



Extracted from *The New Critical Juncture in the Andean Countries*  
(Spanish)

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2009.

**International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden**  
**Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22**  
**E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int) Web: [www.idea.int](http://www.idea.int)**

## INTRODUCCIÓN

---

*Más allá de la “democracia electoral”  
y del “Consenso de Washington”:  
política y sociedad en la nueva “coyuntura crítica”  
en los países andinos.*

*Martín Tanaka*

La propuesta que motivó los trabajos recogidos en este libro fue explorar los nuevos escenarios que se abren en los países andinos en el momento actual, partiendo de la idea de que estaríamos ante una nueva “coyuntura crítica”, una encrucijada, en la que termina un ciclo histórico y se abre otro, en la que las acciones y omisiones de los actores resultan teniendo espacios y posibilidades de remontar condicionamientos estructurales, y cuyo desenlace tendrá importantes consecuencias de mediano y largo plazo.<sup>1</sup>

En los países andinos se suele llamar la atención sobre la fortaleza de los condicionamientos estructurales (pobreza, fragmentación social, débiles capacidades de acción colectiva, debilidad del Estado), de la que se deduciría una menor autonomía de la esfera política y una menor capacidad de *agencia* de los actores políticos. Sin embargo, se pasa por alto que, precisamente por la debilidad de los actores sociales, por la escasa capacidad de acción de la sociedad sobre sí misma, la intervención, el protagonismo del Estado y el voluntarismo político a través de este ha sido siempre muy importante.<sup>2</sup> Además, el peso de

---

1. Sobre las “coyunturas críticas” y diversas maneras de entenderlas, ver, entre muchos otros, Collier y Collier (1991), Thelen (1999), Mahoney (2001), Levi (2002) y Capoccia y Kelemen (2007).

2. En esta línea de interpretación ver Touraine (1989).

los condicionantes estructurales se relativiza en contextos de crisis y de cambio; y ambos elementos están claramente presentes en los países andinos en las últimas décadas.

Una manera provechosa de pensar los cambios por los que ha pasado la región es la propuesta de Garretón *et al.* (2004). Los autores sostienen que hemos pasado a lo largo de los años ochenta por el agotamiento de una matriz de relaciones entre Estado, sociedad, economía y política de carácter nacional-popular-estatista, y a lo largo de los años noventa por diversos intentos de establecer una matriz alternativa en torno a políticas orientadas al mercado. Sin embargo, así como la crisis de la deuda expresó de manera elocuente los límites de la matriz nacional-popular-estatista, y determinó una “década perdida” para el desarrollo de nuestros países, la crisis internacional de la “media década perdida” entre 1998 y 2002 fue expresión del agotamiento de las reformas de mercado, cuando menos de su “primera generación”.<sup>3</sup>

La recesión del período 1998-2002 dio lugar a un intenso debate sobre los resultados de las reformas prescritas por el “Consenso de Washington”. Para algunos, estas reformas estuvieron bien, pero, cumplida una primera etapa, se impone una nueva agenda de reformas, esta vez enfatizando la reforma del Estado y el fortalecimiento de las instituciones, así como las políticas distributivas y sociales.<sup>4</sup> Para otros, de lo que se trata es de corregir el modelo económico, hacia alguna versión de manejo social-demócrata,<sup>5</sup> o de cambiar drásticamente de modelo económico, hacia uno con un renovado protagonismo y control estatal de la economía, con un control nacional de los recursos naturales,<sup>6</sup> o hacia formas no capitalistas de producción,

- 
3. Según datos de Ocampo (2003), la tasa de crecimiento promedio anual del PBI per cápita en América Latina evolucionó de la siguiente manera: en el período 1950-80, creció en 2,8%; en 1980-90, decreció en -1,0%; en 1990-97, creció en 2,0%; y en 1998-2002, volvió a decrecer en -0,2. Sobre las reformas de primera y segunda generación, ver Naím (1995, 1995a).
  4. Ver por ejemplo Kuczynski y Williamson (2003). Es interesante leer al propio Williamson (2004, 2005).
  5. Castañeda (2006) y Petkoff (2005).
  6. Sobre el punto ver Castañeda, Morales y Navia (2008).

basadas en diversas formas autogestionarias, solidarias y participativas, contrapuestas a la propuesta de globalización actualmente imperante.<sup>7</sup>

La “media década perdida” fue expresión de la fragilidad de los intentos por establecer una matriz “mercado-céntrica” como ordenadora de las diversas esferas de la vida social. Esto tuvo una manifestación muy directa sobre el ámbito político y problemas de legitimidad del orden democrático en todos nuestros países. Según datos del *Latino-barómetro*, mientras que en 1996 un 41% de encuestados señalaba estar “satisfecho o más bien satisfecho” con el funcionamiento de la democracia en su país, este porcentaje cayó hasta 25% en 2001. En este marco, quedó claro que en la región habíamos logrado consolidar medianamente una “democracia electoral”, pero que el gran reto era enfrentar los desafíos de la desigualdad, la exclusión y la pobreza, que impiden un ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.<sup>8</sup> Esto se expresó en el sistema político en mayores niveles de volatilidad electoral, en la caída en el respaldo que suscitaban los partidos tradicionales en los distintos países, en la emergencia de fuerzas alternativas y en la proliferación de discursos antipolíticos y antisistema. En el plano social, esta coyuntura se expresó elocuentemente en un amplio conjunto de movilizaciones y protestas sociales, algunas de las cuales llegaron incluso a derribar presidentes y forzar renuncias o destituciones, en medio de una aguda inestabilidad política e institucional: pensar en Ecuador con Abdalá Bucaram en 1997 y Jamil Mahuad en 2000, Bolivia con Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 y Carlos Mesa en 2005; también en las movilizaciones contra Alberto Fujimori en el período 1998-2000, así como en elevados niveles de polarización social en Venezuela, que llegaron hasta un intento de golpe de estado en 2002.

En este libro exploramos las dimensiones políticas y sociales de esta última coyuntura crítica. En lo político, ¿estamos ante cambios fundamentales en los sistemas de partidos y el inicio de nuevas formas de representación política? ¿Estamos ante el final definitivo de las prácticas políticas que sostuvieron nuestras democracias en las

---

7. Ver por ejemplo Santos (2007).

8. Ver PNUD (2004).

últimas dos décadas? En este marco, ¿estamos ante cambios fundamentales en cuanto a la aplicación de políticas orientadas al mercado, capaces de instaurar un nuevo modelo? Y en lo social, ¿cuál es el sentido de las protestas sociales que han conmocionado la región en los últimos años? ¿Se trata de un cuestionamiento a determinadas políticas en curso o de cuestionamientos al sistema político en general? ¿Se trata de reclamos por integración social o de cuestionamientos globales al orden imperante? ¿Están en juego la gestación de nuevas formas de participación y representación?

¿Qué nos dicen los trabajos de este libro, referidos a los países andinos, respecto a estas preguntas? Ciertamente se presenta un panorama complejo, diverso, donde coexisten cambios y continuidades, pero donde es posible establecer algunas líneas generales. Es claro, como señala Mainwaring, que la región pasa por serios problemas de legitimidad; dentro de este panorama general, hay países que han atravesado por cambios bruscos, como Venezuela desde 1998, analizada por Kornblith, así como Ecuador y Bolivia (analizada por Mayorga en este volumen) desde 2006. En Colombia tenemos una combinación particular entre cambios y continuidades, especialmente durante los años del presidente Uribe. Destacan fuertes cambios en cuanto a la evolución del sistema de partidos, con la presencia de un muy fuerte liderazgo presidencial con constantes choques con la institucionalidad política, un debilitamiento de los partidos tradicionales y el avance de una izquierda política con fuertes vínculos con la organización social. En este cuadro, Botero y Rodríguez muestran los efectos de las últimas reformas electorales, y cómo se implementan políticas de ordenamiento del sistema político, con efectos importantes en ese sentido, aunque sin resolver los problemas de fondo. Finalmente, tenemos que Perú cambió mucho con la caída del fujimorismo en 2000, y muestra también una situación ambigua en la cual coexisten actores tradicionales con *outsiders*, tendencias hacia la institucionalización y al mismo tiempo hacia la desestructuración, como señala Meléndez en este volumen.

Los problemas originados por políticas públicas que no lograron superar los problemas sociales estuvieron en la base de una mayor actividad social de contestación. Ella ha asumido una gran variedad de formas; acaso la más fuerte sea la expresada con la llegada del MAS al poder político; ese descontento social y el creciente desapego

del orden político-institucional abre espacio para la reactualización de prácticas y estilos populistas, como los descritos por De la Torre en este volumen, refiriéndose al caso de Ecuador,<sup>9</sup> facilitados además por una poco común abundancia de recursos, como señala Varas en su trabajo. De otro lado, la contestación se expresa también en el crecimiento de fuerzas políticas de izquierda, como muestra Archila en su trabajo sobre Colombia.

¿Qué hacer para responder al descontento ciudadano y legitimar las instituciones democráticas? El Estado es el llamado a implementar políticas públicas eficaces, y allí nuevamente aparecen limitaciones importantes, como muestra Mainwaring para el conjunto de la región. En su trabajo, referido al caso del Ecuador, Pachano llama la atención sobre cómo diversos bloqueos políticos explican los límites del Estado y sus dificultades para implementar reformas, y cómo estos límites a su vez dan cuenta de las limitaciones de la democracia. Por su parte, Laserna, para el caso de Bolivia, explica la persistencia estructural de una lógica rentista, una continuidad fundamental en medio de los profundos cambios en otros órdenes de cosas. No sólo estamos ante los límites del Estado; también, como Mainwaring explica, ante problemas de legitimidad derivados de altas expectativas ciudadanas, y de agudos niveles de competencia política. Es decir, problemas que son consecuencia del asentamiento de ciertos hábitos y prácticas democráticas, que obligan a mejorar los estándares cada vez más.

¿Qué se puede decir del panorama descrito, en términos generales? Podría decirse que estamos relativamente seguros de estar pasando por un momento de cambio, pero sin saber exactamente qué configuración emergerá en el futuro; si es que habrá una suerte de reequilibrio con una importante persistencia de elementos del pasado, o si es que primarán elementos novedosos, aunque de contornos todavía poco claros. De lo que sí podemos estar seguros es de los riesgos y dificultades que se presentan ante nuestros países: donde prima la continuidad, el desafío está en cómo superar los límites de democracias “electorales” y legitimar los regímenes democráticos avanzando hacia mayores y mejores niveles de ciudadanía; donde prima el cambio,

---

9. Sobre el populismo ver libro reciente de Freidenberg (2007), entre muchos otros.

la cosa es evitar limitar el pluralismo y la competencia política, dejarse llevar por liderazgos populistas que erosionen la institucionalidad democrática y caer en nuevas formas de autoritarismo, aunque se mantenga una fachada democrática.<sup>10</sup>

\*\*\*\*\*

Los capítulos que componen este libro fueron inicialmente ponencias presentadas en el seminario que tuvo el mismo título que esta introducción, realizado en agosto de 2006, organizado por el Instituto de Estudios Peruanos junto con el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, y el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), de Caracas, Venezuela, con el apoyo del Programa Fulbright y de la Fundación Ford. Después del seminario los autores corrigieron y actualizaron sus trabajos, logrando, al menos parcialmente, dar cuenta de los acontecimientos más recientes de una región siempre cambiante.

Esta publicación es posible gracias al Instituto de Estudios Peruanos y a IDEA Internacional, y gracias también al apoyo de Scott Mainwaring, del Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame y de la Fundación Ford.

## Bibliografía

CAPOCCIA, Giovanni y R. Daniel KELEMEN

2007 "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory". En *World Politics*, abril, pp. 341-369.

CASTAÑEDA, Jorge

2006 "Latin America's Left Turn". En *Foreign Affairs*, mayo-junio.

CASTAÑEDA, Jorge, Marco MORALES y Patricio NAVIA

2008 "Resilient Nationalism in the Latin American Left". En Jorge Castañeda y Marco Morales, eds., *Leftovers. Tales o the Latin American Left*. Nueva York: Routledge, pp. 92-101.

---

10. Ver la discusión sobre los autoritarismos competitivos presentada por Kornblith en este volumen; ver también Tanaka (2006).

COLLIER, Ruth y David COLLIER

- 1991 *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

FREIDENBERG, Flavia

- 2007 *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.

GARRETÓN, Manuel Antonio *et al.*

- 2004 *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz socio-política*. Santiago: LOM.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo y John WILLIAMSON (eds.)

- 2003 *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.

LEVI, Margaret

- 2002 "Modeling Complex Historical Processes with Analytic Narratives". Ponencia presentada en la Conferencia "Problems and Methods in the Study of Politics". Yale University, Department of Political Science.

MAHONEY, James

- 2001 "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective". En *Studies in Comparative Political Development*, vol. 36, n° 1: 111-141.

NAÍM, Moisés

- 1995a "*Latin America: The Second Stage of Reform*". En Larry Diamond y Marc F. Plattner, eds., *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

- 1995b "*Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*". San Francisco: International Center for Economic Growth Occasional, Paper n° 62.

- OCAMPO, José Antonio  
2003 *Balance preliminar. América Latina y el Caribe en el 2002*. Santiago: CEPAL.
- PETKOFF, Teodoro  
2005 "Las dos izquierdas". En *Nueva Sociedad*, nº 197, mayo-junio, pp. 114-128.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)  
2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (ed.)  
2007 *Another Production is Possible: Beyond the Capitalist Canon*. Londres: Verso.
- TANAKA, Martín  
2006 "Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales". Working Paper nº 324, del Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana, marzo 2006, pp. 57.
- THELEN, kathleen  
1999 "Historical Institutionalism in Comparative Politics". En *Annual Review of Political Science*, nº 2: 369-404.
- TOURAINE, Alain  
1898 *América Latina. Política y sociedad*. Madrid: Espasa Calpe.
- WILLIAMSON, John  
2004 "The Washington Consensus as Policy Prescription for Development". Institute for International Economics.  
2005 "A Short History of the Washington Consensus". Ponencia presentada en la conferencia "From the Washington Consensus Towards a New Global Governance". Barcelona: CIDOB.