos. El informe final de este proyecto se encuentra en *Mapping the Global Future*, National Intelligence Council, diciembre de 2004.

<sup>5</sup> *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*, Council on Foreign Relations, 2004.

<sup>6</sup> Marcelo Cavarozzi, “Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, *Revista de Estudios Político*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, octubre-diciembre 1991, nº 74 (nueva época), pp. 85-111.

La doble transición política y económica produjo profundos cambios en la composición, los comportamientos y las expectativas sociales y políticas. En las circunstancias en que se procesaba la crisis del marxismo y la bancarrota del socialismo real, la pérdida de centralidad del mercado interno y la desorganización de las estructuras sociales, el debilitamiento de las representaciones corporativas y de las concepciones nacionalistas propiciaron la hegemonía de los agentes del mercado global, de la tecnocracia internacional y de la ideología liberal.

Es así como se presentó la paradójica situación que en tanto las movilizaciones sociales para abrir paso a la transición democrática estimularon la participación política, los cambios económicos-sociales producidos por la crisis económica y/o por la ejecución de las políticas liberales invalidaron las promesas electorales y las ilusiones creadas con la democracia. Por tal motivo, cualquiera que fuera la naturaleza de las decisiones de los gobiernos latinoamericanos sus resultados produjeran el descontento y la protesta social, el malestar y la desafección política.

Estas circunstancias fueron aprovechadas por dirigentes políticos para dejar de lado los acuerdos formulados durante la transición política para radicalizar sus posiciones e impulsar los conflictos a fin de cambiar –inconstitucionalmente– a los gobiernos por su incapacidad para resolver la crisis y la inflación generadas tanto por la ejecución de las tradicionales políticas económicas, como por el desempleo y el empobrecimiento que ocasionaron la aplicación de las recetas del Fondo Monetario Internacional y del Consenso de Washington.

Mientras la naturaleza presidencialista del régimen contribuía a agudizar las divisiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, paralizando la acción de los gobiernos, la protesta social abandonó los cauces institucionales volcándose a las calles a fin de exigir el retiro de las autoridades por las razones aducidas. Resultado de ello fue la renuncia del presidente Raúl Alfonsín de Argentina en 1989; así también, las acusaciones de corrupción llevaron al Legislativo a decidir la vacancia del presidente de Brasil, Fernando Collor de Mello, en 1992 y el de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, en 1993; el mismo año, el presidente de Guatemala Jorge Serrano fue destituido por el Congreso cuando pretendió decretar un “auto-golpe” a lo Fujimori, en el Perú; Joaquín Balaguer de la República Dominicana tuvo que acortar su mandato presidencial en 1996 por las acusaciones de fraude electoral; y nuevamente, en Argentina, Fernando De la Rúa se vio obligado a renunciar en 2001.<sup>7</sup>

En los países andinos, los fenómenos mencionados han contribuido a la irrupción de nuevos actores e intereses sociales, étnicos y regionales que desafían las representaciones políticas, cuestionan al Estado y rediseñan las identidades nacionales, lo que ha desembocado en la accidentada interrupción de los mandatos presidenciales en Bolivia, Ecuador y Perú.

---

<sup>7</sup> Sobre la responsabilidad del régimen presidencialista en esos cambios véase Arturo Valenzuela, “Latin American Presidencies Interrupted”, *Journal of Democracy*, vol. 5, nº 4, octubre 2004, pp. 5-19; Francis Fukuyama, Björn Dressel y Boo-Seung Chang, “Facing the Perils of Presidentialism?”, *Journal of Democracy*, vol. 16, nº 2, abril de 2005.

**Figura 1. Características básicas de Bolivia, Ecuador y Perú**

	Bolivia	Ecuador	Perú
PIB total <sup>1</sup>	8	18	54
PIB <i>per cápita</i> <sup>2</sup>	900	1,450	2,050
Población total <sup>3</sup>	8.8	13.0	27.2
% población indígena	62	6 <sup>4</sup>	48
% de indígenas pobres <sup>5</sup>	74	87	63
% de indígenas pobres extremos <sup>5</sup>	52	56	22
Tasa de alfabetización de adultos (%) <sup>6</sup>	85	92	90
Esperanza de vida al nacer (años) <sup>7</sup>	64	71	70

(1) Miles de millones de dólares, año 2002; (2) dólares, año 2002; (3) millones de personas, año 2003; (4) información según el Censo Nacional de Ecuador. Sin embargo, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) considera un 32% de indígenas en el total de la población; (5) datos destacados del informe "Población indígena, pobreza y Desarrollo Humano en América Latina: 1994-2004", del Banco Mundial; (6) año 2001; (7) año 2002.

Fuente: Perú en Números 2004; "Población indígena, pobreza y Desarrollo Humano en América Latina: 1994-2004", Banco Mundial ([www.worldbank.org/lac](http://www.worldbank.org/lac)); elaboración: IEP.

## Bolivia

Después de la revolución de 1952, en Bolivia se sucedieron desordenes políticos y sociales acompañados por dictaduras militares que refrendaban la imagen de ser un país ingobernable.<sup>8</sup> Durante los años ochenta, en plena "transición a la democracia", las irrefrenables pugnas corporativas y las decisiones de la coalición gobernante desataron una espiral hiperinflacionaria y niveles de conflictividad tan altos que el presidente Hernán Siles Zuazo se vio obligado a renunciar en 1985.

Victor Paz Estenssoro fue elegido presidente por cuarta vez (1985-1989); este líder histórico del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y dirigente de la revolución de 1952 dio un imprevisto golpe de timón al decretar el ajuste económico y el cierre de las minas del Estado, con la consiguiente expulsión de 23.000 trabajadores de sus puestos de trabajo, a fin de abatir la inflación, equilibrar las distorsionadas variables macroeconómicas y cortar la continua hemorragia fiscal. Para lograr tales propósitos, el presidente no dudó en declarar el estado de sitio y encarcelar a dirigentes políticos y de las organizaciones sociales que se oponían a sus propósitos.

Estas decisiones contribuyeron a dismantelar las bases sociales de las combativas organizaciones sindicales, a reducir sus prerrogativas corporativas y a restringir la influencia de los partidos políticos radicales, al tiempo que los jefes del MNR, el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN) establecieron una "democracia pactada" que permitió el nombramiento de los cuatro siguientes presidentes, dando por resultado el "presidencialismo parlamentarizado".<sup>9</sup> Tales decisiones y acuerdos procuraron un inédito período de relativa estabilidad política y de moderado crecimiento económico durante los siguientes 20 años.

Ese pacto permitió a los jefes de los partidos políticos asumir atribuciones patrimoniales, organizar redes de clientela y distribuir prebendas oficiales que fueron impugnadas por movimientos indígenas radicales ("kataristas") y de sectores populares urbanos con una fuerte tradición sindical, corporativa y de "acción directa". Para superar estos retos, el primer gobierno de Sánchez de Lozada (1994-1998) aprobó una legislación destinada a

<sup>8</sup> Jean Pierre Lavaud, *El embrollo boliviano. Turbulencias sociales y desplazamientos políticos, 1952-1982*, CESU, IFEA, hisbol, La Paz, 1988.

<sup>9</sup> Eduardo A. Gamarra y James M. Malloy, "La dinámica patrimonial de la política partidaria en Bolivia", en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistema de Partidos en América Latina*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1996, pp. 327-354; Rene Mayorga, "La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia", en *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, IDEA y Ágora Democrática, Lima, 2004, pp. 27-49; Martín Tanaka, *La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador a inicios del siglo*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2003.

liberalizar la economía, ampliar la participación social y modernizar la administración pública a fin de completar las reformas estructurales decretadas en el período en que fuera vicepresidente de Paz Estenssoro.

La privatización de las empresas públicas buscó promover la “capitalización” popular e incentivar la indispensable inversión extranjera para fomentar el desarrollo económico. Con el concurso del vicepresidente Víctor Cárdenas, dirigente del movimiento indígena, Sánchez de Lozada logró que el Estado fuera declarado pluricultural y multiétnico, mientras la ley de participación popular favoreció que, a lo largo de la década, el número de municipios pasara de 24 a 316, sus recursos saltaran del 3% al 33% del presupuesto y que el 59% de los que ocuparon los cargos se definieran como indígenas.<sup>10</sup>

El resentimiento contra el presidente Banzer (1998-2002) por las sangrientas represiones que llevó a cabo durante la dictadura que encabezó durante los años setenta, la crisis económica de 1998 y la campaña de erradicación de la coca contribuyeron a impulsar las movilizaciones de una variedad de grupos sociales. En ese año, Evo Morales organizó la protesta de los campesinos cocaleros y los incorporó al Movimiento al Socialismo (MAS); Felipe Quispe hizo otro tanto con los campesinos aymaras agrupados en la Confederación Sindical Unida de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) al integrarlos al Movimiento Indígena Pachacuti (MIP)<sup>11</sup> en 2001 para participar en las elecciones del siguiente año, lo cual originó que se estableciera entre ellos y con otros dirigentes de las organizaciones y los movimientos sociales una competencia por el liderazgo político de la sociedad. Entrenados en la acción directa, dicha competencia propició que cada uno de esos dirigentes impulsara huelgas, marchas y bloqueos de carreteras, radicalizara las proclamas anti-norteamericanas, contra el neoliberalismo y la globalización, y que las críticas y los insultos entre los mismos desembocaran en la “etnización de la política”.<sup>12</sup>

En 2000, la exitosa movilización organizada para que el gobierno cancelara la concesión de la distribución de agua de Cochabamba a una empresa extranjera –“la guerra del agua”– constituyó un punto de inflexión política porque la intensa participación social puso de manifiesto el repudio generalizado a la privatización de las empresas públicas y, en general, a las políticas neoliberales.<sup>13</sup> En 2001, la renuncia de Bánzer a la presidencia por motivos de salud y su reemplazo por el vicepresidente, Jorge Quiroga, añadieron motivos de inestabilidad que se pusieron de manifiesto en múltiples conflictos sectoriales y en la transformación del escenario político.

Si las elecciones municipales de 2000 produjeron la emergencia del MAS, del MIP y de nuevos movimientos “neopopulistas”, los comicios generales de 2002 transformaron el panorama político: los partidos de la democracia pactada perdieron la mayoría, en parte, porque la impertinente intervención del embajador norteamericano contra Evo Morales contribuyó para que los tradicionales sentimientos antinorteamericanos favorecieran a

---

<sup>10</sup> Una de las conclusiones de los trabajos compilados en “Partidos Políticos en la Región Andina”, anteriormente citado, es que en los tres países se ampliaron las bases de la representación social; sin embargo, dicha extensión ha contribuido a la fragmentación política. Hoy, Bolivia cuenta con 18 partidos inscritos, Ecuador 35, Perú 39 y Colombia 61 (comunicación personal de Alberto Adrianzén, 8 de junio 2005).

<sup>11</sup> Anteriormente, en 1990, las organizaciones de indígenas del oriente se aglutinaron en la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) pero no llegó a tener la influencia política de las arriba mencionadas.

<sup>12</sup> Jean Pierre Lavaud, “Democratie et ethnisation en Bolivie”, Mexico, 2004 (ms). Alvaro García Linares afirma que “los líderes principales de la lucha política parlamentaria son dos indígenas: Evo Morales y Felipe Quispe, en contraste con lo que sucedió en experiencias anteriores de actividad parlamentaria de una antigua izquierda conformada, administrada y controlada por los hijos pobres de las elites aristocráticas del país. El protagonismo de los indios bolivianos en el movimiento social y en la actividad parlamentaria, es actualmente ejercido de manera directa”, en Escarzaga y Gutiérrez, *op. cit.*, p. 83.

<sup>13</sup> Roberto Laserna, *La democracia en el ch'enko*, Fundación Milenio, La Paz, 2004.

éste con el 21% de los votos, cuando Sánchez de Lozada obtuvo el 22.4% y lograba alcanzar por segunda vez la presidencia, con el concurso del MNR, del MIR y del disminuido ADN –a raíz de la muerte de Banzer– y de la Nueva Fuerza Republicana de Manfredo Reyes, que se incorporó a la coalición oficial.<sup>14</sup>

El MAS y el MIP formaron un bloque antagónico al gobierno; pero mientras Evo Morales estaba decidido a enfrentar y derrotar políticamente al enemigo, representado por Sánchez de Lozada, para avanzar al socialismo siguiendo la prédica bolivariana del presidente Hugo Chavez, Felipe Quispe, el *Mallku*, que había participado en el frustrado alzamiento del Ejército Guerrillero Tupak Katari y por lo que había pasado cinco años en la cárcel, entre 1992 y 1997, proponía “alzarnos y sublevarnos en armas, cercar y ajusticiar a los patrones... quemar las casas de los ricos y matar de hambre a las ciudades opresoras y explotadoras”, para fundar el independiente Estado del Collasuyo, puesto que “sólo lo originario es bueno, el resto es basura”; de ahí que Quispe rechazara despectivamente la democracia representativa y liberal.<sup>15</sup>

Al inicio de su gobierno en 2002, Sánchez de Lozada encontró un déficit fiscal equivalente al 8.6% del PIB. Para remediar esta situación solicitó al gobierno de Bush un préstamo de 150 millones de dólares, pero Washington le concedió sólo 10 millones y recomendó a su amigo seguir las indicaciones del Fondo Monetario Internacional de aumentar los ingresos fiscales para rebajar el mencionado déficit. Para tal efecto, el gobierno decretó el “impuestazo” que gravaba con el 12.5% los ingresos que estuvieran por encima de cinco salarios mínimos, motivando una ola de sangrientos disturbios en las ciudades, bloqueos de carreteras y una nueva huelga de la policía que fue reprimida por los militares con un balance de 33 muertos y centenares de heridos.

El MAS y el MIP, las principales organizaciones de trabajadores, de campesinos y mineros, de empleados del sector público, de estudiantes y la federación de pobladores de El Alto<sup>16</sup> coincidieron en forzar al gobierno para derogar el “impuestazo” y declarar la moratoria a la erradicación de la coca, así como para enjuiciar al presidente por su responsabilidad en las muertes causadas por la represión. A estos candentes problemas se sumó la cuestión de la explotación y la exportación de gas para hacer patente las fracturas que dividen a la sociedad y a la política bolivianas.

Pacific LNG –formada por REPSOL, British Gas y Panamerican Energy– había invertido 6 mil millones de dólares para explotar el gas proveniente de los yacimientos de Tarija, en el oriente boliviano, y se aprestaba a construir el gasoducto que debía llegar a un puerto de Chile para exportarlo a California, lo que debía incrementar los ingresos fiscales; pero la empresa tuvo que suspender el proyecto debido a los fuertes sentimientos antichilenos.<sup>17</sup> De otro lado, ante la sorprendente riqueza de las reservas de gas se multiplicaron los grupos interesados en elevar las regalías y los impuestos que las empresas debían pagar al fisco y, más aun, se irradió la idea de que el Estado debía estatizar e industrializar el gas para estimular el crecimiento del mercado interno, de acuerdo con las arraigadas concepciones nacionalistas. El MAS y también el MIR, que

<sup>14</sup> “A partir de entonces... en la sociedad boliviana existen dos tipos de organizaciones políticas: los partidos de criollos-mestizos y los partidos indígenas” (Felipe Patzi Paco, “Las tendencias en el movimiento indígena en Bolivia”, en Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez –coord.–, *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Universidad de Puebla, 2005, p. 69.

<sup>15</sup> Las citas de Quispe han sido recogidas del trabajo de Lavaud sobre la etnización de la política, antes citado; el Collasuyo era la parte del imperio inca, constituido por lo que ahora es el sur del Perú, Bolivia y el norte de Chile y Argentina. Sobre la trayectoria, estrategia y postulados de Felipe Quispe, véase su versión en “La lucha de los ayllus kataristas hoy”, en Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez, *op. cit.*, pp. 71-75.

<sup>16</sup> La fuerte tradición organizativa es motivo para que a esta relación deban agregarse muchas otras asociaciones que han participado activamente en los reclamos y protestas sociales a lo largo de las últimas décadas.

<sup>17</sup> Bolivia perdió sus territorios costeros a raíz de la derrota sufrida durante la guerra del Pacífico (1879-1884).



formaba parte del gobierno, se sumaron a estas demandas por lo que el MNR y Sánchez de Lozada se encontraron aislados.

El rechazo al “impuestazo” y la oposición a la exportación de gas por Chile dejaron al gobierno sin medios para equilibrar las finanzas públicas; además, para tratar de recuperar el orden público, el presidente se vio precisado a satisfacer algunas demandas de los pobladores de El Alto, de los campesinos, policías, maestros, transportistas y estudiantes y acordar la moratoria de la erradicación de la coca, lo que mereció la crítica de la embajada norteamericana porque el cumplimiento del programa “coca cero” era condición de la colaboración de Estados Unidos con Bolivia.

No obstante, prosiguieron los choques entre los cocaleros y los militares en Chapare, los campesinos del altiplano continuaron bloqueando las carreteras para que el gobierno atendiera sus reclamos y el Movimiento Sin Tierra estimulaba la invasión de los latifundios en el oriente; de otro lado, las organizaciones empresariales y los comités cívicos de los departamentos orientales manifestaron su frustración por la paralización de la producción de gas que se genera en esa zona y por las invasiones de las tierras privadas, acusando al gobierno de incapacidad para reprimir los ataques a la propiedad privada.

Una vez más en la historia boliviana, el presidente se encontró acorralado por las fuerzas sociales y la oposición parlamentaria. Para levantar ese bloqueo, el presidente propuso establecer un “diálogo nacional” entre representantes del gobierno y de las organizaciones sociales, pero el ofrecimiento fue ignorado por Evo Morales y Felipe Quispe que buscaban, literalmente, su rendición incondicional.

Las protestas llegaron a su clímax en octubre de 2003 cuando la población de El Alto marchó sobre La Paz, exigiendo que Sánchez de Lozada fuera cesado en el cargo presidencial y enjuiciado. Nuevamente, el enfrentamiento con la fuerza pública produjo decenas de muertos y centenares de heridos, originando el repudio general al gobierno y determinando el aislamiento y desprestigio de los partidos oficialistas. El vicepresidente, Carlos Mesa, se distanció de Sánchez de Lozada y los militares también le retiraron su apoyo determinando que el presidente tuviera que exiliarse.<sup>18</sup>

El 17 de octubre de 2003 el Congreso reconoció a Carlos Mesa como el presidente número 64 de Bolivia; éste prometió no recurrir a la fuerza pública para encarar los problemas sociales y en su afán de presentarse como una figura ajena a los desprestigiados partidos políticos tradicionales convocó a figuras “independientes” para formar parte de su gobierno. Al mismo tiempo Mesa pidió apoyo a los congresistas para realizar enmiendas constitucionales que permitieran convocar a un referéndum en 2004 a fin de reformar la ley de hidrocarburos y elegir la Asamblea Constituyente en 2005 para modificar la representación política y la organización estatal.

Estas propuestas generaron agitados debates y movilizaciones sociales: mientras la descontenta coalición del MNR y el MIR se dedicó a obstruir al nuevo gobierno, Felipe Quispe demandaba la inmediata nacionalización del petróleo y el establecimiento del Collasuyo; por otro lado, los representantes políticos y los comités cívicos de los departamentos orientales se opusieron a los planteamientos de Mesa porque obstaculizaban la explotación del gas y amenazaban con otorgar mayores atribuciones a los indígenas.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Para un análisis de estos acontecimientos, véase *Observatorio Social de América Latina* nº 12, Clacso, Buenos Aires, septiembre-diciembre 2003.

<sup>19</sup> En efecto, se cambió el art. 22 de la Constitución en el sentido de que “la representación del pueblo se ejerce a través de los partidos políticos y asociaciones de ciudadanos” y el 61 que “los aspirantes a legislador

Finalmente, con el respaldo de Evo Morales fue aprobada la solicitud presidencial de convocar a referéndum para definir las modificaciones a la ley de petróleo, al tiempo que el gobierno elevaba la tasa impositiva a la explotación de hidrocarburos. Pero no por ello Morales dejó de impulsar la organización y las movilizaciones sociales, lo que permitió ampliar sus bases a escala nacional, mientras la Central Obrera Boliviana exigía al gobierno elevar el salario mínimo mensual de 58 a 128 dólares y reducir el 70% de los sueldos de los altos funcionarios civiles y militares.

En junio de 2004, mientras la contienda entre Evo Morales y Felipe Quispe por la dirección de la organización campesina motivaba la intensificación de los bloqueos de las carreteras, el Comité Pro Santa Cruz convocó a una extraordinaria manifestación en contra de la estatización de los hidrocarburos y lanzó la insólita propuesta de que el gobierno realizara una consulta en los departamentos del oriente, la “Media Luna”, para obtener autonomía política y administrativa, creando el espectro de la división de Bolivia.<sup>20</sup> Los dirigentes políticos y sociales de la zona andina acusaron a los de la zona oriental de participar en una conspiración organizada y dirigida por Chile y Estados Unidos para desmembrar el país, a fin de despojar a los bolivianos de sus riquezas, como lo habían hecho anteriormente con la plata, el salitre y el estaño.

Los ataques de los dirigentes de Santa Cruz al centralismo de La Paz y, en general, a los pobladores de la zona andina, pusieron de relieve las estereotipadas versiones sobre las identidades de los collas del altiplano y los cambas de las zonas orientales, así como de sus diferentes “proyectos nacionales”. Los “andinos”, quechuas y aymaras eran calificados de “tradicionales” por mantener el pasado incaico como referente de su presente y futuro, debido a participar en actividades artesanales, agrícolas y comerciales de baja productividad, y por su hostilidad al mercado y a la globalización. En cambio, los pobladores del oriente serían “modernos” por el influjo de población extranjera, el desarrollo de la agro-industria, la actividad industrial y petrolera, y por su preferencia por el libre mercado y la globalización. Además de los contrastes de los rasgos físicos, estos factores sociales y culturales representan la causa del desencuentro regional entre la Bolivia “conflictiva” y la Bolivia “productiva”.<sup>21</sup>

Después del referéndum que se realizó en julio de 2004 para reformar la ley de hidrocarburos, el presidente propuso elevar la tasa tributaria a la producción de hidrocarburos, proyecto que fue rechazado por el Parlamento porque la mayoría, liderada por el MAS, exigía al Ejecutivo anular los contratos petroleros de riesgo compartido, bajo la amenaza de que “el pueblo tomará las calles”. A pesar de que el presidente Mesa gozaba de la aprobación del 65% de la población cedió a las presiones de Morales incrementando, prudencialmente, las regalías y los impuestos a los hidrocarburos. Sin embargo, las insistentes presiones del MAS contribuyeron a que el Congreso elevara considerablemente tales gravámenes, ignorando las declaraciones de las empresas en el sentido que tales incrementos hacían inviables la explotación del gas y desoyendo las advertencias del presidente Mesa relativas a que dichos cambios afectarían las relaciones internacionales de Bolivia.

A raíz de las modificaciones en el sistema electoral y la irrupción de múltiples grupos independientes de alcance local, las elecciones municipales de diciembre de 2004

---

deben ser designados por un partido político o directamente por una asociación de ciudadanos o de pueblos indígenas...”, por lo que las futuras representaciones tendrían un origen mixto.

<sup>20</sup> La producción agropecuaria y de gas de estos departamentos explican la tercera parte del PIB y de las exportaciones.

<sup>21</sup> Ante el comentario de un periodista sobre los rasgos de la candidata a Miss Universo, proveniente de Santa Cruz, ella respondió “porque yo soy de la otra parte del país, donde somos altos y blancos y sabemos ingles”.

contribuyeron a reducir considerablemente la importancia de los partidos que habían formado la democracia pactada, al tiempo que convalidaban el protagonismo del MAS. Estos resultados impulsaron a Morales a desplegar sus iniciativas políticas en el Congreso y, simultáneamente, a convertir las calles y las carreteras en escenarios de guerra, lo que contrastaba con el aislamiento y la parsimonia del presidente Mesa.

Las indecisiones de Mesa y su tendencia a posponer la toma de decisiones, supuestamente, a fin de lograr amplios consensos, frustraron tanto a los dirigentes políticos y a las organizaciones sociales que buscaban revertir el orden neoliberal y “refundar” Bolivia sobre bases étnicas, como a los sectores que repudiaban a las “minorías violentas” del MAS y del MIP, y acusaban a Quispe de azuzar los enfrentamientos étnicos a fin de recuperar el liderazgo del movimiento indígena e impulsar la formación del Collasuyo.

Para curarse en salud, la “Asamblea de la Cruceñidad” insistió para que el gobierno convocara el referéndum en los departamentos orientales para obtener su autonomía, antes de que la probable mayoría andina de la futura Asamblea Constituyente frustrara las aspiraciones de los departamentos orientales puesto que, de lo contrario, tomarían esa decisión unilateralmente. La reacción no se hizo esperar porque la “Asamblea de la Paceñidad” rechazó airadamente esa posibilidad.

Los enfrentamientos sociales, étnicos y regionales hicieron temer el surgimiento de una guerra civil, al tiempo que diplomáticos, militares, académicos, periodistas y empresarios, nacionales y extranjeros, expresaron su preocupación porque Bolivia parecía caer inevitablemente en el vacío, con las consecuencias que podían acarrear en la inestable área andina.<sup>22</sup>

En estas condiciones, Mesa acabó acorralado por la intransigente oposición parlamentaria, por las radicales movilizaciones sociales y regionales, por el frustrado sector empresarial de los departamentos de la Media Luna y por las multinacionales, amén de las presiones norteamericanas relativas a la falta de erradicación de la coca. En vez de recurrir al uso legítimo de la fuerza pública a fin de evitar el riesgo de que se produjeran resultados fatales, el presidente Mesa decidió romper el bloqueo presentando su renuncia al Congreso en marzo de 2005, puesto que las “minorías violentas” podían más que las heterogéneas y “silenciosas” mayorías que lo respaldaban. El texto de su carta de renuncia al Congreso es testimonio de la situación de ingobernabilidad que atravesaba el país: “no puedo seguir gobernando sitiado por un bloqueo nacional que estrangula al país; cuando los ultimátum, amenazas y acciones directas no hacen otra cosa que destruir el aparato productivo y nuestra confianza en el futuro”.

Estas críticas destinadas a los dirigentes políticos y sociales que formaban la franja de oposición motivaron que se acusara al presidente de chantajear al país; sin embargo, el Congreso rechazó su renuncia dándole así un corto respiro a Mesa, en tanto los mismos dirigentes, poniendo a un lado sus rivalidades personales, se unieron para movilizar a la sociedad a fin de paralizar al gobierno y obligar a Mesa a que se rindiera, literalmente, mientras que el dirigente de la Central Obrera Boliviana demandaba la formación de un gobierno cívico-militar, el cual se ofrecía a integrar. Al no contar sino con el apoyo de un fragmentado y desacreditado grupo parlamentario, el presidente Carlos Mesa presentó al Congreso su renuncia definitiva el 5 de junio de 2005, después de 20 meses de vanos esfuerzos para llegar a acuerdos con la oposición parlamentaria y los representantes de las múltiples organizaciones sociales.

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, Michael Shifter, “Breakdown in the Andes”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 2004, pp. 126-138. Uno de los editoriales del 31 de enero de 2005 de *El País*, España, se titulaba “Ingovernable Bolivia” y, en el mismo diario, M.A. Bastenier escribía el 29 de abril de 2005 “Intifada en los Andes”.

Este desenlace originó una crisis de sucesión que fue resuelta por la combinación de la acción directa y las argucias legales. A raíz de la renuncia de Mesa, correspondía sucederlo al presidente del Senado y, en su defecto, al presidente de la Cámara de Diputados; pero los dirigentes de las organizaciones sociales y políticas rechazaron tal posibilidad, arguyendo que el primero era de Santa Cruz y el segundo de las filas del MNR. Después de mucho batallar, éstos depusieron sus derechos al cargo, quedando éste en manos del presidente del Tribunal Supremo, Eduardo Rodríguez. Al mismo tiempo, para abrirse paso en el camino al poder esos dirigentes movilizaron a la opinión pública y lograron que los parlamentarios renunciaran a sus mandatos dos años antes de su término, aduciendo que habían perdido representatividad, permitiendo así al presidente Rodríguez convocar legalmente a elecciones generales en diciembre de 2005 y para la Asamblea Constituyente el 2006.

De tal manera, el radicalismo de determinados sectores sociales y el uso arbitrario que sus dirigentes hicieron de la ley para lograr sus propósitos definieron la inestabilidad política de Bolivia.

### **Ecuador**

En abril de 2005, las continuas manifestaciones de los pobladores de Quito contra el presidente de Ecuador, Lucio Gutiérrez, culminaron cuando el Congreso decidió deponerlo por “abandono del cargo” y designó al vicepresidente, Alfredo Palacio, para sucederlo, convirtiéndose así en el sexto presidente desde 1996. Pero, mientras en Bolivia la renuncia de Carlos Mesa fue resultado de la transformación social y los desplazamientos políticos ocurridos durante la última década, la separación de Gutiérrez respondió a una tendencia política, fundada tiempo atrás.

Durante los años setenta, las políticas reformistas del gobierno militar y los ingresos económicos derivados de la explotación petrolera contribuyeron a la relativa modernización de la sociedad; y, en la siguiente década, esos ingresos y el crecimiento de las exportaciones del banano facilitaron que Ecuador evadiera la crisis de la deuda externa que afectaba a América Latina. La transformación social agudizó la división regional entre la sierra y la costa, entre Quito y Guayaquil, impregnando las identidades políticas y el conjunto de las actividades públicas; en este marco, los “levantamientos” de las organizaciones indígenas representantes de la costa, la sierra y la amazonía, agrupadas desde 1986 en la Confederación Nacional de Indígenas de Ecuador (CONAIE), y la irrupción del movimiento indígena en 1990 alteraron el mapa político, propiciando el diseño de políticas indigenistas con el apoyo de organismos multilaterales, al tiempo que dirigentes sociales y políticos de Guayaquil propugnaban su independencia de Quito y de los “indios serranos”.

Durante los años noventa, la caída de la renta petrolera y el crecimiento de la deuda externa redujeron considerablemente la capacidad estatal de intervenir en la actividad económica, de redistribuir los recursos públicos y de arbitrar los conflictos sociales, por lo que la “matriz Estado-céntrica” entró en crisis. En tales circunstancias, los grupos y actores sociales presionaron al gobierno para asegurar o recuperar su acceso privilegiado a los recursos públicos agudizando la crisis económica, fomentando la polarización social, étnica y regional.

Para las elecciones de 1996, Abdala Bucaram, dirigente populista de Guayaquil, hizo suyas las demandas populares e indígenas y logró triunfar con el apoyo de partidos de centro-izquierda y del Movimiento Unidad Plurinacional Pachacutik-Nuevo País, que representa políticamente a la CONAIE. A los pocos meses de gobierno, las irresponsables medidas económicas del presidente y la ola de escándalos en que se vio

envuelto determinaron que sus aliados lo abandonaran y se sumaran a la oposición. Las intensas movilizaciones sociales sólo acabaron cuando el Congreso depuso al presidente por “incapacidad mental” y decidió enjuiciarlo por actos de corrupción; para entonces, Bucaram se había fugado a Panamá, después de ocho meses de gobierno.

En vez de que asumiera el poder la vicepresidenta Rosalía Arteaga, el Congreso decidió dejar de lado la ley y designó a Fabián Alarcón para que ejerciera el cargo de presidente, convocara a elecciones en 1998 para nominar a los miembros de la Asamblea Constituyente y para designar a nuevas autoridades. La Asamblea reconoció el carácter pluricultural y multiétnico del Ecuador, e introdujo cambios en el sistema electoral que favorecieron la participación indígena en las elecciones locales; pero, como en el caso boliviano, la apertura de nuevos espacios de participación contribuyó a impulsar la fragmentación de la representación política.<sup>23</sup>

La fórmula ganadora de las elecciones convocadas por Alarcón fue la que encabezaban el ex alcalde de Quito, Jamil Mahuad, para presidente, y el rector de la Universidad Católica de Guayaquil, Gustavo Noboa, para vicepresidente, combinación que buscaba favorecer la integración política nacional. En 1998, simultáneamente a la firma de la paz con Perú,<sup>24</sup> la crisis internacional y la escandalosa quiebra del sistema financiero determinaron el colapso económico de Ecuador; mientras el rescate del sistema bancario –y de los banqueros de Guayaquil– absorbió 6 mil millones de dólares., equivalente al 23% del PIB, Mahuad cortó drásticamente el gasto público, congeló el ahorro privado, incrementó el precio de la gasolina y reemplazó el sucre por el dólar cuando éste se cotizaba en 25.000 sucres.<sup>25</sup>

La desaprobación general a estas políticas originó que la CONAIE convocara al “Parlamento de los Pueblos”, que congregó a delegados de las provincias a fin de articular las protestas mediante bloqueos de carreteras y actos de desobediencia civil contra las autoridades. Estas presiones lideradas por las fuerzas de izquierda y la CONAIE confluyeron con los intereses empresariales de Guayaquil, de las fuerzas armadas y de la mayoría parlamentaria para derrocar a Mahuad después de 17 meses de gobierno y que éste fuera sucedido por el vicepresidente Gustavo Noboa, a principios de 2000.

A diferencia de Mahuad, Noboa contó con el apoyo político de los jefes del Partido Social Cristiano y de la Democracia Popular para transformar el modelo económico y social que Ecuador había seguido durante tres décadas y adaptarlo a las nuevas condiciones internacionales. Para tal efecto, a principios de 2001, dictó las leyes de Transformación Económica que continuaban y acentuaban el ajuste económico, la dolarización y la privatización de empresas públicas a fin de eliminar las distorsiones producidas por la intervención estatal en la economía, favorecer el desarrollo del sector privado y establecer las bases para renegociar el pago de la deuda externa.

Para llevar a cabo tales medidas, el gobierno declaró el estado de sitio y apresó a los dirigentes de las crecientes protestas sociales; pero la represión no fue suficiente para contener dichas manifestaciones por lo que Noboa se vio precisado a entablar

---

<sup>23</sup> Catherine M. Conaghan, “Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano”, en Scott Mainwaring y Timothy Scully, *op. cit.*, pp. 355-374; Simón Pachano, *La Representación Caótica*, FLACSO, Quito, 1995; del mismo autor, “El territorio de los partidos. Ecuador 1979-2002”, en *Partidos Políticos en la Región Andina*, *op. cit.*, pp. 71-91.

<sup>24</sup> El secular enfrentamiento de Ecuador con Perú volvió a manifestarse en 1995; la enérgica intervención de los países garantes del armisticio concluido en 1941 logró, finalmente, señalar definitivamente la frontera y firmar la paz entre los dos países, en 1998.

<sup>25</sup> Wilma Salgado, “La crisis económica y el gran salto al vacío de la dolarización”, *Ecuador Debate*, nº 49, abril 2000, pp. 7-24.

negociaciones con diferentes organizaciones sociales y a hacer concesiones que no comprometían los lineamientos de la política de estabilización económica.<sup>26</sup>

El ajuste y la dolarización abatieron la inflación y restablecieron el aparato productivo aunque a costa de la reducción de los ingresos de los sectores populares y medios, incrementándose el número de pobres e indigentes, e impulsando la corriente migratoria a Estados Unidos y Europa;<sup>27</sup> no obstante, la estabilización económica le dio a Noboa el oxígeno necesario para convocar a elecciones en noviembre 2002 y entregar el mando a su sucesor, mientras se fuggaba para escapar de las acusaciones de corrupción.

La manifiesta debilidad institucional del Estado, el desprestigio y la fragmentación de las organizaciones políticas hicieron posible que el coronel Lucio Gutiérrez, líder del golpe cívico-militar contra Mahuad, ganara la presidencia por un estrecho margen al hacerse eco de las proclamas nacionalistas del presidente venezolano Hugo Chávez y lograra el apoyo de una coalición de grupos izquierdistas, en la que la CONAIE y el Movimiento Pachacutik constituían la fuerza central.

Pero no pasó mucho tiempo antes de que Gutiérrez cambiara de aliados: las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y las condiciones para suscribir un acuerdo de *stand-by* determinaron que el flamante presidente dejara a un lado las promesas nacionalistas-populares y adoptara las clásicas medidas de ajuste y de estabilización destinadas a cerrar la brecha fiscal y a negociar el pago de la deuda externa pendiente. Además del apoyo del gobierno norteamericano y de las fuerzas armadas a Gutiérrez,<sup>28</sup> este cambio determinó que recibiera el respaldo del ex presidente León Febres Cordero, poderoso líder de Guayaquil que controla el Partido Social Cristiano (PSC) y la más importante bancada parlamentaria.

Al tiempo que el FMI suscribía el acuerdo con el gobierno y elogiaba a Gutiérrez por su liderazgo para enfrentar una situación tan difícil, consideraba que las dificultades para cancelar la deuda de 2,1 miles de millones de dólares que se vencía entonces se debía a la oposición del Congreso para reducir los gastos y adelantar las reformas fiscales. En efecto, mientras el Legislativo bloqueaba el ajuste e incrementaba el gasto social, los aliados de Gutiérrez amenazaban con retirarle su apoyo si seguía acatando las medidas dictadas por el FMI.

A mediados de 2003, la decisión del gobierno de retirar los subsidios a los combustibles motivó una nueva eclosión de protestas y de demandas de diferentes sectores sociales. A pesar de la represión gubernamental, la extensión de las protestas obligó al gobierno a revertir esas decisiones antipopulares y a mantener la alianza con los grupos de izquierda y con la CONAIE al comprometerse a dejar de lado la política neoliberal y retomar la plataforma nacionalista; pero no pasó mucho tiempo antes de que el Ejecutivo volviera a sorprender a estos grupos, al pretender cambiar la ley de hidrocarburos para fomentar las inversiones privadas, propuesta que fue rechazada por el Legislativo, al tiempo que Febres Cordero amenazaba destituir al presidente con una simple resolución de la mayoría parlamentaria, con motivo de sus intermitentes cambios políticos.

---

<sup>26</sup> José Antonio Lucero, "Crisis and Contention in Ecuador", *Journal of Democracy*, abril 2001, pp. 59-73; Fernando García S., "La imaginación de lo nacional en tiempos de dolarización y crisis: nuevas estrategias de representación del movimiento indígena ecuatoriano", en Alejandro Grimson (comp.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*, Clacso, Buenos Aires, pp. 107-122.

<sup>27</sup> En la actualidad se estima que el 15% de la población total se encuentra fuera del país; asimismo, que la remesa de dinero del extranjero constituye la segunda fuente de ingresos de divisas, después del petróleo.

<sup>28</sup> Esta relación se debió a que el presidente respaldó la existencia de la base militar norteamericana en Manta que, de acuerdo a diversos comentaristas, es la más importante que tiene ese país en Sudamérica; sin embargo, el Plan Colombia y su influencia en la frontera con Ecuador han sido motivos de roces entre los dos gobiernos.

Así, a los pocos meses de gobierno, nuevamente, la crisis política era manifiesta y el gobierno se sostenía con dificultad. El comando de las fuerzas armadas propuso al coronel Gutiérrez ejecutar un “auto-golpe”, a lo Fujimori, disolviendo el Congreso y el Poder Judicial, a fin de resolver la crisis política, pero la intervención de la Organización de Estados Americanos y del gobierno norteamericano en defensa de la democracia contribuyó a frenar ese proyecto. Simultáneamente, la movilización decretada por la CONAIE fracasaba por las divisiones entre las organizaciones indígenas con relación al gobierno y León Febres Cordero detenía el proceso judicial al presidente, en virtud del control que el PSC ejercía sobre el Poder Judicial, a cambio de que Lucio Gutiérrez reconociera y aceptara su primacía política.

Desde entonces, el comportamiento zigzagueante del presidente Gutiérrez y las continuas protestas sociales se acompañaron con continuos cambios de las alianzas políticas; estos desplazamientos se acentuaron debido a que la irritada oposición al gobierno acusó al presidente de abuso de poder, de malversación de fondos públicos y de que la Sociedad Patriótica, la organización que formó para competir en las elecciones, había recibido dinero del narcotráfico. Para encausar al presidente Gutiérrez se constituyó un bloque parlamentario formado por un heterogéneo grupo formado por social demócratas, social cristianos y representantes del Movimiento Indígena Pachacutik, en tanto el vicepresidente, Alfredo Palacio, se mostraba dispuesto a sucederlo.

Las elecciones municipales y provinciales en octubre de 2004 confirmaron la segmentación política regional: mientras la Sociedad Patriótica de Lucio Gutiérrez era derrotada, la Izquierda Democrática y Pachacutik obtuvieron la mayoría de los votos en la sierra y que una proporción semejante la obtuvo el PSC en la costa, siguiéndole los pasos el PRIAN del empresario bananero Alvaro Noboa, que había llegado segundo en la competencia electoral con Gutiérrez en 2002, y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) del ex presidente Abdala Bucaram; éstos dos últimos enemigos declarados de Febres Cordero.

En tanto Lucio Gutiérrez trataba afanosamente de eludir la amenaza que blandía Febres Cordero, en el sentido de hacerle correr la suerte de los anteriores presidentes, los resultados electorales contribuyeron a que el presidente decidiera aliarse con su amigo Bucaram y con Noboa de manera de constituir una coalición que se opusiera al poder de Febres Cordero y de su partido.

Para concretar esa alianza era condición indispensable anular los juicios que Bucaram tenía pendientes y para lo cual era necesario destituir a los Jueces de la Corte Suprema que respondían al Partido Social Cristiano, concretamente, a Febres Cordero. Para lograr este cometido, el presidente Lucio Gutiérrez presentó un proyecto de ley a fin de “despolitizar” el Poder Judicial y amenazó con convocar a las masas populares y fomentar actos de violencia en caso de que el Legislativo desaprobara dicha propuesta.

Estas maniobras de Gutiérrez reavivaron las acusaciones de la oposición contra el presidente; pero el Partido Social Cristiano, la Izquierda Democrática y Pachacutik fracasaron en el intento del líder socialcristiano de enjuiciar y deponer a Gutiérrez porque éste logró, mediante presiones e “incentivos”, que pequeños grupos parlamentarios de muy distinta denominación y que no habían sido considerados en el reparto de prebendas desertaran de la oposición y 52 de los 100 congresistas se pasaran al bando del presidente.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> “De todos modos, las posiciones en el Congreso son tan frágiles, están sujetas de tal modo al clientelismo y las prebendas ofrecidas por el régimen, se muestran tan confusas en las filas de la propia mayoría que trastornó el marco institucional, que todas las mañanas el país amanece con el anuncio de un realineamiento de las fuerzas políticas”, Javier Ponce, “El movimiento social entre las tenazas de la política”, Centro Ecuménico de Proyectos, Quito, abril de 2005.

A fines de noviembre de 2004, esta nueva mayoría oficialista pasó a la contraofensiva destituyendo, inconstitucionalmente, a siete de los nueve Jueces del Tribunal Constitucional y el 8 de diciembre destituyó a 27 de los 31 miembros de la Corte Suprema de Justicia, así como a la mayoría de las autoridades electorales; simultáneamente, los miembros y amigos de esa nueva mayoría pasaron a formar parte de esos tribunales y del Consejo Nacional de la Judicatura; se apoderaron de la Fiscalía General, de la Contraloría y de la Defensoría del Pueblo y capturaron la presidencia del Congreso y las comisiones legislativas, controlando la marcha política y la asignación de los recursos públicos.<sup>30</sup>

Estos actos merecieron reacciones contrarias del relator para Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de la misma comisión de la Organización de Estados Americanos, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de Transparencia Internacional y del Departamento de Estado; pero dichas reacciones no tuvieron mayores consecuencias.

Súbitamente, el control político que León Febres y su partido habían ejercido durante los últimos 30 años pareció esfumarse, con el beneplácito de una proporción importante de la población, al tiempo que la oposición se vio impotente para contrarrestar las acciones del presidente y era arrastrada por el creciente desprestigio de los partidos políticos y el Congreso. Por este motivo, desde principios de 2005, la Iglesia y diversos grupos de la “sociedad civil” de Quito y de Guayaquil coincidieron en denunciar los actos de Gutiérrez como propios de un golpe de Estado y, durante los siguientes meses, trasladaron las luchas políticas a las calles para deponerlo al tiempo que se extendía la consigna “que se vayan todos”.

Gutiérrez desdeñó estas manifestaciones de protesta en razón de la mayoría parlamentaria que había logrado constituir, por lo que propuso ejecutar un paquete de reformas institucionales destinadas a cambiar el marco de las actividades económicas y para contar con poderes legislativos extraordinarios. Sin embargo, el presidente no había contado con la precariedad del apoyo parlamentario; en efecto, varias de las agrupaciones que constituían la nueva mayoría gobiernista se dividieron y se opusieron de plano a estos proyectos presidenciales porque impedían su acceso a los recursos públicos y debido a que otorgaban un amplio margen de acción al presidente que podía desembocar en la constitución de un régimen autoritario.

Estos intentos del presidente para concentrar personalmente el poder avivaron las manifestaciones de protesta de la sociedad civil en las principales ciudades que, a su vez, fueron respondidas con demostraciones a favor del gobierno promovidas por la Sociedad Patriótica y organizaciones indígenas separadas de la CONAIE, en tanto se agudizaban las luchas internas por ganar la dirección de las organizaciones contrarias al gobierno. En este sentido, Jaime Nebot, alcalde de Guayaquil, en competencia con el jefe del PSC, impulsó las movilizaciones contra el gobierno levantando las banderas por la “autonomía solidaria” de Guayaquil.

En marzo de 2005, tal como se esperaba, el nuevo presidente de la Corte Suprema anuló las acciones legales pendientes contra su viejo amigo Abdala Bucaram y contra Gustavo Noboa, así como las que desde 1995 existían contra el ex vicepresidente Alberto Dahik Esas anulaciones judiciales y el retorno triunfal de Bucaram venían a cumplir los

---

<sup>30</sup> “La crisis no nació en diciembre sino décadas atrás cuando la partitocracia se fue apropiando de todo el andamiaje judicial hasta convertirlo en un condominio de propiedad horizontal. Esto les dio el poder de perseguir a sus adversarios; amasar fortunas; favorecer a las empresas que los financian; asustar a quienes no son de su agrado; chantajear a las autoridades; botar presidentes, vicepresidentes y ministros; y, de paso, hacerse populares”, Hernan Pérez Loose, *Hoy*, 17/IV/2005.



designios del presidente Gutiérrez para consolidar la nueva alianza oficial para derrotar la “oligarquía” representada por Febres Cordero; sin embargo, en contra de las previsiones oficiales, esas decisiones determinaron un cambio radical en el curso de los acontecimientos, puesto que la emergencia de una oposición social que invocaba el respeto a la “juridicidad” frustró los planes de Gutiérrez.

A diferencia de la impotencia de los desacreditados partidos políticos, la convocatoria de la radio La Luna, perteneciente a una ONG, impulsó la movilización social de Quito que se extendió a otras ciudades en manifestaciones de indignación y repudio al gobierno y particularmente a Bucaram, contribuyendo a agudizar la división de la precaria bancada parlamentaria oficialista que desembocó en una nueva mayoría anti-gobiernista.

A mediados de abril, para contrarrestar las airadas protestas de los “forajidos” –como denominó Gutiérrez a los manifestantes y como éstos pasaron a denominarse a sí mismos– el presidente decretó el estado de sitio en Quito pero, al ser ignorado por la ciudadanía, tuvo que derogarlo al día siguiente al tiempo que cesaba la Corte Suprema designada en diciembre y ofrecía establecer un diálogo con la oposición para que un cuerpo representativo de la sociedad civil nominara a los miembros del Poder Judicial. Pero las propuestas del presidente llegaban tarde y no tenían respaldo en la movilizada población.

Los grupos indígenas disidentes de la CONAIE y los jóvenes de la costa que fueron llevados por el gobierno para enfrentarse en Quito a los manifestantes contrarios al gobierno debieron retirarse ante la multitud que con “cacerolazos”, los gritos “que se vayan todos” y los intentos por capturar el Palacio presidencial decidían la suerte de la política nacional.

A pesar del apoyo que la embajada norteamericana prestó al presidente Gutiérrez, el 21 de abril de 2005 la renuncia del director de la policía nacional por su oposición a las medidas represivas y el retiro del apoyo militar al presidente, a instancias de la presión empresarial, ayudaron a que 60 parlamentarios anularan la designación que habían hecho de la Corte Suprema en diciembre pasado y depusieran a Lucio Gutierrez por “abandono del cargo”, encargando al vicepresidente, Alfredo Palacio, la jefatura del Estado.

Después de 27 meses de desgobierno, Lucio Gutiérrez debió asilarse en la Embajada de Brasil para escapar de las iras de la multitud. Un columnista de un importante diario escribió la moraleja de esta historia: “Queda una esperanza. Lo que no se consigue con los votos, se puede conseguir con cacerolas”.<sup>31</sup>

## **Perú**

A diferencia de lo ocurrido en Bolivia y Ecuador, en el Perú el presidente Alejandro Toledo ha logrado sobrevivir a las protestas sociales, a las investigaciones de las comisiones parlamentarias y a las críticas de los medios de comunicación que han planteado vacarlo del cargo por traicionar las promesas electorales así como por incapacidad política, tráfico de influencias y corrupción. Por tales razones, la administración de Toledo es desaprobada por alrededor del 90% de la población –rechazo que alcanza en igual proporción a los tres poderes del Estado– y resulta ser por tanto el presidente más impopular de América Latina. Paradójicamente, esta crítica evaluación a la gestión presidencial va acompañada con la estabilidad y el crecimiento económico del país, lo que da lugar a que se subraye el divorcio entre la esfera política y

---

<sup>31</sup> Ernesto Alban Gomez, “Cacerolas y Votos”, *Hoy*, Quito, domingo 17/IV/2005.

la económica.<sup>32</sup>

En el caso peruano esta situación se explica por los cambios sociales experimentados en las últimas décadas, pero también por la calidad de los dirigentes políticos. Durante los años setenta, las reformas del gobierno militar y sus contradictorios resultados intensificaron la movilización de las capas populares y medias de la sociedad contribuyendo a abrir la transición democrática en 1980. La elección de Fernando Belaunde, quien había sido depuesto en 1968 por los militares que le devolvían así, doce años después, los símbolos de autoridad, propiciaron que amplios sectores de la sociedad depositaran su confianza en la democracia para satisfacer sus demandas y necesidades.

Sin embargo, la crisis económica y social que arrastraba el país desde mediados de los años setenta se agravó debido a la eclosión de exigentes demandas planteadas por distintos grupos sociales y políticos, en razón de la crisis internacional de la deuda externa de 1982 y de los desastres causados por el fenómeno de El Niño en 1983, en tanto que el Ejecutivo era acosado por el Apra y las izquierdas. Por otro lado, el terrorismo de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, así como la expansión de la producción de drogas que se vinculó con estos movimientos crearon un estado de zozobra generalizado. Para enfrentar estas amenazas, el gobierno delegó la autoridad política a las fuerzas armadas en las zonas de conflicto, originando sistemáticas violaciones de los derechos humanos.

Es así como el restablecimiento de la democracia se vio acompañado de insólitas manifestaciones de crisis económica y de violencia política. Sin embargo, en 1985 Belaunde entregó la presidencia al candidato del Apra, Alan García; acto que tuvo un significado especial, puesto que en medio de la crisis social, política y estatal se daba el primer traspaso de un gobernante elegido a otro pasados 40 años; porque el Apra alcanzaba el poder después de haber tratado inútilmente de lograrlo a lo largo de 55 años, debido al veto militar existente contra Víctor Raúl Haya de la Torre, jefe y fundador del partido; y también a causa de que Izquierda Unida constituía la segunda fuerza política. Esta configuración excepcional propició que se extendiera la creencia de que el nuevo gobierno por su fuerte raigambre populista-izquierdista resolvería la crisis económica, atajaría la violencia terrorista y acabaría con la violación de los derechos humanos.

García recortó el pago de la deuda externa y adoptó políticas económicas “heterodoxas”, de corte keynesiano, que produjeron una súbita reactivación económica y una insólita aprobación a su gestión; pero el presidente insistió en seguir la misma orientación desatando así una imparable hiperinflación y una ola de conflictos sociales que se agravaron debido a que García pretendió estatizar el sistema financiero, en 1987. Por su parte, el peligroso crecimiento de los movimientos insurreccionales, del narcotráfico y de la violación de los derechos humanos se sumó para que se evaporara el capital político que García había ganado al inicio de su gobierno, al tiempo que las críticas liberales de Mario Vargas Llosa y de Hernando de Soto acabaron por desprestigiar al presidente, las políticas y las ideologías nacionalistas-populistas y marxistas.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Durante 2004 la inflación fue del 2.3% y la tasa de crecimiento del 4%; durante el gobierno del presidente Toledo el valor de las exportaciones se duplicó de 7 mil millones a 14 mil millones de dólares, las reservas internacionales se incrementaron de 9 mil millones a 11 mil millones y el riesgo-país es de los menores de la región, al tiempo que la pobreza descendía del 54% al 51% y la pobreza extrema bajaba del 24.4% al 21.6% de la población.

<sup>33</sup> La crisis del populismo de García y de las izquierdas peruanas, así como el creciente desprestigio del “socialismo real” contribuyeron a que el libro “El Otro Sendero” de Hernando de Soto, prologado por Mario Vargas Llosa (El Barranco, Lima, 1986), se constituyera en el paradigma del liberalismo y que influyera en amplios sectores del Perú y de América Latina.

Además de esas críticas, estos célebres autores encabezaron el Frente Democrático (Fredemo) que ganó audiencia entre empresarios y tecnócratas, intelectuales y militares, así como en el creciente número de personas que se incorporaban al sector “informal”. El mensaje de Vargas Llosa como candidato presidencial a las elecciones de 1990 fue claro en señalar que, de salir electo, ejecutaría las conocidas medidas de ajuste para acabar con el desbarajuste populista generado por el gobierno militar y agudizado por las administraciones de Belaunde y García. Pero, a pesar de las consecuencias nefastas de las decisiones de García y de las pugnas en la Izquierda Unida, que acabaron por quebrarla, sus ataques a Vargas Llosa convencieron a amplios sectores de la población de que sus planteamientos liberales favorecían a los ricos y a los intereses foráneos a costa del sacrificio popular y nacional.

La incapacidad de los gobiernos de Belaunde y de García para encarar eficazmente los dramáticos problemas que se presentaron durante los años ochenta desacreditó a los partidos políticos, hecho que se manifestó en que el Perú tuvo la más elevada volatilidad electoral de América Latina durante los años ochenta<sup>34</sup> y en la incursión política de los *outsiders*, como fue el caso de Alberto Fujimori.<sup>35</sup> Al tiempo que se proclamaba independiente de los desprestigiados partidos políticos y rechazaba la aplicación del ajuste económico, Fujimori estableció alianzas con sectores “informales” que le permitieron llegar al “Perú profundo” con un mensaje cargado de esperanzas.

Así, mientras la candidatura de Vargas Llosa fue asociada con los “blancos” limeños, “ricos” y extranjeros, la de Fujimori se vinculó con los “cholos”, provincianos, trabajadores “informales”; estas contrastadas identificaciones étnicas, sociales y regionales contribuyeron a que los desacreditados apristas e izquierdistas convocaran el voto contra Vargas Llosa, por lo que sorpresivamente Fujimori se alzó con la presidencia en la segunda vuelta electoral.

Por intermedio de Vladimiro Montesinos, el presidente Alberto Fujimori se vinculó con los militares y con las agencias de seguridad, peruanas y norteamericanas, a fin de enfrentar la insurrección senderista y el narcotráfico,<sup>36</sup> al tiempo que para lograr el apoyo de los organismos multilaterales de crédito decretó un radical ajuste económico y dio inicio a las llamadas reformas estructurales, traicionando sus promesas electorales. Este sorpresivo enroque determinó que los simpatizantes de Fredemo se plegaran al presidente, mientras éste se desprendía de sus ocasionales aliados, y que los gobiernos de los países desarrollados y los organismos multilaterales lo apoyaran de manera resuelta. Así, Fujimori constituyó una coalición basada en los poderes fácticos, nacionales y extranjeros.<sup>37</sup>

Las protestas contra estas sorpresivas medidas no lograron frenar la decisión gubernamental debido a que los estragos causados por la hiperinflación, el terrorismo y la violación de los derechos humanos habían agudizado las fracturas sociales y debilitado a las otrora poderosas organizaciones de trabajadores, en tanto el Apra y la Izquierda Unida se encontraban desprestigiadas, maltrechas y divididas.

---

<sup>34</sup> Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1996, p. 6, Cuadro 1.1.

<sup>35</sup> Julio Cotler, “Crisis política, *outsiders* y autoritarismo plebiscitario”, en *Política y Sociedad. Cambios y continuidades*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1994, pp. 165-228.

<sup>36</sup> Julio Cotler, *Drogas y política en el Perú: la conexión norteamericana*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1999.

<sup>37</sup> Julio Cotler y Romeo Grompone, *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2000.

Estas condiciones favorecieron a Fujimori para que pusiera en marcha los planes concebidos por el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) que controlaba Montesinos, atacando a los desprestigiados “partidos tradicionales” acusándolos de haber infestado los organismos públicos con sus intereses particulares, auspiciando el desarrollo del movimiento terrorista e impidiendo el saludable desarrollo económico. La eficacia del ajuste económico y de la campaña anti-política se evidenció a raíz del mayoritario apoyo que recibió el presidente cuando decretó el “auto-golpe” en abril de 1992, argumentando que los políticos impedían avanzar en los planes de lucha contra el terrorismo, en la reforma de la obsoleta estructura administrativa del Estado y en la aplicación de las reformas estructurales necesarias para modernizar la economía peruana.

La reacción en contra de Estados Unidos y la OEA determinó que Fujimori convocara a elecciones para el Congreso Constituyente Democrático en noviembre de 1992. Este contó con una mayoría oficialista debido a que el electorado premió la eficacia del ajuste y la lucha contra el terrorismo debido a la captura de la dirección de Sendero Luminoso y el comienzo del desmantelamiento de las organizaciones insurgentes, en tanto los denostados partidos políticos se replegaban. Estos factores contribuyeron a que el Congreso Constituyente elaborara una Carta a la medida de los intereses de Fujimori –y de Montesinos–, al otorgar al Ejecutivo poderes excepcionales y permitir la reelección presidencial.

El restablecimiento del orden público y el creciente control que el SIN de Montesinos llegó a tener en el aparato estatal y sobre los medios de comunicación contribuyeron a que Fujimori fuera reelecto en las elecciones de 1995 venciendo a Javier Pérez de Cuellar, ex secretario general de las Naciones Unidas. Después del triunfo sobre el celebrado Vargas Llosa, esta victoria determinó que pareciera evidente el desplazamiento de la tradicional “partitocracia” limeña por políticos oportunistas que se adherían o eran reclutados por el entorno palaciego. Este exitoso resultado electoral, plagado de actos fraudulentos, dio lugar a que Fujimori y los suyos buscaran continuar en el poder por un tiempo indefinido, supuestamente para consolidar la nueva organización estatal, siguiendo los pasos de Pinochet.

Para tal efecto, en 1996, el Congreso dictó la ley de “interpretación auténtica” de la Constitución a fin de permitir que Fujimori pudiera re-reelegirse en 2000; y en razón de que tres de los miembros del Tribunal Constitucional se opusieron a esta legislación, el Congreso los destituyó. La exitosa liberación de los rehenes de la Embajada de Japón no logró opacar ese atropello, en tanto que los sucesivos atentados contra los derechos humanos, la libertad de expresión y las evidencias de que Montesinos era jefe de una red de corrupción dieron inicio a una marea de protestas. Los efectos de la crisis asiática de 1998 se sumaron para que amplios sectores populares se opusieran al fujimorismo aduciendo que las políticas neoliberales eran causantes del desempleo y la pobreza.

La confirmación de que las elecciones de 2000 habían sido amañadas contribuyó a que la OEA descalificara sus resultados y promoviera las negociaciones entre el gobierno y la oposición a fin de canalizar la transición pacífica a la democracia. Pero al hacerse público el primero de los “vladivideos” que mostraba la corrupción del gobierno acabó súbitamente el reinado de Fujimori-Montesinos: éste fue capturado y Fujimori escapó a Japón desde donde en noviembre de 2000 envió un fax al Congreso renunciando a la presidencia; los vicepresidentes también dimitieron y antes de cesar de sus cargos, los congresistas elegidos bajo la férula de esa dupla, designaron a Valentín Paniagua para que ejerciera la presidencia del gobierno provisional a fin de conducir la transición a la democracia, la quinta desde 1945.

Durante ocho meses, el gobierno de transición de Paniagua constituyó un ejemplo de gestión democrática y republicana: depuró y reorganizó los organismos electorales para

asegurar que fueran justos los resultados de las elecciones de abril de 2001 y estableció un sistema judicial de lucha contra la corrupción que permitió enjuiciar a más de un millar de personas, entre los cuales se encuentran Montesinos y sus secuaces: oficiales generales de las fuerzas armadas, altos funcionarios de la administración pública, jueces supremos, empresarios de medios de comunicación y periodistas. En la misma línea, Paniagua designó a los miembros de la Comisión de la Verdad para examinar las causas de la guerra interna entre 1980-2000 y denunciar a los responsables de las violaciones de los derechos humanos.

A pesar de las violentas críticas formuladas contra el desastroso gobierno de Alan García y de las acusaciones que pendían sobre él por corrupción y violaciones a los derechos humanos, a su regreso del exilio reorganizó el aparato del Apra y, en corto tiempo, desplazó de la preferencia electoral a Lourdes Flores del Partido Popular Cristiano (PPC), y logró competir con Alejandro Toledo por la presidencia. Este último pudo recoger el voto del 36% del electorado en la primera vuelta, por su origen andino y exitosa trayectoria personal, así como por su destacado papel en la protesta contra el fujimorismo; pero el factor decisivo para que Toledo ganara en la segunda vuelta fue que recibió los votos de los contrarios a García.

Toledo ofreció hacer un “gobierno de todas las sangres” a fin de superar el tradicional antagonismo político existente entre el Apra y las fuerzas anti-apristas que selló el conflictivo paisaje político durante el siglo pasado. Con ese objetivo, el presidente convocó a Roberto Dañino para que encabezara un grupo de prestigiosos profesionales independientes para formar parte del gobierno, conjuntamente con miembros de su propio partido, Perú Posible (PP); los voceros de las distintas bancadas parlamentarias se incorporaron en la mesa directiva del Congreso para formular la agenda legislativa en tanto el Ejecutivo convocaba a los grupos políticos y a la “sociedad civil” para elaborar y suscribir un Acuerdo Nacional basado en “políticas de Estado” destinadas a superar los problemas de exclusión y pobreza de la mayoría de la población.

Pero el presidente se opuso a que el Apra integrara el gobierno por el rechazo que generaría a escala nacional e internacional, y por el temor a que este cohesionado partido capturara la administración pública; en cambio, Toledo se alió con Fernando Olivera y su Frente Independiente Moralizador (FIM) lo cual le permitió contar con una ajustada mayoría parlamentaria, con el apoyo de algunos votos de minúsculos partidos. Estos acérrimos enemigos de García aprovecharon la alianza para atacar a éste frontalmente, por lo que el Apra reaccionó atacando a Olivera y al gobierno con la misma vehemencia, renovándose así los clásicos antagonismos políticos.

Toledo defendió a rajatabla la ejecución ortodoxa de la política económica a pesar de las críticas sociales contra el neoliberalismo del fujimorismo; pero la desconfianza del presidente y la hostilidad de los representantes oficialistas contra los ministros de las áreas sociales que no se plegaban a sus ambiciones personales frenaron las reformas de las ineficientes y corruptas instituciones públicas. De ahí que la imagen de seriedad de los ministros independientes contrastara con la improvisación política, el comportamiento irregular y bochornoso del presidente y de su entorno, así como de los funcionarios y congresistas oficialistas interesados en controlar el aparato estatal para apropiarse de recursos y repartir cargos públicos entre amigos, familiares y simpatizantes, de acuerdo a la mejor tradición patrimonial-clientelista.

Por tales motivos, militantes y dirigentes de PP vieron con malos ojos la presencia de los independientes en el gobierno y, además de sabotear sus acciones, presionaron al presidente para que adjudicara cargos públicos a los miembros del partido,

especialmente a los provincianos.<sup>38</sup> Esta relación marcaría la dinámica interna del gobierno, por lo que se afirmara que, paradójicamente, sus principales enemigos se encontraban en Perú Posible y el Frente Independiente Moralizador.

En parte, estas situaciones se explican porque Toledo surgió como un *outsider* que se rodeó de familiares, amigos y coterráneos sin experiencia política y con los que mantiene una relación de patronazgo; asimismo, debido a que las movilizaciones contra el “fujimontesinismo” propiciaron el origen tumultuoso del PP y la incorporación de individuos con trayectorias y propósitos muy diversos, algunos de los cuales no ocultan sus deseos de obtener posiciones de poder para enriquecerse; por estos factores el PP carece tanto de organicidad, como de liderazgo político y de programas de gobierno.

Después de la repulsa a la corrupción fujimorista y del ejemplar gobierno de Paniagua, la sistemática conducta irregular del presidente Toledo y los aparentes actos dolosos de amigos, parientes y de su entorno político han merecido las críticas de la oposición y de los medios de comunicación que se hacen eco de la irritación social. En general, las continuas acusaciones contra Toledo y los suyos han determinado reacciones negativas de amplios sectores de la sociedad contra el gobierno y, por extensión, contra las instituciones públicas. De ahí que, al cabo de tres meses de gobierno, la aprobación del presidente Toledo cayera a la mitad del 59% que había recogido el día que asumió el cargo y que, a partir de entonces, el índice de aprobación no cesara de bajar hasta llegar a un dígito en 2003, donde se mantiene hasta hoy.<sup>39</sup>

Las elevadas expectativas creadas a raíz de las campañas electorales de 2000 y 2001, el desprestigio del oficialismo y la debilidad del presidente –y, por consiguiente, del gobierno– favorecieron la eclosión de presiones locales, regionales y sectoriales;<sup>40</sup> aunque desarticuladas entre sí, esas presiones logran la atención gubernamental mediante el uso de distintos grados de violencia, estimulando la propagación de fuertes exigencias sociales al débil aparato estatal por fuera y en contra de los desacreditados conductos institucionales.

Aunque el Apra asumió el liderazgo de la oposición parlamentaria no logró articular y dirigir esos movimientos sociales debido al recuerdo del desastroso gobierno de García y porque sus dirigentes eluden asociarse con los partidos políticos para evitar contagiarse con su desprestigio. Es decir, a diferencia de lo que acontece en Bolivia y Ecuador, en el Perú los desarticulados movimientos sociales se oponen a involucrarse en actividades y organizaciones políticas.

Para arrebatárle la iniciativa política al Apra y recuperar la simpatía provinciana, Toledo propuso al Legislativo descentralizar la administración pública y ampliar los espacios

---

<sup>38</sup> A diferencia de Bolivia y Ecuador el Perú no ha contado con un movimiento indígena de envergadura. Véase Carlos Ivan Degregori, “Ethnicity and Democratic Governability in Latin America: Reflections from Two Central Andean Countries”, en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, North South University Press, University of Miami, 1998, pp. 203-233; del mismo autor, “Movimientos étnicos, democracia y nación en Perú y Bolivia”, en *La construcción de la nación y la representación ciudadana*, FLACSO, Guatemala, 1998, pp. 159-225; Martin Tanaka, “Una digresión sobre el movimiento indígena en Bolivia, Ecuador y Perú”, en *La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador*, op cit., pp. 74-83; Silvia Rodríguez Maeso, *La Política de la Representación. Sociología de la Identificación Cultural y Escenarios Urbanos en el Perú y Ecuador Contemporáneos*, Universidad del País Vasco, 2005.

<sup>39</sup> El descuidado comportamiento de Toledo, su falta de liderazgo político y su incapacidad para corregir sus errores ha dado lugar a que se comente sobre su insospechada capacidad para “meterse auto-goles” y “dispararse a los pies” y se especule acerca de su vocación de “suicida político”. A raíz de la última crisis política creada por el presidente en agosto de 2005, *The Economist* del 18/VIII/2005 comentaba que si dispararse a los pies fuera un deporte olímpico, Alejandro Toledo ganaría la medalla de oro.

<sup>40</sup> Según el Ministerio del Interior, en 2001 hubo 1.826 protestas, que al año siguiente se elevaron a 6.240, en 2003 a 8.532 y en 2004 llegaron a cerca de 9.000.

regionales de participación política, lo que fue aprobado por unanimidad en marzo de 2002 acordándose que las elecciones para nominar a las autoridades regionales se realizaran en noviembre de ese año.

Pero en junio del mismo año, antes de la realización de estos comicios, la intensa movilización de Arequipa –la segunda ciudad del país– en contra de la privatización de la empresa eléctrica –el “arequipazo”– que contó con el apoyo del 70% de la población, frenó los intentos del gobierno de acentuar la liberalización económica y animó el desarrollo de una espiral de movilizaciones sociales. Estos desenlaces obligaron a Toledo a formar un nuevo gabinete, dirigido por Luis Solari del PP y constituido por miembros conspicuos de ese partido y del FIM. Tal designación fue criticada por la oposición porque desmentía la supuesta vocación pluralista del gobierno; a su vez, sectores de la alianza oficialista observaron ese nombramiento por haber sido desplazados del poder y además de sabotear la acción gubernamental iniciaron su éxodo de PP o del FIM para formar nuevos grupúsculos políticos.<sup>41</sup>

Estas condiciones influyeron en los resultados de las elecciones regionales para llevar a cabo la descentralización y de las municipales, que se realizaron simultáneamente en noviembre de 2002. De un lado, el Apra ganó doce de los 25 gobiernos regionales y los restantes fueron asignados a varios partidos, mientras que el PP sólo obtuvo uno; por el otro lado, los efectos de estas elecciones pusieron en evidencia la elevada volatilidad electoral y la extrema fragmentación política del Perú, la mayor de toda América Latina.<sup>42</sup>

Mientras las nuevas autoridades regionales exigieron al gobierno la entrega inmediata de atribuciones y de recursos económicos, Alan García aprovechó la transformación del mapa político para insistir en la necesidad de convocar una Asamblea Constituyente y adelantar las elecciones para resolver la crisis político-social del gobierno de Toledo. En este trance, los portavoces del gobierno acusaron al Apra de bloquear las reformas constitucionales y de estar detrás de las movilizaciones que buscaban desestabilizar al gobierno y la democracia, conjuntamente con los restos de los grupos maoístas y senderistas.

En 2003, en medio de las continuas acusaciones contra Toledo y su entorno, la ola de violentas movilizaciones sociales desafiaba la autoridad estatal a lo largo y ancho del país; en tanto que el sabotaje al gabinete ministerial de Luis Solari proveniente de las filas de la coalición oficial y las indecisiones de Toledo frenaban las reformas institucionales, el sistema anti-corrupción era abandonado a su suerte y el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación no fue asumido plenamente por el gobierno. Estos resultados propiciaron que los fujimoristas desafiaran y se mofaran de los defensores de los derechos humanos, los “cívicos”, que se sintieron traicionados por Toledo.

Para evitar la interrupción del período constitucional y suplir la falta de liderazgo político de Toledo, líderes de opinión y dirigentes políticos –entre los que se encontraban Alan García, el ex presidente Valentín Paniagua y Lourdes Flores– propusieron que el presidente diera “un paso al costado” y cediera sus funciones de gobernante a un primer

---

<sup>41</sup> Hoy, de los 120 congresistas, 20 se han retirado de la bancada original y han pasado a integrar nuevas pero efímeras alianzas.

<sup>42</sup> Christopher Sabatini, “Decentralization and Political Parties”, *Journal of Democracy*, vol. 14, 2, abril de 2003, pp. 139-150; Mark Payne *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano e IDEA Internacional, Washington, 2003; PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004; Martin Tanaka, *Los dilemas de una democracia sin partidos y las propuestas de reforma política en el Perú*, 2005 (en prensa). Para resolver estas situaciones, varias ONG, dirigentes políticos y autoridades electorales discutieron y redactaron un proyecto de ley de partidos políticos que fue aprobado en 2004 y, posteriormente, propusieron establecer una valla electoral del 5%.

ministro independiente, en una fórmula próxima al régimen parlamentario, para lograr acuerdos políticos que asegurara la gobernabilidad. A mediados de 2003 Beatriz Merino fue escogida para encabezar un gabinete técnico para desempeñar tales funciones contando con la sorprendente aprobación del 65% de la población, mientras la de Toledo se encontraba en 15%. Pero, como había sucedido anteriormente con Dañino, el desplazamiento de miembros y amigos de la alianza oficial de los principales cargos del gobierno originó que agentes de dicha coalición, con el tácito consentimiento de Toledo y de Olivera, sabotearan las acciones de Merino y la acusaran de tráfico de influencias, motivando su renuncia, lo que produjo una generalizada reacción adversa al presidente y a su socio político.

En su reemplazo, en febrero de 2004, Carlos Ferrero fue designado para presidir un consejo de ministros “conversado” entre distintas organizaciones políticas. El nombramiento de este ex presidente del Congreso, considerado como la “última oportunidad” de Toledo, recibió el apoyo de la OEA y del Grupo de Río para asegurar la continuidad democrática, en circunstancias en las que corrían rumores sobre la inminente vacancia del presidente si no daba el “paso al costado” para que el primer ministro pudiera gobernar.<sup>43</sup>

Ferrero trató de remontar esta difícil situación relanzando el Acuerdo Nacional y diseñando con ciertos partidos políticos y la “sociedad civil” una “hoja de ruta” para establecer un “punto de quiebre” del gobierno. Pero sus esfuerzos fueron empañados por las reiteradas conductas bochornosas del presidente y de quienes lo rodeaban, así como por las acusaciones de nepotismo y corrupción de figuras públicas, como fue el caso del vicepresidente Díez Canseco, quien se vio obligado a renunciar a su cargo, y de Cesar Almeyda, el abogado personal de Toledo, que se había desempeñado en elevadas posiciones burocráticas. Asimismo, esos esfuerzos se vieron perturbados por las continuas críticas sociales y políticas a la administración pública y por las incesantes protestas sociales que los medios de comunicación recogían y propalaban contribuyendo a reforzar la desaprobación a Toledo y a su gobierno. Del mismo modo, estas situaciones han contribuido a que el régimen democrático cuente en el Perú con una de los más bajos niveles de aprobación en América Latina.<sup>44</sup>

La marcha de los cocaleros sobre Lima para exigir la legalización de la hoja de coca, en tanto que se ha extendido su producción y se ha intensificado el tráfico ilegal de drogas; las protestas en el sur del país para que el gobierno inicie la construcción de la carretera que conectará esa región con Brasil; las prolongadas y reiteradas huelgas del magisterio, de los trabajadores del Poder Judicial y del Ministerio de Salud para obtener aumentos de sus remuneraciones; los bloqueos de los agricultores a fin de obtener facilidades y subsidios; los enfrentamientos de las comunidades campesinas con las empresas mineras por la contaminación ambiental que producen y para recibir el pago de regalías; los intermitentes conflictos de la población con las autoridades regionales y, por último, el linchamiento de autoridades locales, son señales de la erosión institucional y de la creciente precariedad de la gobernabilidad.<sup>45</sup> Asimismo, esas manifestaciones dan cuenta de la histórica “debilidad” del Estado y la extendida demanda social por la presencia y acción efectiva del Estado como factor de integración nacional.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> El 93% desaprobaba la gestión de Toledo, pero más de la mitad de los encuestados rechazaba la posibilidad de que fuera retirado del cargo presidencial.

<sup>44</sup> PNUD, *op. cit.*

<sup>45</sup> Ramón Pajuelo Teves, “Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales”, Observatorio *Social de América Latina* (OSAL), CLACSO, Buenos Aires, mayo-agosto de 2004, nº 14, pp. 51-68; Carlos Iván Degregori, llave, *Desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*, Propuesta Ciudadana, Lima, 2004.

<sup>46</sup> Julio Cotler, *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978 (tercera edición, 2005).



Para articular dichas manifestaciones de protesta y producir una transformación radical, en julio de 2004 la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) convocó un paro nacional exigiendo el cambio de la política económica neoliberal, la reforma del Estado y la profundización de la descentralización; así como la dimisión de Toledo, la convocatoria electoral a una Asamblea Constituyente y el adelanto de elecciones generales.<sup>47</sup> Después de presentarse como un socialdemócrata “de la tercera vía” en la conferencia anual de los empresarios, Alan García se plegó al paro defraudando a quienes creían que había cambiado con relación a sus pasadas creencias y actuaciones.

Sin embargo, el paro nacional no logró los objetivos planteados porque la CGTP había perdido el liderazgo que había alcanzado durante los años ochenta, en tanto la fragmentación social y política alentaba el desarrollo de reivindicaciones particulares y desanimaba la consecución de propuestas ambiciosas por dirigencias sindicales descalificadas. Aparentemente, la constatación de estos hechos propició un decisivo cambio en la estrategia aprista, determinando a su vez un cambio en el curso político.

Mientras los escándalos y las protestas no cesaban, Alan García y el Apra dejaron de hostilizar a Toledo –“puesto que él solo se encarga de desprestigiarse”– y de exigir su remoción en vista de la oposición a la vacancia presidencial por razones legales, debido a los efectos negativos que ejercería en la recuperación económica y en razón que podía desembocar en la quiebra de la precaria institucionalidad, para satisfacción de fujimoristas y de los dispersos grupos de senderistas.

De ahí que, sin dejar de criticar al gobierno y de justificar las crecientes demandas sociales, Alan García y el Apra busquen por su parte convertirse en baluartes de la gobernabilidad procurando ganar una imagen respetable de madurez política, preparándose para ganar las elecciones generales en abril de 2006. Para esto, García persigue constituir un “frente social” constituido por representantes de grupos de interés social para restablecer la conexión con sectores que tradicionalmente constituyeron las bases sociales del partido; paralelamente, busca establecer alianzas con agrupaciones políticas de “centro” a fin de quitarse de encima el sambenito de “populista” que pesa sobre él y de adelantarse a las candidaturas de Lourdes Flores y del ex presidente Valentín Paniagua para ocupar ese espacio político.

La precaria institucionalidad, el crecimiento económico y el “goteo” a sectores medios y populares han ayudado a difuminar la posibilidad de que Toledo sea removido del cargo presidencial, aunque las demandas sociales y las críticas al gobierno prosiguen con igual fuerza. Estas condiciones favorecen que las dirigencias políticas y sociales se apresten a entrar de lleno en la campaña electoral y para lo cual persiguen establecer alianzas con diversos actores; pero su descrédito, la indefinición política de la mitad del electorado y la extrema fragmentación política hacen temer que, una vez más, el que resulte ganador no pueda gobernar o que, en el peor de los casos, surja intempestivamente un *outsider* que conquiste la imaginación del electorado y descargue el puntillazo final a las quebrantadas instituciones. Tal es el caso de Ollanta Humala que ha articulado a sectores de la sierra alrededor de un discurso indigenista, racista y xenófobo, concretamente anti-chileno, por lo que alrededor del 15% del electorado estaría dispuesto a otorgarle el voto.

---

<sup>47</sup> Eduardo Toche, “Perú: El paro cívico”, *Observatorio Social de América Latina*, *idem*, pp. 37-50.

## **Conclusiones**

Así las cosas, es probable que en el futuro veamos más de lo mismo en Bolivia, Ecuador y Perú puesto que no hay motivos para imaginar que las próximas elecciones que se realizarán en esos países contribuirán al surgimiento de actores interesados en conciliar sus diferencias a fin de superar la extrema fragilidad institucional y los apremiantes problemas sociales. Esto es así porque la extrema fragmentación social y política, étnica y regional propicia que los dirigentes de los movimientos sociales y organizaciones políticas pretendan ser los únicos y válidos representantes de los intereses colectivos, por lo que buscan imponer sus objetivos a los otros, los “enemigos”. Estos factores refuerzan las mencionadas fragmentaciones e intensifican la clásica debilidad del Estado; en el marco de la globalización, estas condiciones pueden desembocar en situaciones insospechadas.

*Julio Cotler*  
*Instituto de Estudios Peruanos*