

Países andinos:

FRAGMENTACIÓN, BONANZA y REFORMA



Esta vez como analista político, Augusto Varas participó en el seminario internacional “Más Allá de la Democracia Electoral y del ‘Consenso de Washington’: Política, Economía y Sociedad en la Nueva ‘Coyuntura Crítica’ en los Países Andinos”, organizado por el IEP, donde hizo un diagnóstico de nuestra convulsionada región andina e identificó a partir de ahí desafíos tan concretos como complejos: “El reto es mucho mayor, puesto que es necesario contar con interlocutores institucionales capaces tanto de exigir una redistribución como de recibirla, evitando la corrupción y la tentación populista, ya que esta bonanza no durará para siempre y los recursos son escasos frente a las múltiples demandas.”

Augusto Varas*

- >>> Estudios comparados de los países andinos en las últimas décadas han coincidido en destacar la relevancia de un conjunto clave de factores explicativos de las reiteradas crisis que se observan en el mundo andino. La deteriorada relación entre estados débiles e ineficientes y una sociedad civil diversa y movilizadora; la crisis de representación política partidaria, los mecanismos semiautoritarios, clientelistas, populistas, personalistas y plebiscitarios de gestión gubernamental; la ausencia de proyectos nacionales y estrategias de desarrollo inclusivas; así como su alta dependencia de la exportación de materias primas y los efectos negativos internos de los planes de ajuste estructural, han sido factores significativos en la comprensión de las dificultades que enfrentan estos países.

* Las opiniones del autor no representan necesariamente aquellas de la institución donde trabaja.

Tal es la encrucijada en la que estos países se encuentran hoy día, que se caracteriza, por una parte, porque los gobiernos centrales de la región —por primera vez en muchas décadas— están administrando volúmenes crecientes de recursos fiscales provenientes del alto precio de sus *commodities* pero, al mismo tiempo, los acuerdos y mecanismos de distribución de las rentas nacionales están siendo cuestionados en un marco de altas expectativas y necesidades no satisfechas.

Como han reconocido múltiples autores, al conjunto de fracturas que históricamente han caracterizado a los países andinos, a fines de la década de 1980 y comienzos de la de 1990 se le sumaron los efectos de las políticas fiscales de ajuste estructural. El debilitamiento del Estado, en especial de su función integradora, junto al incremento de los factores centrífugos, han creado una situación crítica de la cual estos países solo podrán salir después de profundos cambios político-institucionales.

En los países andinos este ajuste estructural tuvo consecuencias más profundas aun, ya que se rompieron los acuerdos preexistentes —que no eran equitativos ni justos— para distribuir la renta nacional, y el Estado perdió su capacidad para, a través de políticas sociales, generar y mantener identidades nacionales e integrar socialmente a países que mostraban múltiples fragmentaciones. En estas condiciones, el sistema de fisuras estructurales preexistentes en los niveles socioeconómico, político, cultural y territorial adquirió mayor magnitud y eclosionó, lo que provocó un nuevo ciclo de crisis e inestabilidad política.

La situación generada por la globalización se presenta compleja en los países en desarrollo, que, además de

construir instituciones representativas, deben reformar sus estructuras institucionales al mismo tiempo que los gobiernos centrales pierden sus prerrogativas tradicionales.

Por otra parte, en medio de un profundo proceso de reestructuración económica, tal como señala Touraine, el mercado sustituye al Estado movilizador arrebatándole aquellas funciones que le permiten transformar la sociedad, quebrar sus formas tradicionales de organización social y limitar los poderes fácticos. Ahora, las instituciones políticas y sociales son incapaces de asimilar y proteger los históricos y nuevos derechos de una ciudadanía en expansión.

Nuevos retos para un nuevo escenario

La actual coyuntura de los países andinos muestra una región con grandes similitudes y algunas importantes diferencias. Por una parte, en todos estos países se aprecia una fuerte fragmentación producto de fracturas económicas, sociales, culturales y territoriales. Por la otra, se observan similares condiciones de bonanza fiscal, unos más que otros, pero todos exhiben una caja fiscal mejor provista que a comienzos de los 2000, como resultado del explosivo aumento de los precios de sus *commodities*.

En este contexto han aumentado las expectativas y los conflictos redistributivos en torno de estas nuevas rentas nacionales, movilizando a bases sociales más o menos organizadas que aspiran a establecer nuevos “contratos” sociales, económicos, culturales y políticos. Se trata de llegar a acuerdos explícitos, formalizados en reformas institucionales o de menor rango respecto de las obligaciones de los respectivos estados frente a sus ciudadanos.

Estos nuevos acuerdos, que obedecen a nuevas correlaciones de fuerzas internas en las cuales las movilizaciones sociales han jugado un importante papel, tienen alcances más o menos sistémicos, e involucran a todas o algunas instituciones políticas. En este aspecto, la situación de los países andinos se diferencia entre sí, de manera que es posible identificar cuatro grandes categorías que dependerán del nivel de recursos observados y de la magnitud y amplitud de las reformas buscadas o necesarias.

El caso de cambio institucional más ambicioso es el que actualmente ha iniciado Bolivia con la convocatoria y puesta en acción de su Asamblea Nacional Constituyente. Aquí se podría hablar de un efectivo intento de



generar un nuevo “contrato social”, en la medida en que se aspira a refundar las instituciones políticas y la presencia en ella de las mayorías nacionales. De cómo las minorías nacionales, regionales y políticas participen y habiten este nuevo andamiaje institucional dependerá su estabilidad política futura.

En Colombia la iniciativa de reforma política es más preliminar y tibia, y solamente si se logra un nuevo modelo institucional de relaciones Ejecutivo-Congreso se podría estar ante la presencia de un nuevo “contrato político”. De que este sea transparente e inspirado en el interés nacional dependerá la paz social interna.

De la misma forma limitada, en el Perú, solo si se ponen en acción las reformas recién anunciadas y aquellas que

Por otra parte, sería preciso enfrentar una reforma del Estado que asegure su modernización y eficiencia para poder entregar los servicios que de él se esperan. La necesidad de redistribuir desde el Estado debe resolver el problema de encontrar cómo, con quién redistribuir y hacia quién hacerlo. Sin instituciones que reciban lo redistribuido, canalicen políticas de compensación por desigualdad y sin organizaciones sociales aptas para recibirlos adecuadamente, los estados de la región que ahora tienen bonanza podrían reasignar recursos pero corren el riesgo de que pocos se den por compensados y satisfechos. El reto es entonces mucho mayor, puesto que es necesario contar con interlocutores institucionales capaces tanto de exigir una redistribución como de recibirla evitando la corrupción y la tentación de

Recursos/ Reformas políticas	Reformas limitadas	Reformas amplias
Recursos limitados	Nuevas relaciones Ejecutivo-Congreso en Colombia Contrato político	Nuevas institucionalidades regionales en el Perú Contratos sectoriales
Recursos abundantes	Institucionalidad congelada en el Ecuador y Venezuela Contratos básicos	Asamblea Constituyente Bolivia Contrato social

las complementan necesariamente, se tendría como producto la existencia de nuevos “contratos sectoriales” en las zonas mineras conflictivas. Su extensión a otras áreas será el producto de las nuevas demandas y efectos de contagio que estas impliquen.

En el Ecuador y Venezuela tenemos una situación inversa: en el primero hay una necesidad de reforma completa del sistema político, que no tiene viabilidad; y en el segundo se cuenta con una reforma ya realizada que no ha resuelto los problemas de estabilidad y equidad interna. El caso venezolano muestra que no basta con una reforma política que exprese mayorías temporales, sino que estas reformas deben ser el producto de un trabajo más profundo de articulación permanente de intereses y de mecanismos de resolución pacífica de los conflictos internos. Una institucionalidad generada por mayorías temporales no necesariamente adquirirá su rango de democrática a no ser que sea eficiente para resolver institucionalmente los conflictos creando estabilidad y generando un sentido de equidad. En ambos casos, una reforma política que asegure la estabilidad democrática no tiene visos de ocurrir.

políticas populistas, ya que esta bonanza no durará para siempre y los recursos son escasos frente a las múltiples demandas insatisfechas.

¿Cuál podría ser un futuro escenario al término de la bonanza fiscal? La situación excepcional de las materias primas exportadas no durará eternamente, y es posible que en el mediano plazo el ciclo vuelva a su punto de inicio. En ese escenario, ¿podrán persistir y lograr estabilidad las instituciones políticas y los esquemas redistributivos diseñados en situación de bonanza? Pregunta que nos lleva a una más general: ¿es posible diseñar reglas del juego e instituciones políticas al calor de correlaciones de fuerza temporales, o es necesario empujarse por sobre ellas y mirar el sistema político en su conjunto y en el largo plazo?

Las respuestas a estas fundamentales preguntas las darán los países andinos en los próximos años. Es difícil estimar el tiempo que esta tarea tomará, pero sí podemos afirmar que solamente con el concurso de todos los sectores y grupos políticos será posible lograr el Estado inclusivo, fuerte, transparente y eficiente que requieren y demandan sus mayorías nacionales.