

**Martín Tanaka
Francine Jácome
(editores)**

desafíos de la GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

**Reformas político-institucionales
y movimientos sociales
en la región andina**

IDRC  **CRDI**

Canadá

INYESP
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos

IEP Instituto de Estudios Peruanos

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
<i>Martín Tanaka</i>	9
PRIMERA PARTE: REFORMAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES	
1. Bolivia: el azaroso camino de la reforma política	
<i>Fernando Mayorga</i>	15
2. Reforma institucional en Colombia: el vía crucis por el equilibrio entre la gobernabilidad y la representación (1991-2006)	
<i>Mónica Pachón</i>	47
3. Gobernabilidad democrática y reformas institucionales y políticas en Ecuador	
<i>Simón Pachano</i>	79
4. Régimen político, improvisaciones institucionales y gobernabilidad democrática en Perú	
<i>Romeo Grompone y Rodrigo Barrenechea</i>	113
5. La Venezuela de la V República: la reforma política y sus implicaciones institucionales	
<i>Ricardo Combellas</i>	149

SEGUNDA PARTE: MOVIMIENTOS SOCIALES

6. Movimientos sociales en Bolivia. Acción colectiva y democracia en tiempos de cambio (1990-2009)
Eduardo Córdova 175
7. Democracia, gobernabilidad y movimientos sociales en Colombia: 1990-2006
Marcela Velasco 213
8. Movimientos sociales y procesos constituyentes en Ecuador
Carlos de la Torre 245
9. El asedio desde los márgenes: entre la multiplicidad de conflictos locales y la lenta formación de nuevos movimientos sociales en Perú
María Isabel Remy S. 277
10. Movimientos sociales en Venezuela: la demanda es por más democracia
Deborah Van Berkel 313

TERCERA PARTE: VISIONES COMPARADAS

11. Entre la democracia elitista y los personalismos autoritarios: reformas institucionales y gobernabilidad democrática en la región andina
Martín Tanaka y Sofía Vera 339
 12. Movimientos sociales, democracia y reformas en la región andina
Francine Jácome 365
 13. La región andina y el contexto hemisférico, o de cómo construir región en tiempos turbulentos
Ana María Bejarano y Daniella Levy-Pinto 389
- SOBRE LOS AUTORES..... 435

PRESENTACIÓN

MARTÍN TANAKA¹

LOS ARTÍCULOS REUNIDOS EN ESTE LIBRO son el resultado de las investigaciones desarrolladas en el marco del proyecto “Gobernabilidad democrática en la región andina”, que se propuso analizar las reformas político-institucionales y el papel que jugaron los movimientos sociales en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela entre los años 1980 y 2008. Partimos de la convicción de la existencia de importantes dinámicas y patrones, así como problemas y desafíos, comunes en los países andinos, aunque por supuesto con diferentes intensidades y peculiaridades nacionales. La necesidad de poner en perspectiva comparada un intenso proceso de reformas políticas y de movilización social motivó el proyecto de investigación cuyos resultados presentamos en este volumen.

El punto de partida fue la constatación de que la región andina es una de las subregiones más inestables y conflictivas de América Latina. La hipótesis que utilizamos en este proyecto es que en los últimos años ha habido significativas reformas institucionales con grandes consecuencias, que han logrado márgenes importantes de apertura política, abriendo espacios para la participación de la sociedad civil que los movimientos sociales han aprovechado para hacer sentir sus demandas. Sin embargo, el aporte democratizador de estos movimientos se ha visto limitado por la naturaleza de las reformas: desordenada, parcial, contradictoria e interrumpida, dirigida por criterios a corto plazo, sin basarse en una discusión suficientemente amplia o sin tomar en consideración análisis académicos serios y comparativos. Este proyecto entonces se propuso generar conocimientos académicos sólidos en estos temas, cruciales

1. Con la colaboración de Sofía Vera.

para la gobernabilidad democrática en los países andinos, para lo cual articuló una red de investigadores nacionales vinculados a instituciones de reconocido prestigio en cada uno de los países.

Estos textos son el resultado final de un proyecto que involucró directamente a trece investigadores de los cinco países andinos, cuya coordinación recayó en Martín Tanaka, del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), y Francine Jácome, del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), con la asistencia de Sofía Vera. Este proyecto contó con el financiamiento y apoyo del International Development Research Centre (IDRC, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo) de Canadá. Una primera aproximación a estos temas reunió al equipo de investigación en Lima, en junio del 2007; primeras versiones de los trabajos aquí reunidos se presentaron en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales en Flacso Quito, en octubre del mismo año. El equipo se reunió nuevamente en febrero del 2008 en Caracas, para actualizar y afinar sus conclusiones, cuyas versiones finales fueron debatidas en un seminario realizado en Lima, en octubre, en el Instituto de Estudios Peruanos. La cambiante coyuntura política de nuestros países obligó a hacer constantes actualizaciones a los trabajos, lo que explica un largo proceso de edición, pero necesario dada la naturaleza de la política en los países andinos, cuyo tiempo parece haberse acelerado en los últimos años.

Este libro reúne trece contribuciones, que analizan cinco casos nacionales y dos grandes ejes temáticos: las reformas político-institucionales y el papel de los movimientos sociales. En Bolivia, el trabajo de Eduardo Córdova ilustra los cambios que han sufrido los movimientos sociales a lo largo de casi tres décadas y plantea los retos actuales que afrontan, al encontrarse ante un gobierno que institucionaliza la participación de la sociedad civil. Por su parte, Fernando Mayorga analiza el proceso de profundización de la democracia a través de reformas de ampliación de la participación política y de ciertos aspectos de la descentralización, pero llama la atención sobre el peligro de una dinámica política conflictiva producto de un proceso constitucional muy accidentado.

En Ecuador, Carlos de la Torre analiza el impacto de los movimientos sociales en el proceso constituyente de 1998 y contrasta la preponderancia que tuvieron con la situación actual, en la que se hallan limitados ante el estilo y la orientación del gobierno de Rafael Correa. Por su lado, Simón Pachano analiza las limitaciones de las numerosas reformas constitucionales que se han impulsado desde la Constitución de 1979 y llama la atención sobre las consecuencias nocivas que ha tenido para la gobernabilidad democrática la constante alteración de las reglas de juego político. En Colombia, Marcela Velasco analiza los episodios de protesta como una respuesta a la inoperancia del Estado y al aumento de las capacidades de movilización de los ciudadanos, mediante un análisis cuantitativo de la frecuencia con que las diferentes organizaciones sociales participan en acciones de protesta y el tipo de acciones colectivas en

las que toman parte, bajo gobiernos de diferente tipo. Mónica Pachón señala algunas de las consecuencias no intencionales que tuvo la Constitución de 1991, y estudia la fragmentación, el particularismo político y la penetración de actores extrasistémicos en el mundo político; y plantea que a pesar de la incertidumbre sobre el devenir de la presidencia de Uribe, los últimos avances en reformas políticas podrían estar abonando a la consolidación de los pesos y contrapesos en el sistema político colombiano.

En Venezuela, Deborah Van Berkel analiza cómo los movimientos sociales en Venezuela han atravesado diferentes momentos, con la consolidación de las expresiones organizadas de fuerte crítica a los partidos y de reclamos por una mayor autonomía y participación a finales de la década del ochenta, el aumento de la protesta en un escenario multipartidista en los años noventa, y una profunda confrontación social bajo el gobierno de Hugo Chávez. Ricardo Combellas, por su lado, hace un recorrido por las reformas institucionales desde la crisis de la democracia partidaria en Venezuela, que atizó las demandas por un sistema representativo más efectivo y flexible, hasta la emergencia del liderazgo personalista de Hugo Chávez, que promovió un proceso constituyente muy controversial. Concluye analizando las recientes modificaciones institucionales de la revolución bolivariana, que habría acentuado el control hegemónico de la presidencia sobre los poderes del Estado y promovido ciertas restricciones a las libertades civiles. En Perú, María Isabel Remy describe dos campos de acción colectiva con diferentes repertorios y actores sociales: uno de oposición a las grandes inversiones de empresas trasnacionales por parte de organizaciones sociales muy diversas; y otro de defensa de la democracia y los derechos humanos que fue muy intenso con la crisis del fujimorismo, pero que también está presente hoy, poniendo en cuestión los límites de la democracia realmente existente en el país. De otro lado, Romeo Grompone y Rodrigo Barrenechea analizan la debilidad del sistema de partidos y el estilo de conducción presidencial para entender por qué las iniciativas de reforma institucional en Perú suelen ser improvisadas y condenadas a tener vigencia solo en el corto plazo.

El libro incluye tres estudios comparativos que estudian temáticas transversales a la democracia en los países andinos. El de Francine Jácome analiza los momentos que han atravesado los movimientos sociales en los países andinos, afirmando que en una primera etapa se caracterizan por un proceso de recomposición después de la crisis del modelo económico estatista; y en una segunda por la acumulación de las capacidades propias para incidir en los procesos de reforma política, con nuevas formas de acción colectiva y contenidos discursivos, esta vez más preocupados por la defensa de los recursos naturales y el reconocimiento de la diversidad sociocultural de la sociedad en el Estado, entre otros temas. Martín Tanaka y Sofía Vera analizan las reformas político-institucionales en la región, y distinguen dos grandes "olas" reformistas: una

primera marcada por intentos de democratizar los sistemas políticos encabezados por los actores principales de los sistemas de partidos cuestionados; y una segunda en la que son nuevos actores emergentes los que encabezan los cambios, pero con el propósito de refundar el orden político bajo su hegemonía. Por último, Ana María Bejarano y Daniella Levy-Pinto reflexionan sobre el lugar de los países de la región andina en el marco de las relaciones internacionales dentro del hemisferio. Específicamente analizan las relaciones de los países andinos con las organizaciones interamericanas que se ocupan de la promoción de la democracia en la región y con actores hegemónicos, como los Estados Unidos, que cumplen un papel central en la definición de la agenda de la energía, la seguridad y el narcotráfico en la región, que influyen en la gobernabilidad democrática de nuestros países.

* * * * *

Los editores queremos agradecer a todos los investigadores e instituciones que participaron entusiastamente en este proyecto, que hicieron posible este volumen; también la permanente ayuda y acompañamiento del IDRC, a través de Markus Gottsbacher y Eyra Edington. Esperamos haber contribuido a entender mejor los temas que nos preocupan, a señalar algunas pistas que orienten la acción, y a construir una comunidad regional de investigadores que mantenga una perspectiva comparada de análisis, muy necesaria dada la naturaleza de los desafíos que enfrentamos.