



Estudio preliminar

# Movilización social y representación política en países de Latinoamérica

Colombia en perspectiva comparada con Chile y Perú









Estudio preliminar

# **Movilización social y representación política en países de Latinoamérica**

Colombia en perspectiva comparada con Chile y Perú





Estudio preliminar

# Movilización social y representación política en países de Latinoamérica

Colombia en perspectiva comparada con Chile y Perú

Estudio preliminar. Movilización social y representación política en países de Latinoamérica : Colombia en perspectiva comparada con Chile y Perú  
Fredy Barrero ... [et al.]. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenauer, 2014.

80 p. : il. ; 21 x 28 cm.

ISBN: 978-958-57456-8-1

1. Movimientos sociales - América Latina 2. Movimientos revolucionarios- América Latina 3. Crecimiento económico - Colombia 4. América Latina- Aspectos sociales 5. Colombia - Aspectos socioeconómicos I. Barrero, Fredy.  
303.484 cd 21 ed.

A1436430

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Estudio preliminar. Movilización social y representación política en países de Latinoamérica

© Fundación Konrad Adenauer-KAS-Colombia

[www.kas.de/kolumbien](http://www.kas.de/kolumbien)

Calle 90 No. 19C - 74 Piso 2

(+57) 1 743 09 47 Bogotá

Hubert Gehring

Representante para Colombia

ISBN: 978-958-57456-8-1

Marzo de 2014

Bogotá D.C, Colombia

Autores:

Fredy Barrero

Catalina Jiménez

Juan Pablo Luna

Carlos Meléndez

Coordinación editorial:

Margarita Cuervo

Corrección de estilo:

Marcela Manrique Cornejo

Producción gráfica:

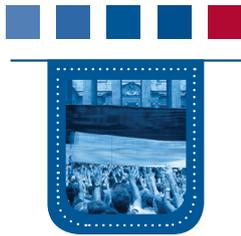
Opciones Gráficas Editores Ltda.

Teléfonos: 224 1823 - 430 1962

[www.opcionesgraficas.com](http://www.opcionesgraficas.com)

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, y la distribución sin la autorización previa y expresa de los titulares

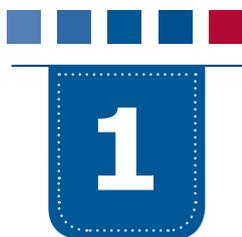
Impreso en Colombia



# Contenido

<b>1. Resumen ejecutivo</b>	9
<b>2. Introducción</b>	11
<b>3. Casos de estudio por país</b>	13
Colombia	13
Política	13
Economía	16
La economía colombiana: dinámica de la última década	16
Crecimiento económico	16
Pobreza, desigualdad y gasto público social	19
Desempleo	22
Sumatorias finales	23
Actores sociales y movilizaciones	24
Movilización social en Colombia: ¿Quiénes se mueven, cómo se mueven y cuándo se mueven?	24
Movilización social y repertorios de acción	28
Prospectiva y recomendaciones	31
Referencias	33
Chile	
¿Crisis de legitimidad en Chile? Movilizaciones sociales y sistema político	35
Introducción: Chile y su crisis de legitimidad	35
Desempaquetando la crisis “del modelo”	37
Economía	38
La crisis del modelo y la economía	38

Política	39
Desempaquetando la crisis “política”	39
Actores sociales y movilizaciones	40
El año 2011 y después	40
El sistema de partidos antes de la irrupción de la protesta	40
Los jóvenes que no estaban “ni ahí”	42
¿Por qué la educación?, ¿por qué en 2011?	43
Los “derrames” de 2011 y la paz de 2012-2013	45
Predictores socioeconómicos y demográficos de la protesta en Chile	46
Los efectos políticos de la ola de protestas de 2011	47
Prospectiva y recomendaciones	49
¿Mucho ruido y pocas nueces?	49
Referencias	52
Perú	53
Actores sociales y movilizaciones	53
Política	57
Economía	59
Prospectiva y recomendaciones	61
Conclusiones y recomendaciones	62
Referencias	64
<b>4. Análisis comparado</b>	65
Economía	65
Conclusión preliminar	68
Política	68
Conclusión preliminar	70
Movilizaciones sociales	70
<b>5. Conclusiones y recomendaciones para partidos políticos</b>	73



## Resumen ejecutivo

Colombia, Chile y Perú han mantenido en los últimos años cifras macroeconómicas positivas y encabezan el crecimiento de la región. También son países con políticas de apertura comercial. De hecho, integran junto a México la Alianza del Pacífico, una iniciativa de integración regional que se perfila como la octava economía del mundo y la séptima potencia exportadora.

Si bien el crecimiento económico de esos tres países ha producido resultados positivos en términos macroeconómicos, subsisten factores estructurales que han generado insatisfacción social en sus ciudadanos. De hecho, el año 2013 fue testigo de una serie de movilizaciones sociales de amplios sectores de la ciudadanía, en torno a demandas relacionadas con la necesidad de un mayor bienestar social. Ante esta situación, vale la pena preguntarse qué rol han asumido (o no) los partidos políticos, de cara a representar los intereses y responder a las preocupaciones de la sociedad que dicen representar.

El presente estudio es un análisis comparado acerca de las recientes movilizaciones sociales en países de Latinoamérica que comparten variables de desarrollo económico positivo en años recientes. El análisis busca encontrar similitudes y divergencias de tres países específicos –a partir del caso colombiano y a la luz de los desarrollos en Chile y Perú– partiendo de una caracterización de la situación socioeconómica. También se describen y analizan las movilizaciones sociales del año 2013, específicamente acerca de los grupos y temas por los cuales se movilizaron. Luego se examina la posible relación de la insatisfacción social que derivó en protestas sociales, con las brechas en la representación política en dichos países.

Luego de analizar la situación de cada país por separado, los autores elaboran un análisis comparado que pone de relieve los puntos de convergencia y divergencia entre estos casos. Finalmente, se generan algunas recomendaciones para partidos políticos en temas organizacionales y programáticos.

Como principales conclusiones, el estudio señala que, no obstante el crecimiento económico que comparten estos tres países, el modelo de desarrollo ha fallado parcialmente. En específico, existe una insatisfacción social debida a deficiencias estructurales vinculadas a aspectos como pobreza, desigualdad, desempleo, dificultad para la movilidad social, entre otros.

En paralelo, se identifican brechas entre la política y la sociedad en distintos niveles. En algunos casos se presenta una brecha horizontal (desconexión entre la representación política y los intereses de la sociedad); en otros, una brecha vertical (incapacidad de los partidos para funcionar como canalizadores de demandas desde niveles subnacionales hasta niveles nacionales). Sin partidos legítimos y funcionales, la movilización social desborda con mayor facilidad y rapidez, pues los espacios políticos que los partidos no aprovechan son politizados y aprovechados para la protesta social.

Así, la ola de protestas sociales en Colombia, Chile y Perú se origina por la conjunción de tres elementos: la crisis parcial del modelo de desarrollo, la brecha entre la clase política y las demandas sociales y la oportunidad política que implica la politización de los espacios locales en un vacío de partidos políticos enraizados.

Existen entonces elementos en estos países de la Alianza del Pacífico que pronostican la continuación de la conflictividad social. Si los partidos políticos evitan el escalamiento de las protestas (y su generalización), a través de medidas concretas, estarán en mejores condiciones de asegurar la gobernabilidad democrática.

Ahora bien, los autores coinciden en que a pesar de la desafección política existente, ésta hace que no se perciban aún posibilidades reales de una amplia adhesión a proyectos alternativos que busquen alterar significativamente el modelo económico. En ese sentido, no se prevé en los casos estudiados –al menos no en el corto y mediano plazo– el surgimiento de liderazgos populistas fuertemente ideologizados como capitalizadores de la insatisfacción social.

Sin embargo, se sugiere actuar pronto para catalizar cambios que permitan evitar el escalamiento de la insatisfacción a niveles cada vez más altos de conflictividad social. Entre otras medidas, se sugiere a los tomadores de decisión y, especialmente, a los partidos políticos:

1. **Enfocarse en la construcción de los partidos políticos desde la base social:** conectarse con los problemas de la gente y así cerrar la brecha horizontal. Esto pasa por acciones concretas como ampliar sus bases sociales, incluyéndolas en su plataforma ideológica y programática, y convocar a los diversos actores de la sociedad como *stakeholders*. Comprender las demandas detrás de las movilizaciones sociales también es un insumo para ampliar.
2. **Cerrar la brecha vertical:** conectarse a distintos niveles (nacional y subnacionales). Para esto es clave construir y mantener activas una serie de redes

que permitan descentralizar los partidos. Generar y dinamizar mecanismos de democratización interna en los partidos resulta no menos importante. También es fundamental generar y mantener mecanismos de comunicación efectiva de doble vía con los distintos públicos objetivo –no sólo con los electores, sino también con las instancias regionales y locales del partido–.

3. **Oportunidades para todos.** Es claro que la situación actual en estos países se debe, entre otros, a factores estructurales que no han sido abordados por la política. El desarrollo económico debe ir de la mano con el bienestar social, pero esto no ocurre automáticamente. En ese sentido, se recomienda influir activamente en la agenda de política pública con proyectos de ley y reformas que toquen los puntos estructurales que subyacen a las protestas sociales.
4. **Economía social de mercado.** En conexión con el punto anterior, se sugiere avanzar hacia un modelo político económico que traduzca el desarrollo económico en bienestar. En últimas, falta un marco político normativo que, respetando los derechos de propiedad privada y el libre mercado, propicie activamente condiciones para más inclusión social y regional. En esto, los partidos y el gobierno deberán involucrar también al sector empresarial como generador de desarrollo, bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad.

El estudio es una voz de alerta para los partidos políticos, en el sentido de tomar en serio la necesidad de conectarse con la sociedad que representan; de conectarse y tomar en cuenta las necesidades de las personas que, en últimas, son y serán sus potenciales electores.



## Introducción

Desde inicios del año 2013, se presentaron una serie de protestas en diferentes regiones de Colombia. Los sectores movilizados –en gran parte agrícolas– se manifiestaban principalmente por su insatisfacción frente a condiciones inequitativas de cara a la entrada en vigencia de tratados de libre comercio. Gradualmente se sumaron regiones y otros sectores a estas protestas y, finalmente, en agosto se convocó a un paro nacional que alcanzó un impacto importante en el territorio durante casi dos semanas y logró la solidaridad de cada vez más sectores de la sociedad civil, trascendiendo el origen campesino de las marchas iniciales.

Paralelo a estas protestas y en distintos momentos del año, se produjeron movilizaciones sociales en varios países de Latinoamérica: México, Brasil, Perú y Chile fueron también escenarios de manifestaciones de la sociedad civil en torno a distintas causas. La sensación general era la de un ambiente de insatisfacción social. Una inconformidad generalizada, no sólo con la situación social sino también con una clase política que no era capaz de responder a esas demandas, se hizo manifiesta.

En ese contexto, diversos medios de comunicación y organizaciones en el exterior comenzaron a preguntarse si se estaría gestando una fase previa a la situación hoy vivida en países del modelo “Socialismo del Siglo XXI” –y Alemania no fue la excepción–. Algunos periodistas que nos contactaron preguntaban: “pero, ¿qué está ocurriendo?, ¿y qué están haciendo los partidos políticos frente a esto?”. La sorpresa además se acentuaba por tratarse de democracias estables y con economías sólidas.

Con tales interrogantes sobre la mesa y el interés de examinar si esto tiene relación alguna con la representación política en dichos países, decidimos emprender un estudio que arrojara luces sobre la problemática. Así, definimos una ruta de investigación a partir del caso colombiano, con una mirada comparativa desde los casos chileno y peruano que permitiera señalar puntos en común y diferencias entre los tres países.

Para ello, con la participación de un experto de cada país –dos en el caso de Colombia–, se examinaron variables socioeconómicas y de representación política, además de hacer una caracterización de las recientes movilizaciones. Así, Fredy Barrero y Catalina Jiménez se ocupan del caso colombiano; Juan Pablo Luna examina la situación en Chile; y Carlos Meléndez caracteriza el caso peruano.

Finalmente, los autores elaboran un capítulo de análisis comparado, en el que se concluye –entre otros puntos– que la ola de protestas sociales en los tres países se debe a la presencia de tres variables simultáneamente. En primer lugar, hay una crisis parcial del modelo de desarrollo, que aunque genera balances positivos a nivel macroeconómico, no logra traducir esto en bienestar social para todos los sectores y, sobre todo, no soluciona por sí mismo problemas estructurales a nivel socioeconómico como la desigualdad, el desempleo y la falta de movilidad social. En segundo lugar, existen brechas entre la clase política y las demandas sociales de los sectores que dicen representar –bien sea por la desconexión entre partidos y sociedad a nivel horizontal, o porque falta conexión a nivel vertical en los niveles subnacionales de los partidos–. Y la tercera variable



es la oportunidad política que implica la politización de los espacios locales en un vacío de partidos políticos enraizados. Para concluir el estudio, los autores recogen los principales hallazgos en un capítulo final con recomendaciones para partidos políticos.

Invitamos a los lectores a abordar este estudio con ojos críticos y, sobre todo, a propiciar nuevas y más amplias reflexiones en torno a la problemática de la que trata. Sin duda, es una primera aproximación a esta cuestión específica, que no pretende ser exhaustiva pero que sí busca incitar al debate y la generación de conocimiento en torno a la relación entre representación política y movilizaciones sociales en países con crecimiento económico favorable.

Además del interés académico e investigativo que puede generar, este estudio es un llamado de atención –

casi una advertencia– para los partidos políticos de cara a reconectarse con la sociedad que representan y, sobre todo, con los intereses de las personas que la conforman.

Por último, quisiéramos agradecer a los autores que hicieron posible esta investigación, por su compromiso y dedicación rigurosa en este estudio. A Fredy Barrero, Catalina Jiménez, Juan Pablo Luna y Carlos Meléndez, les agradecemos haber enriquecido esta publicación con su mirada comparativa, siempre teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de los países estudiados.

**Dr. Hubert Gehring**

**Representante de la KAS en Colombia**

## 3

## Casos de estudio por país

## Colombia

Fredy A. Barrero Escobar<sup>1</sup>Magda Catalina Jiménez<sup>2</sup>

Al igual que Chile y Perú, Colombia desde hace aproximadamente una década empezó a demostrar resultados macroeconómicos positivos junto con un proceso de inserción económica mundial, al firmar tratados de libre comercio con Estados Unidos y otras naciones. En apariencia se trata de un país que, como han mencionado algunos analistas, ha dejado de ser un “Estado fallido” para pasar a ser un Estado que ha recuperado, en medio del conflicto armado, la sostenibilidad económica y la estabilidad y apertura de la democracia.

Sin embargo, tanto el crecimiento económico como la estabilidad democrática se han dado en un contexto donde diversos sectores sociales y productivos del país están saliendo a la calle a manifestarse en contra de algunas medidas del Gobierno nacional. Y aunque no se trata de un caso nuevo pues las acciones colectivas han tenido una larga tradición en el país (entre 1975 y 2006 estuvieron por el orden de 15.010, CINEP, 2008),

llama la atención que estas se den en medio del crecimiento económico y cierta estabilidad democrática.

Por tal motivo, el objetivo de este documento es entender el contexto político y económico en el que se originan las marchas, así como plantear algunas de sus implicaciones para la democracia representativa colombiana.

## Política

La apertura del sistema político colombiano se puede rastrear hasta 1990, año en el que inició sesiones la Asamblea Nacional Constituyente, integrada por diversos sectores sociales y políticos (antes excluidos del sistema, por el bipartidismo, o por haber optado por posiciones anti sistema, cual fue el caso de grupos armados ilegales –guerrillas–). De ésta, surgió la Constitución de 1991, cuyos cambios institucionales, reglamentados posteriormente en leyes, generaron un nuevo sistema político más incluyente (cambios en el sistema de partidos), más participativo (mecanismos de participación ciudadana) y más descentralizado. Resultado de los cambios institucionales introducidos por la Constitución de 1991, el sistema de partidos colombiano se transformó, generando cambios en la representación política.

**Con la Constitución de 1991 se crearon nuevos partidos y movimientos políticos que representaron a diversos grupos políticos y sociales antes ausentes de la contienda político electoral y, por ende, del sistema político.**

<sup>1</sup> Fredy Barrero es magíster en Estudios Políticos y politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como asesor de la Universidad Sergio Arboleda y como Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana de Ciencia Política, ACCPOL. Su trabajo se centra en el estudio de los partidos políticos, las elecciones y el desarrollo de la ciencia política en Colombia. Sus publicaciones recientes han aparecido en las revistas: *Estudios políticos*, *Co-Herencia* y *Colombia Internacional*. Contacto: fbarrero78@yahoo.com.

<sup>2</sup> Magda Catalina Jiménez es magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca. También es docente investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, donde trabaja temas como participación política, movimientos sociales, *accountability* social y procesos políticos latinoamericanos. Contacto: magda.catalina@gmail.com.

Aunque la multiplicidad de partidos, ajenos al bipartidismo y otros con origen en éste, supuso un incremento en la representatividad –y en parte así fue–, al finalizar la década del noventa el supuesto quedó en entredicho, ya que algunos de los partidos que se habían creado, representaban y articulaban intereses concretos (en ciertos casos personalistas) que a su vez les permitían el acceso a recursos del Estado colombiano (financiación política). En especial, se evidenció que gran parte de los nuevos partidos no eran alternativas de representatividad de sectores sociales o políticos (antes excluidos), sino la mimetización de la clase política en múltiples etiquetas políticas. Ante esta situación, en 2003 se modificó el sistema electoral colombiano y el sistema de partidos pasó de tener más de 30 partidos con representación en la Cámara de Representantes y 42 en el Senado, a tener en 2010, 16 partidos con curules en la Cámara y 10 en el Senado, ya que buena parte de los partidos existentes antes de la reforma de 2003 o retornaron a sus partidos de origen, o en el caso de las terceras fuerzas, enfrentaron tres vías: la continuidad, la coalición con otros partidos, o la desaparición.

**Se evidenció que gran parte de los nuevos partidos no eran alternativas de representatividad de sectores sociales o políticos (antes marginados), sino la mimetización de la clase política en múltiples etiquetas políticas.**

En este contexto, desde finales de los noventa se ha venido proclamando la muerte de los partidos políticos (en especial de los tradicionales) junto con la crisis de la representación política. Lo anterior, se ha planteado como resultado de:

- **Desconfianza en los partidos políticos.** De acuerdo con el Latinobarómetro, Colombia es, después de México, el país donde menos se confía en los partidos como actores determinantes de la democracia; 43% de los colombianos considera que puede haber democracia sin partidos políticos, mientras que 32% plantea que puede haber democracia sin Congreso. Sin embargo, no se trata de un hecho aislado. En América Latina, según Latinobarómetro (2013):

Una parte significativa de la región está en estado de activismo latente. Los países y los temas en los cuales esto se puede llegar a manifestar puede[n] ser diferente[s], pero lo cierto es que la protesta por demandas ha anulado la validez de la forma convencional de participar. Este desarrollo de la participación habla de un sistema político con dificultades para entender las expectativas de la población y la dificultad de representarlas. Es un síntoma de la crisis de representación.

- **Desvinculación social con los partidos políticos.**

A mediados de los noventa, la descentralización empezó a plantear, en el ámbito subnacional, candidatos que se proclamaban *antipartidos* o *antipolíticos*, buscando generar una clara diferenciación con los partidos tradicionales. El resultado en las elecciones a alcaldías fue positivo para los *outsiders*. Los partidos tradicionales y los nuevos partidos empezaron a experimentar, desde mediados de los noventa, una merma en la confianza entre sus simpatizantes y adherentes. De acuerdo con el informe de LAPOP (2012), los colombianos tienden a no simpatizar con un partido político; 25% de ellos simpatiza con un partido político y 31% confía en ellos (el peor porcentaje que han recibido los partidos en los últimos ocho años). En particular, de 25% de simpatizantes, en 2012: 38,6% manifestó su simpatía por el Partido Liberal (en alza respecto a 2010 y 2011), 27% manifestó simpatía por el Partido de la U (el cual demuestra una tendencia hacia la baja, desde su incremento en 2009); por su parte, el Conservador ha sido uno de los partidos que ha mantenido una cierta estabilidad, pese a que en 2012 demuestra una leve caída en el porcentaje de simpatizantes.

Con base en los anteriores datos, se puede observar que casi una cuarta parte de los colombianos tiende a simpatizar con los partidos políticos y cerca de una tercera manifiesta tener confianza en ellos.

La desvinculación entre los colombianos y los partidos políticos demuestra una clara desconexión entre la clase dirigente y amplios sectores sociales, en especial con aquellos que se han movilizad o en los últimos años.

■ **Presidencialismo y partidos políticos.** Otro factor que puede motivar futuras investigaciones y que ha intermediado en la representatividad de los partidos políticos es el presidencialismo. El gobierno en Colombia tiende a cooptar a los congresistas mediante transacciones burocráticas, lo que a su vez le garantiza gobernabilidad para sacar adelante la agenda que se propone. En el caso del gobierno Santos (como en el de otros) la íntima relación entre congresistas (pertenecientes a la coalición denominada de Unidad Nacional) y Gobierno nacional no ha sido diferente. Se ha mantenido la ecuación Gobierno ofrece puestos burocráticos a congresistas y, en contraprestación, los congresistas apoyan las iniciativas del Gobierno. El efecto de esta dinámica ha sido perjudicial para el vínculo de los partidos políticos con la sociedad, ya que estos, aparentemente, al estar cada vez más supeditados a los intereses de los congresistas, dejan de lado las bases sociales que los constituyeron y apoyaron en otros tiempos.

Como resultado de lo anterior, pareciera que los partidos son representados por los congresistas y los congresistas son los que representan a los partidos, lo cual deja una brecha en la relación partido–sociedad, que alimentada por la escasa representatividad de los partidos, conduce a que los ciudadanos tengan que buscar otros medios para expresarse y para buscar que sus exigencias sean tenidas en cuenta, o al menos escuchadas.

■ **Movilización social y partidos políticos.** Aunado al anterior punto, los partidos políticos, al carecer de representatividad ante los sectores sociales y al estar cooptados por el gobierno de turno, tienden a no participar, ni a manifestarse (ni a favor ni en contra de las movilizaciones, ni de los sectores movilizados). Es más, lo que queda al descubierto es una desvinculación de los partidos ante las movilizaciones (en todo sentido), dejando al Gobierno nacional solo. Como resultado de lo anterior, los partidos políticos tienden a ser ajenos tanto a la problemática como a las soluciones que se puedan derivar de las mesas que se establecen para negociar con los sectores movilizados.

■ **Gobierno Santos, partidos y movilizaciones.** La relación entre el Gobierno nacional y las movilizaciones sociales del último año (en especial las vividas en el segundo semestre de 2013), permite identificar cuatro momentos: indiferencia, deslegitimación, negación y negociación.

En cuanto a la indiferencia, aunque tiende a pasar de forma rápida, es el resultado de una desconexión total entre la clase política y algunos sectores sociales y productivos del país. En este punto, el Gobierno tiende a ser indiferente ante los brotes iniciales de movilización. En la mayoría de los casos, de la indiferencia se pasa a una deslegitimación, cuando se tiende a acusar a los sectores sociales movilizados de estar infiltrados por grupos armados ilegales y aunque en algunas ocasiones se han evidenciado vínculos de esta naturaleza, no siempre el origen y la evolución de las movilizaciones demuestran la cooptación completa o parcial de los movilizados por parte de dichos grupos. La deslegitimación también tiene como detonante los actos de vandalismo que realizan algunas personas que se movilizan, aunque la naturaleza de estos siempre tiende a ser descalificada por los mismos movilizados. En un tercer momento, la movilización puede ser negada, como sucedió cuando erróneamente el presidente Santos salió, en agosto de 2013, ante los medios de comunicación a plantear la inexistencia del paro. Esta postura condujo a que los sectores movilizados recibieran el apoyo de un amplio sector de la sociedad civil. Ese apoyo a las movilizaciones presionó al Gobierno, quien terminó aceptando la situación. Esto da pie al último momento, el del diálogo y la negociación entre el Gobierno y los sectores movilizados.

Ahora bien, lo que cabe resaltar de la relación entre partidos y movilizaciones es la ausencia de gran parte de los primeros antes, durante y en la negociación, con excepción de algunos líderes de izquierda –Polo Democrático Alternativo, PDA– que asumen como propios algunos de los puntos que convocan a las movilizaciones. No obstante, en este caso, los movilizados tienden a apartarse de las pretensiones de politizar las movilizaciones.

En las manifestaciones de agosto de 2013, se pudo evidenciar cómo los partidos fueron invitados de piedra, con manifestaciones tímidas de rechazo a la protesta (inicialmente). La debilidad de los partidos en medio de las movilizaciones se puede observar igualmente en su incapacidad para generar insumos que permitan examinar y resolver las situaciones problemáticas que conducen a las movilizaciones. Es más, la crisis que vivió el Gobierno nacional fue aprovechada por el Partido Conservador para renegociar su participación burocrática, es decir, la ruptura entre la situación que vivía el país no contribuyó a mejorar los márgenes de representación entre partido y sociedad, sino que fue aprovechada en el cumplimiento de estrategias burocráticas.

Por supuesto, los efectos negativos no se esperaron y el más evidente fue en la popularidad del presidente Santos. Encuestas (Gallup y Datexco) que se realizaron una vez finalizados los paros de agosto, daban una favorabilidad de entre 21% y 27% a Santos. Los datos arrojados por estas encuestas demostraron un efecto negativo en la imagen del Presidente, tanto por sus declaraciones como por el manejo que le dio a las movilizaciones, en un contexto donde, por razones obvias, los costos de la canasta familiar se incrementaron considerablemente.

Sumado a lo anterior, las movilizaciones en Colombia se han dado en un escenario de crecimiento económico que permite contextualizar la ruptura entre el país político y el país social.

## Economía

### La economía colombiana: dinámica de la última década<sup>3</sup>

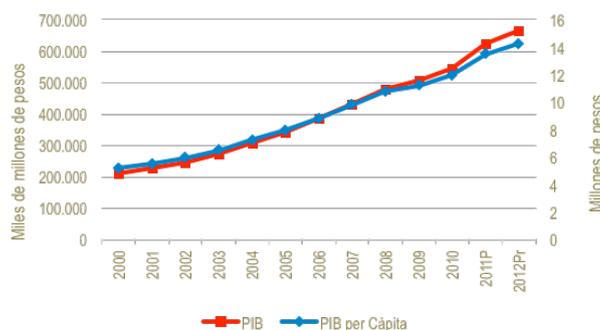
Los últimos diez años han caracterizado a la economía colombiana como dinámica y estable. Sin embargo, más allá del juicio relativo acerca de la mejoría en los indicadores, lo cierto es que el inicio de la segunda década del siglo XXI ha visto la ralentización de la industria y de la inversión que diez años atrás alimentó las expectativas de crecimiento. El modelo, centrado en obtener los beneficios de la inversión extranjera directa, IED, pretende atraer empresas e incentivar el establecimiento de las mismas en el territorio nacional, con miras a promover la innovación, la tecnificación y la producción en territorio. Para ello se han buscado promover incentivos fiscales y facilidades en la burocracia que permitan una mayor agilidad para el establecimiento de éstas.

**El inicio de la segunda década del siglo XXI ha visto la ralentización de la industria y de la inversión que diez años atrás alimentó las expectativas de crecimiento.**

### Crecimiento económico

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), desde 2000 se evidencia un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto, lo que ha significado el incremento del ingreso per cápita de los colombianos en cerca de 2,76 veces, pasando de 5'175.036 COL en 2000 a 14'264.641 COL en 2012 (Gráfica 1).

Gráfica 1. Producto Interno Bruto y Producto Interno Bruto per Cápita. Colombia 2000-2012



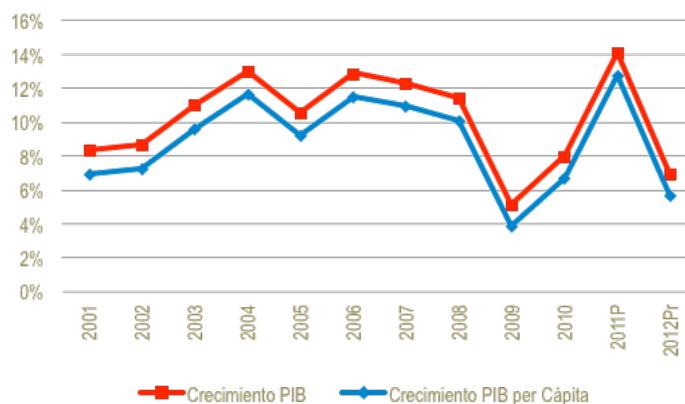
Fuente: DANE 2013. Cuentas Nacionales

<sup>3</sup> Los autores agradecen los valiosos aportes de Camilo Andrés Rodríguez, estudiante de la Escuela de Economía de la Universidad Sergio Arboleda.

Sin embargo, la dinámica no ha mantenido tasas de crecimiento sostenidas, sino más bien fluctuantes (Gráfica 2). Durante la primera parte de la década pasada, de 2000 a 2006, la tendencia fue creciente; sin embargo, a partir de 2006 se presentó una caída en las tasas de crecimiento acentuada en 2008 por la crisis

mundial que impactaría indirectamente la economía. A pesar del repunte de 2011, sustentado en el auge minero energético, la desaceleración económica mundial y consecuencia de ello, la caída en la demanda en países clave para las exportaciones, impactaron la industria y los *commodities*.

Gráfica 2. Crecimiento del Producto Interno Bruto. Colombia 2000-2012

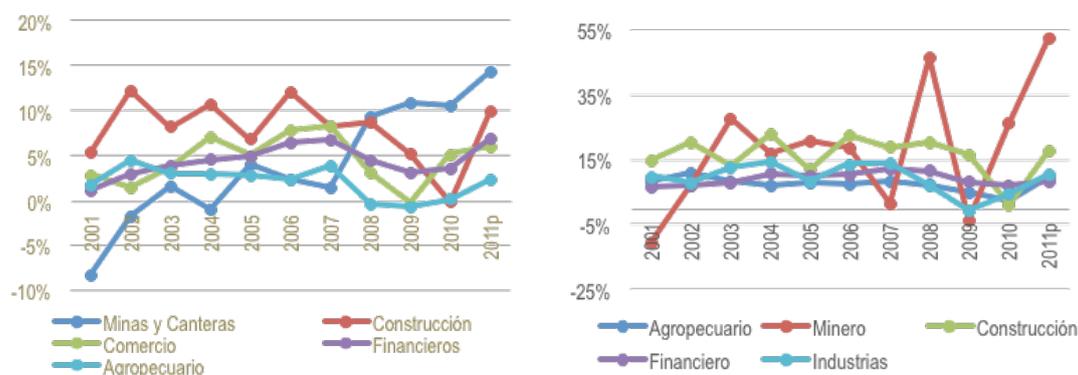


Fuente: DANE, Cuentas Nacionales 2013

De estos crecimientos, sin duda alguna el sector minero energético ha sido el que se ha beneficiado pues su valor agregado ha logrado incrementos sustanciales en la última década que reflejan un crecimiento promedio anual de 4% en volumen, hasta ubicarse en un incremento de 14,6% para 2011, siendo a la fecha el sector que mayores ganancias obtiene a nivel nacional, seguido por el sector de la construcción y el sector financiero (Gráfica 3).

Sectores como el financiero, la construcción, el comercio e incluso el de transporte y comunicaciones, han tenido periodos de bonanza, pero no tan significativos y pese los incentivos que se les han otorgado, no han escapado a los choques externos. Los grandes damnificados de la dinámica económica, sobre todo en los últimos dos años, han sido el agro y la industria; ésta última en 2012 registró una caída de 0,7% (DANE, 2013).

Gráfica 3. Tasas de crecimiento en volumen (izq.) y valor agregado según ramas de actividad económica y PIB, Colombia 2001-2011



Fuente: DANE 2013. Cuentas Nacionales

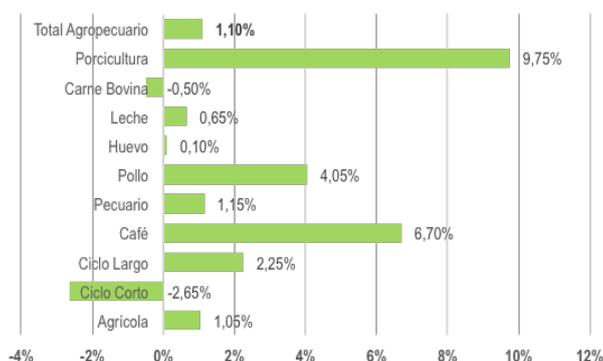
Los problemas en el sector agropecuario se han derivado del rezago al que se enfrenta dadas las importaciones de productos similares, puesto que la falta de tecnificación no lo hace competitivo frente a los mercados internacionales. Una de las mayores amenazas a las que se enfrenta el sector es la del contrabando (aunque cabe resaltar que a la fecha no se tienen mediciones precisas), con el que se traen alimentos de menor precio y por mayores cuantías. Ahora bien, uno de los principales motivos de la crisis del agro en Colombia, que han sido expuestos por los representantes del sector, tiene que ver con la puesta en marcha de los Tratados de Libre Comercio (TLC) pese a que de acuerdo con datos del Ministerio de Comercio la incidencia de estos ha sido mínima, ya que las importaciones desde países como Canadá y EE.UU. no han tenido mayor impacto, al crecer tan solo en 16% las del primero y disminuyendo 7% las del segundo en 2012,

lo que deja amplio espacio para el producto nacional. No obstante, las cifras agregadas pueden mimetizar la situación de productos específicos, como el café y la papa, entre otros.

**Entre los principales problemas del sector agropecuario se encuentran: rezago en la tecnificación, contrabando y puesta en marcha de los TLC.**

Aun así, los altos costos de los fertilizantes y del transporte han restado competitividad al sector, sin mencionar los de las maquinarias. También cabe resaltar que los subsidios establecidos por el Gobierno –como el reciente para compensar la caída del precio del café– tan solo subsanan el ingreso mínimo para los cultivos y no abren espacios para la tecnificación ni la compra de nuevos insumos que aumenten su eficiencia.

**Gráfica 4. Promedio en variación anual del valor de la producción agropecuaria en Colombia, 2009-2012**



Fuente: Sociedad de Agricultores de Colombia, 2013, y DANE

Así mismo, en un informe de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, con base en datos del DANE y el Banco de la República, se plantea cómo el PIB del agro ha sido negativo en los últimos años, llegando a tasas de -0,4%, -1,1% y -0,2% para 2008, 2009 y 2010 respectivamente. Estos porcentajes dan cuenta de la afectación de la competitividad del sector.

En suma, según un estudio realizado por el Banco de la República a partir de información del sector financiero y recogido por la SAC (2011), el sector agropecuario es el que tiene menos condiciones de crédito por

rentabilidad, siendo demasiado riesgoso para generarle crédito.

Como plan de choque, el Gobierno ha generado subsidios fuertes a la producción, aunque estos no han logrado el efecto esperado o incluso no han llegado a sus destinos. La solicitud del campesinado en las movilizaciones se ha basado en la renegociación de los TLC, lo que tampoco ayudaría a mejorar las condiciones. Controles de las autoridades en las fronteras han pretendido reducir la incidencia del contrabando, pero las condiciones selváticas de la mayor parte de las mismas no permiten un control efectivo en todas las zonas.

Son varias las razones que podrían explicar la disminución de estos sectores, pero principalmente se señala a la disminución de la demanda internacional como la responsable. Sin embargo, para gremios como Analdex y la ANDI, la situación resulta preocupante dada la tendencia decreciente que se ha mantenido durante dos periodos.

## Pobreza, desigualdad y gasto público social

Como se observó anteriormente, aunque las dinámicas de crecimiento y aumento en las cuentas nacionales proponen cierta tranquilidad para la economía colombiana, persiste una deuda en cuanto a la disminución de la pobreza y la desigualdad. Ambas se mantienen casi invariables. En especial, la mayor afectación se da en las zonas rurales, que es donde se concentra la mayor parte de la pobreza a nivel nacional que en 2010 alcanzó 50,3%, mientras que la extrema pobreza llegó a 25,5% (MESEP, 2012).

**Aunque las dinámicas de crecimiento y aumento en las cuentas nacionales proponen cierta tranquilidad para la economía colombiana, persiste una deuda en cuanto a la disminución de la pobreza y la desigualdad.**

Colombia, pese a ser uno de los países más desiguales del mundo, ha evidenciado disminuciones resultado del cambio en la metodología de la medición y de la implementación de una fuerte política de subsidios. Es de resaltar que esta política no necesariamente genera un mayor bienestar sostenible sino que, por el contrario, aumenta el gasto gubernamental y, por ende, se desincentivan la formalización del empleo, la generación de nuevas y mayores industrias y el desarrollo mismo. A largo plazo, las políticas basadas en el subsidio terminan convirtiéndose en un gasto insostenible y errático, entre otros por la inexistencia de regulaciones claras respecto al límite de acceso a subsidios, pudiendo accederse a varios simultáneamente y con tiempos indefinidos. Esto último explica la persistencia del índice de Gini (Tabla 1), ya que la apuesta por aliviar las condiciones no implica necesariamente una reducción de la brecha y la redistribución no será efectiva si no se aplican políticas que haga autosostenible la satisfacción de necesidades básicas, bien sea vía monetaria o vía multidimensional.

**La política de subsidios no necesariamente genera un mayor bienestar sostenible sino que, por el contrario, aumenta el gasto gubernamental y, por ende, se desincentivan la formalización del empleo, la generación de nuevas y mayores industrias y el desarrollo mismo.**

Tabla 1: Pobreza, pobreza extrema y coeficiente de Gini para Colombia, 2002-2012

Año	Pobreza	Pobreza extrema	Gini
2002	49,68%	17,66%	0,572
2003	47,96%	15,73%	0,554
2004	47,36%	14,83%	0,558
2005	44,96%	13,80%	0,557
2008	42,05%	16,42%	0,567
2009	40,30%	14,44%	0,557
2010	37,22%	12,25%	0,560
2011	34,07%	10,61%	0,548
2012	32,70%	10,40%	0,539

Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares (2002-2006) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2012)

A pesar de ello, el saneamiento básico ha tenido leves mejoras principalmente después de la política de seguridad democrática que permitió al Estado llegar a municipios que históricamente habían sido olvidados, aunque la tendencia ha sido hacia una concentración del saneamiento en las grandes ciudades. De igual forma, los beneficios del nuevo Sistema General de Regalías, desde su formulación, tienden a excluir a los municipios que no cuentan con el capital financiero, ni con el humano, para proponer proyectos ante el Gobierno ni ante Colciencias para acceder a los recursos.

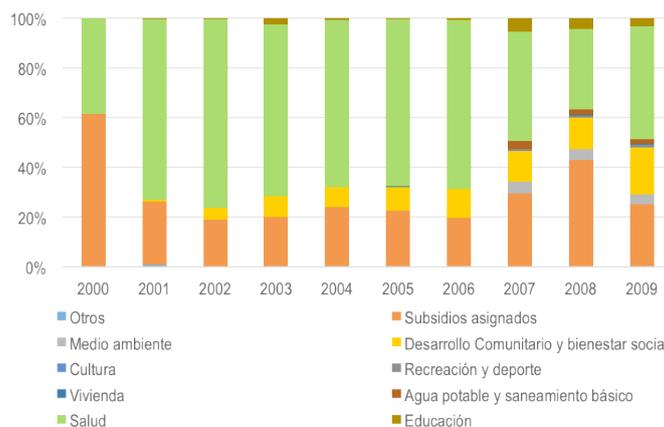
Cabe resaltar que aunque existen inequidades evidentes, el desarrollo y el bienestar social se han beneficiado a partir de la posibilidad de gasto que les ha abierto el crecimiento.

En este sentido multidimensional, la educación es uno de los gastos que tiene una participación importante

de los recursos a nivel nacional, pero la aplicación y distribución de los mismos no ha garantizado una calidad importante y en las pruebas PISA a las que se ha sometido Colombia, las falencias son evidentes especialmente en el área cuantitativa (OECD, 2010).

De la misma manera, el sistema de salud, que es tal vez el componente que más participa del Presupuesto General de la Nación (Gráfico 5), y sin embargo su alcance ha sido limitado debido en algunos casos a la corrupción.

Gráfica 5. Gasto público social por componentes, 2000-2009, porcentaje de participación



Fuente: DNP; elaboración y cálculos de Alberto Cardona con base en datos de la CGN

Aun cuando con el crecimiento económico se han incrementado los presupuestos de cada uno de los componentes sociales y se han ampliado las políticas de subsidios, esto no ha redundado en una mayor calidad y como lo ha señalado recientemente la OECD (2013), hace falta más trabajo gubernamental para fortalecer la institucionalidad, la calidad y la efectividad en dichos niveles.

En materia de educación se ha evidenciado una sustancial mejora en la cobertura, al menos hasta el

año 2009, sobretudo en básica y media, la cual se ha hecho gratuita. No obstante, esta cifra ha ido disminuyendo. La cantidad de establecimientos educativos ha disminuido, dado que se promueve la fusión con el fin de ampliar la cantidad de cupos en los establecimientos. A partir de 2011 se evidencia también una disminución en la cantidad de matriculados y en las coberturas tanto bruta como neta. Aún así la tendencia en el número de docentes y directivos es creciente (Tabla 2).

Tabla 2. Matrícula total en educación básica y media certificada por las secretarías de educación, 2003-2012

Año	Matrícula total	Establecimientos	Cobertura bruta	Cobertura neta	Docentes y directivos
2002	9.994.404	56.163	91%	84%	
2003	10.323.582	33.840	94%	86%	
2004	10.501.959	30.403	96%	86%	
2005	10.720.493	26.286	98%	88%	
2006	11.022.651	25.681	101%	89%	304.563
2007	11.043.845	24.587	101%	89%	304.981

Año	Matrícula total	Establecimientos	Cobertura bruta	Cobertura neta	Docentes y directivos
2008	11.161.440	24.785	102%	89%	308.524
2009	11.219.097	24.480	105%	90%	310.648
2010	11.122.874	23.414	104%	90%	310.932
2011	11.016.635	23.365	103%	91%	309.947
2012	10.674.609	22.937	101%	88%	316.714

Fuente: MEN, Sistema Integrado de Matrícula, SIMAT

Aunque, según lo anterior, la cobertura es mayor desde la implementación del nuevo modelo, incluso y gratuito, los docentes mantienen salarios bajos, sobre todo en los municipios alejados de las áreas metropolitanas que muchas veces no tienen la infraestructura, ni los implementos (como libros, tableros y puestos), ni los incentivos. Otro factor que afecta la calidad en el aprendizaje es la ingesta de alimentos que tengan los niños, quienes muchas veces acuden a clase sin haber comido. En este último aspecto, ciudades como Bogotá han hecho frente con comedores comunitarios y sistemas de madres comunitarias, los cuales el Gobierno nacional ha buscado

implementar en el resto del país con ayuda de los gobiernos locales.

Finalmente, la salud ha sido una de las mayores controversias en el plano nacional, puesto que a pesar de la cobertura y la cantidad de recursos que se le han asignado (Gráfica 5), ha quedado en entre dicho el modelo que se maneja. Aunque en los últimos años ha aumentado la cobertura del sistema de salud (Tabla 3), es evidente que la mayoría de los afiliados está en el régimen subsidiado, lo cual genera una fuerte carga de gasto para el Estado. La disminución del régimen contributivo con respecto al subsidiado ha obligado a que el Gobierno subsane la diferencia.

Tabla 3. Afiliados registrados en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)

Año	Contributivo	Subsidiado	Total general	Población DANE (estimación y proyección)	Cobertura
2008	18.405.579	18.603.005	37.008.584	44.451.147	83,26%
2009	18.046.744	21.014.614	39.061.358	44.978.832	86,84%
2010	18.462.916	21.606.423	40.069.339	45.509.584	88,05%
2011	19.620.393	22.219.303	41.839.696	46.044.601	90,87%
2012	19.957.672	22.480.882	42.438.554	46.566.357	91,14%

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social y DANE, 2013

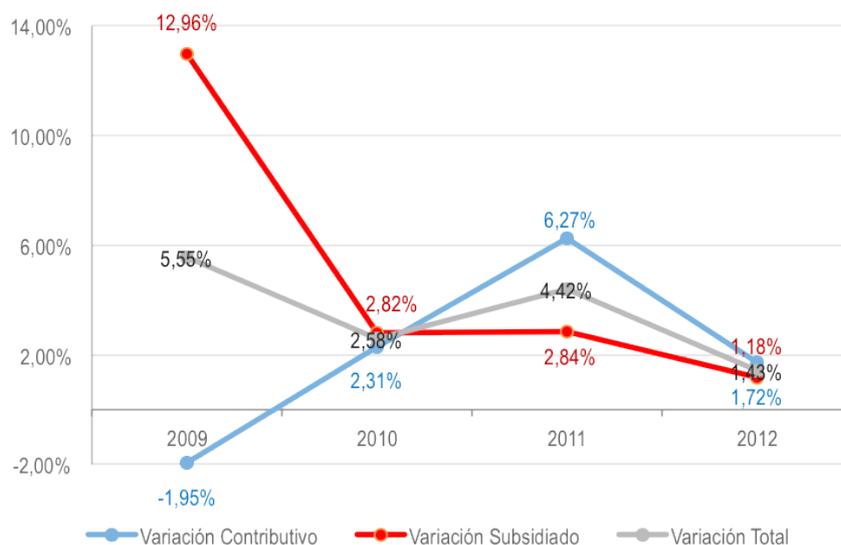
Y es que entre 2008 y 2009, el incremento de afiliados al régimen subsidiado llegó a 12,96%, mientras que el máximo incremento del contributivo fue entre 2010 y 2011 con 6,27% (Gráfica 6). Así mismo, los recursos

que asigna la Nación son distribuidos bajo el sistema FOSYGA, que a su vez los redistribuye entre las distintas entidades prestadoras de salud, EPS, que en su mayoría son privadas o mixtas y no necesariamente

asignan los recursos de manera correcta, ni pagan adecuadamente a los médicos, ni entregan a los pacientes los medicamentos. Estas entidades se convirtieron en focos de corrupción y las principales causantes del llamado “paseo de la muerte” y del cierre de hospitales,

pues no cancelan sus deudas con estos. Mientras tanto, sus directivos han desviado los recursos para beneficio personal, pues la falta de control efectivo y los vacíos legales dieron espacio para dichas circunstancias (Portafolio.co, 12 de mayo de 2011).

Gráfica 6. Variaciones en la cobertura en salud, 2008-2012



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social y DANE, 2013

Aunque haya aumentado la cobertura y exista una gran cantidad de la población afiliada, las condiciones en las que se prestan los servicios no corresponden a la demanda ni a la necesidad de los mismos. Recientemente se ha elaborado una reforma a la salud, que en términos prácticos establece un sistema similar, pero que en teoría debería mantener mayor control con los recursos asignados. La situación es delicada al punto que existen cierres inminentes de hospitales a lo largo del país y que en el caso particular de Bogotá sólo han sido aliviados con la intervención del Gobierno distrital, pero que dejan pendientes cobros a las EPS que hasta junio le debían a los hospitales cerca de 4.886.575.156 de pesos (Abrew Quimbaya, 2013).

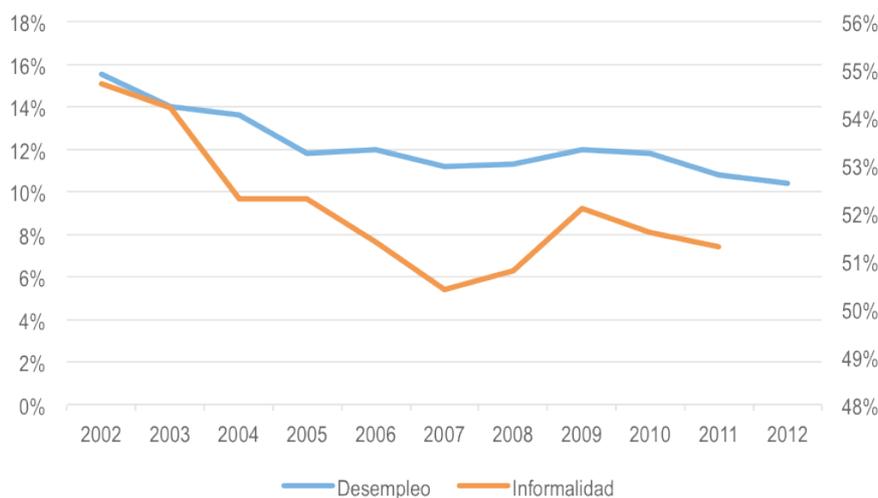
## Desempleo

El mercado laboral ha experimentado una reducción indiscutible en sus tasas de desempleo,

puesto que el dinamismo de la economía ha permitido generar nuevas opciones para los desempleados. Sin embargo, la metodología que emplea actualmente el DANE permite contemplar el mercado informal como empleador, lo que puede distorsionar fuertemente las cifras. Las rigideces laborales y los altos costos en los que tienen que incurrir las empresas para la contratación de sus empleados han incentivado la tercerización y la informalidad que en apariencia les permitiría a las personas acceder a mayores ingresos, pero que en términos prácticos las desprotege en cuanto a seguridad social e incluso laboral.

**Las rigideces laborales y los altos costos en los que tienen que incurrir las empresas para la contratación de sus empleados han incentivado la tercerización y la informalidad.**

Gráfica 7. Desempleo e informalidad para Colombia, 2002-2012



Fuente: DANE. Cálculos de Jesús Botero con base en datos de la GEIH

En un estudio realizado por Jesús Botero (Universidad EAFIT) se recogen cifras trimestrales móviles y de solo segundos semestres, con las que el autor elabora una serie que si bien parecen estar por debajo de las cifras que manejan otras entidades, son las únicas que tienen una consecución. Así pues, se han manejado cifras para 2012 de 80% según la Organización Internacional del Trabajo, OIT, 68% según el Ministerio del Trabajo y 59,9% según la CEPAL (El País, 9 de febrero de 2013).

Las cifras apuntan de todas maneras a un sustancial aumento de la informalidad respecto a las que venían evidenciándose, de lo cual puede entenderse que la explicación sobre la disminución en el desempleo está más inclinada a que la población ha tendido al rebusque como medio de subsistencia y no necesariamente a que se han generado nuevos empleos.

## Sumatorias finales

La dinámica global de la economía ha mostrado crecimientos que no se habían presentado en varias décadas, influenciada principalmente por las bonanzas minero energéticas y de *commodities*, pero que presentan rendimientos decrecientes puesto que están fuertemente influenciados por la demanda en el exterior que, dada la crisis económica mundial, ha ido disminuyendo.

Los periodos de altos ingresos han reflejado un mayor gasto gubernamental en las necesidades sociales, en incentivar la inversión, en generar mayores subsidios como política de redistribución y en dinamizar más los sectores más deprimidos de la población; sin embargo, no se han visto cambios en calidad que realmente respondan a las inversiones realizadas, especialmente en los sectores de salud y educación.

**Pese a los ingresos, no se han visto cambios en calidad que realmente respondan a las inversiones realizadas en especial en los sectores de salud y educación.**

Consecuentemente, dada la ralentización de sectores productivos como el industrial y el agro y la calidad de la educación que recibe el grueso de la población colombiana, hay menos posibilidades de acceder a trabajos formales, ya que las rigideces laborales, los costos en los que deben incurrir las empresas, las necesidades de mayor liquidez y la poca mano de obra preparada induce a buscar la informalidad.

Como resultado, la dinámica se verá afectada y se irá reduciendo paulatinamente a no ser que se generen más políticas con mayor impacto tanto social como

a nivel empresarial, dejando de lado la dependencia de los recursos naturales que no incentivan ni la generación de empleo ni la generación de una industria productiva innovadora, sostenible ni con miras al desarrollo, y en cambio ha generado graves síntomas de enfermedad holandesa.

Los datos respecto a variables sociales consignados en este aparte confirman los hallazgos del Informe del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2013, según el cual:

En esta oportunidad, la caída se produce por los resultados en los indicadores que miden la eficiencia y el gasto en salud y en educación. El resto de las variables ha mostrado mejores puntuaciones respecto del año anterior, fundamentalmente las que se relacionan con el desempleo y la pobreza, pero no alcanzan a revertir la caída general. Colombia retrocede dos posiciones y ocupa en este informe el puesto 15° en el ranking regional de esta subdimensión.

## Actores sociales y movilizaciones

### Movilización social en Colombia: ¿Quiénes se mueven, cómo se mueven y cuándo se mueven?

Colombia, a diferencia de otros países de la región, no ha podido estructurar un movimiento social con capacidad de crear rupturas institucionales. Algunas de las razones que se aducen son incapacidad organizativa, debilidad en la creación de una identidad, ausencia de recursos y elevados costos represivos. Sin embargo, como se mencionó al principio, en los últimos 35 años ha evidenciado una elevada y sostenida movilización social por parte de diversos actores políticos, que reconocen cómo el uso de estos mecanismos junto con herramientas formales pueden entenderse como “dispositivos válidos para realizar reclamaciones” (Velasco, 2010, p. 215).

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), en general se ha propendido por crear un

ambiente de consenso con diversas fuerzas políticas y organizaciones sociales, aunque en algunos casos se haya intentado deslegitimar las movilizaciones sociales. La búsqueda de dichos consensos le ha permitido al Gobierno nacional establecer condiciones propicias para las políticas económicas favorables al mercado y a la inversión. Así mismo, en el marco de ese amplio consenso político social en el que se estructura el Gobierno actual, se entiende la declaración del 4 de mayo de 2011, cuando el presidente Santos aceptó la existencia de un conflicto armado en Colombia. La aceptación por parte del Gobierno de un conflicto interno marcó nuevas maneras de interlocución, de trabajo y de acción política de los activistas y las organizaciones sociales. Es decir, los colectivos sociales, sindicales y las organizaciones de la sociedad civil, se fortalecieron como parte legítima de la comunidad política.

El entramado institucional y las posiciones del gobierno Santos favorecieron la contestación de diversos sectores sociales, al generar una estructura que le ha permitido a los colectivos identificar oportunidades de desafío (Tarrow, 1998, p.116). En ese orden de ideas, encontramos que durante 2011 y 2013, diversos colectivos y organizaciones percibieron oportunidades que permitieron a actores pobres en recursos, reducir el costo de la acción, descubrir aliados potenciales y visibilizar la vulnerabilidad de las autoridades. Veamos algunas oportunidades de cuando surgen o se activan las movilizaciones:

- La primera oportunidad está relacionada con los procesos electorales. Durante estos, los partidos al confeccionar sus listas, escoger sus candidatos y establecer coaliciones, abren posibilidades para que diversos grupos presionen la puesta de sus demandas en la opinión pública y, por ende, en el debate político. Lo anterior también contribuyó a que se incluyeran en la agenda legislativa temas relacionados con problemáticas sociales, denotando las diferencias ideológicas entre los partidos políticos.
- La segunda oportunidad se explica desde la capacidad del Estado colombiano para realizar políticas sociales estructurales. Colombia es uno de los países de mayor desigualdad en el mundo. Este hecho ha demostrado la incapacidad del Estado tanto para

desconcentrar el ingreso como para disminuir la pobreza extrema. Tal situación ha generado fuertes presiones por parte de la sociedad al Estado, en un contexto donde escenarios de *governance* han posicionado a la sociedad como actor determinante tanto en el dictamen como en la gestión de políticas públicas.

- Por tanto, los procesos de creación, discusión, implementación y evaluación de políticas o reformas respecto a temas como salud, educación, derechos humanos, tierras, industrias extractivas o el impacto de las políticas comerciales como el TLC, se han convertido en lugares de “propensión hacia la generación del conflicto debido a los intereses y objetivos contradictorios o a las relaciones de poder desiguales que pueden derivarse” (Long, 2007, p. 142-147). Así, dos proyectos políticos, el **neoliberal** (Gobierno) que ha venido profundizándose en la última década, y el **participativo** (las organizaciones sociales), se confrontan bajo la interpretación de algunos de estos temas no como derechos sino como **servicios públicos**, en los que puede entrar a operar la empresa privada, tal como sucedió con la movilización estudiantil que derivó en la formación de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil, MANE, o en las movilizaciones de la salud que iniciaron en 2011, pero que han tenido durante el segundo semestre de 2013 su mayor actividad en el marco de la reforma que el Legislativo aprobó el 18 de octubre.
- La tercera oportunidad se encuentra en el ámbito internacional. El ciclo de protestas mundiales que se activaron durante 2011 y que inició con la primavera árabe, el movimiento indignado en España, el *Occupy Wall Street* y el movimiento estudiantil chileno, puede ser interpretado como un recurso externo que activó las dimensiones de oportunidad interna para las diversas organizaciones sociales colombianas. Así, el nivel de conflicto excedió lo que se considera normal para el Gobierno colombiano, involucró a diversos sectores sociales, hubo una difusión territorial a lo largo del país visibilizando la fuerza que han adquirido las organizaciones sociales de base y más especializadas, capaces de establecer redes y ejercer presión, creando nuevos marcos de significado y repertorios de acción novedosos y comunicativos.

- La cuarta oportunidad puede estar en las narrativas y experiencias históricas de la movilización en Colombia, en donde la tendencia demuestra que la gente y las organizaciones suelen salir más a la calle durante el segundo semestre del año, ya que durante el primer semestre se concentran en fortalecer las capacidades organizativas internas, estructurar la agenda de movilizaciones, reclutar miembros y acumular recursos informativos, todo lo cual les permite mejorar su capacidad de presión y con ello su vigencia dentro del sistema. Es justo en este periodo cuando se han dado las movilizaciones más significativas durante el gobierno de Santos, la movilización estudiantil universitaria en 2011 y el Paro Agrario Nacional en 2013.
- La quinta oportunidad se basa en la búsqueda de la supervivencia de los sectores movilizados, mediante el apoyo que reciben en materia legislativa (en especial del Polo Democrático Alternativo) y por medio de bloqueos de cabeceras municipales y presión a los gobiernos locales. Estas acciones y apoyos permiten que las organizaciones de base mantengan recursos políticos, económicos y simbólicos suficientes para no debilitarse o desaparecer.

Una vez identificadas las posibles oportunidades que pueden contribuir al surgimiento o la activación de las movilizaciones, merece analizar qué sectores sociales han aprovechado dichas oportunidades en los últimos años; aunque más que una referencia a sectores específicos conviene referirse a actores estructurados en organizaciones que se caracterizan por su capacidad organizativa, recursos y legitimidad tanto de sus demandas como de sus acciones dentro del sistema político (resultado del modelo participativo de la Constitución de 1991). En ese sentido, se tienen organizaciones como: sindicatos, juntas de acción comunal, organizaciones indígenas, organizaciones de base, grupos cívicos, organizaciones no gubernamentales e incluso gremios. Estas organizaciones y asociaciones colombianas están integradas por diversos actores sociales, entre los que destacan: asalariados, campesinos, grupos étnicos, desmovilizados, LGBTI, población urbana, mujeres, ambientalistas y estudiantes. De acuerdo a las cifras del CINEP, entre 1975 y 2006 cuatro actores destacan por su elevado número de acciones colectivas: pobladores

urbanos trabajadores, campesinos y estudiantes, que en su totalidad convocaron a 84,6% de la totalidad de acciones colectivas (CINEP, 2008).

Por lo tanto, no es extraño que sean los mismos sectores los que se movilizaron durante 2011 y el 2013, solo que ahora se pueden agregar a las víctimas del conflicto, al sector de minería informal más no ilegal y a organizaciones ambientalistas de impacto local y nacional, como sucedió en el caso del páramo de Santurbán. Es importante señalar que en dichas movilizaciones se evidenció la presencia de lo que se denomina clase media, la cual, para el caso colombiano según estudios de la OCDE, ha crecido cerca de 35%, por lo que se trata de sectores en su gran mayoría urbanos, con mayor poder adquisitivo, recursos cognitivos y acceso a medios informativos, que “han logrado salir de la pobreza pero que ahora se encuentran con malos servicios públicos, una educación privada cara, y deficiente si es pública, y una sanidad pública colapsada que les obliga a pagar seguros privados de precios elevados” (INFOLATAM, 2013).

Durante 2011 se presentaron en Colombia un número importante de movilizaciones de organizaciones pertenecientes a los sectores minero energético y campesino en departamentos como Santander, Antioquia, Nariño, Chocó, Cundinamarca, Cauca, La Guajira o Tolima. También se presentaron movilizaciones nacionales en el tema de víctimas y respeto de los derechos humanos, a las que se adhirieron sectores sindicales como FECODE o la CGT y que bajo la discusión e implementación de la ley de víctimas y el proceso de restauración de tierras aprobado por el Congreso Nacional, se movilizaron en Chocó, Cauca, Norte de Santander, Antioquia, Valle, Cesar o Bolívar de manera importante.

Las movilizaciones de 2011 y las que se han presentado a lo largo de 2013 tienen una característica peculiar: la agregación de diversos sectores sociales pertenecientes a esos territorios durante las acciones colectivas. La combinación de organizaciones sociales diversas y el trabajo coordinado durante las movilizaciones u otro tipo de acciones colectivas, exponen una capacidad mayor de articulación de las organizaciones

y la construcción de un discurso común en el que se desafía al Gobierno por “el incumplimiento de los acuerdos concertados con anterioridad, sobre explotación de recursos naturales, inversión social, mejora en infraestructura y protección de territorios indígenas, así como de comunidades afrodescendientes y campesinas” (Restrepo, 2012, p. 29).

Aunque se mantuvo la decisión de seguir movilizándose localmente debido al costo que significa una movilización más extensa, desde 2011 las acciones colectivas indígenas, campesinas, minero artesanales y ambientalistas, han logrado difusión nacional e internacional, gracias a dos situaciones:

- En primer lugar, la construcción de un marco de acción colectiva en que “los movimientos a través de las diversas acciones colectivas, construyen significados o esquemas interpretativos que puntúa[n] y codifica[n] situaciones, objetos, acontecimientos, experiencias y secuencias de acción dentro del entorno del presente o pasado de cada uno” (Snow y Benford, 1992, p. 137). Así, el marco de derechos que sostuvo la identidad de la movilización de estos sectores durante un largo tiempo está transitando a uno donde el marco víctima agrupa e identifica a todos aquellos que se movilizan.
- En segundo lugar, el impacto que tienen los nuevos medios digitales como *Facebook*, *blogs* independientes, *Twitter* o centros de medios independientes dentro de las organizaciones y en sus acciones reivindicativas, al lograr mayor impacto dentro de la opinión pública y en el cubrimiento de los medios de comunicación masivos a su causa, en la medida en que algunos de sus blancos ya no son sólo los gobiernos, sino centros internacionalmente visibles como empresas multinacionales de tipo extractivo o instituciones financieras internacionales. A pesar de que el uso de ese tipo de herramientas disminuye los costos de coordinación entre sus miembros, la movilización en Colombia sigue dependiendo de viejos modos de organización local y regional como sindicatos regionales, asambleas o juntas veredales.

En particular, la capacidad de movilización social tuvo su punto más álgido en dos sectores sociales: el

estudiantil y el agrario. La *movilización estudiantil universitaria* de 2011 respondió no a una coyuntura específica sino al resultado de tres décadas de activismo de las organizaciones estudiantiles formales e informales, constituidas al interior de las universidades públicas, las cuales se activaron durante el del proceso de reforma a la Ley 30 de educación superior. La movilización contó con el apoyo de sectores sociales pertenecientes a universidades privadas a lo largo del país, situación que permitió la reformulación del movimiento estudiantil dando validez y legitimidad a la Mesa Amplia Estudiantil Nacional, MANE. Ahora bien, aunque existió una acción colectiva multiforme y variada por parte de los estudiantes, ésta no tomó la forma de movimiento social, en la medida en que fue un sector único de la sociedad el que se movilizó y su meta consistente no fue anular un cambio social fundamental, sino el retiro de una reforma que se tramitó a través de las instancias normativas e institucionales establecidas en el sistema político.

En el caso del *paro agrario nacional* de 2013, sorprendió al Gobierno nacional el tipo de organización campesina que se movilizó. No eran movimientos campesinos reivindicativos en defensa de tierras frente a la violencia generada por parte de la guerrilla, paramilitares o agentes del Estado; en esta ocasión eran organizaciones campesinas de territorios de importante producción agrícola ubicados en las zonas más fértiles del país y con una mayor presencia institucional. Dichos colectivos se estructuraron en amplias plataformas como el Movimiento Dignidad Cafetera, la Mesa Nacional Cacaotera, la Mesa de Dignidad Papera, las organizaciones cebolleras, la Asociación de Productores y Ganaderos del Meta, organizaciones lecheras y sectores de transportadores agremiados en la Asociación Nacional de Transportadores. Vale la pena destacar que la mayoría de los campesinos que hicieron parte del paro agrario son pequeños y medianos productores, dueños de sus tierras e insertados en el sistema financiero a través de líneas de crédito agrario.

La activación de una movilización de carácter nacional liderada por parte de sectores campesinos con mayores recursos económicos, políticos y cognitivos, obligó al Gobierno a sentarse a negociar en medio de

las movilizaciones y con la amenaza de un desabastecimiento alimentario, y evidenció la existencia de una organización multiforme pero con fuertes liderazgos y con capacidad de presión, situación que demuestra:

- La reformulación del movimiento campesino, especialmente papero, cebollero y cafetero, al lograr simpatizantes de sus demandas o “dignidades” entre los habitantes de las ciudades más importantes a través de la denominada movilización de las ruanas, alcanzando mayor notoriedad en el momento cuando el Presidente afirmó después de una semana de movilización: “El tal paro agrario nacional no existe”.
- En segundo lugar, desideologizó la movilización campesina que tradicionalmente se percibía cercana a los movimientos guerrilleros de las FARC o el ELN al mostrar su intención de negociar con el Gobierno y rechazar cualquier pronunciamiento de la guerrilla desde la mesa de negociación de la Habana. Sin embargo, es necesario señalar que la ideologización del movimiento sigue siendo un recurso usado por funcionarios del Gobierno para mostrar la ilegitimidad y criminalidad de la protesta ante la opinión pública nacional, especialmente en zonas de influencia guerrillera y de otros actores armados ilegales, como sucedió durante las protestas del Catatumbo en el mes de julio de 2013, lo cual derivó en acciones violentas tanto por parte del Estado como de sectores de la movilización, quienes alegaban que “no estaban en contra de la erradicación, pero sí contra la falta de concertación previa de planes reales, posibles y efectivos de cultivos” (Vanguardia, 15 de agosto, 2013).

Adicional a los dos anteriores, otro sector que ha venido organizándose es el de los mineros artesanales, a través de la plataforma CONALMINERCOL. Estos sostuvieron un paro total de actividades entre el 17 de julio y el 31 de agosto de 2013, cuyo resultado permitió la firma de un acta de compromiso con el Gobierno nacional, pese a que desde algunos sectores del mismo Gobierno y líderes políticos se les ha señalado como mineros ilegales o criminales, elevando de sustancialmente la movilización social en las regiones de Antioquia y Chocó.

Es importante destacar que las movilizaciones de mineros artesanales, campesinos e indígenas, han contado con el apoyo de organizaciones ambientalistas que han venido posesionándose dentro del espectro de la acción colectiva, sirviendo como aliados estratégicos a la visibilización de sus problemáticas, desde un discurso de defensa ambiental frente al impacto de los proyectos minero energéticos a gran escala. Otra organización que ha logrado visibilidad e impacto nacional en el marco de las negociaciones con las FARC<sup>4</sup> es la Marcha Patriótica, la cual se visibilizó ante la opinión pública durante la movilización del 23 de abril de 2012 a la que acudieron colectivos de todas partes del país. Definida como un movimiento político y social de alcance nacional, agrupa en su plataforma a múltiples grupos de base, organizaciones locales, así como miembros del Partido Comunista y exmiembros de la Unión Patriótica, con un discurso confrontativo respecto al modelo político económico neoliberal y con cercanías a los discursos de izquierda que han caracterizado a la región andina en la última década, se presenta como un actor importante en un escenario de posconflicto, ya que este movimiento puede erigirse como la organización en la que se estructure el partido político que formen los guerrilleros de las FARC.

Por último, se debe destacar que la movilización social en Colombia ha tenido en los últimos años una articulación importante de sectores urbanos y rurales, situación que ha potencializado su capacidad y efectividad; además, nuevos colectivos como el LGBTI, las mujeres y las organizaciones de animales, han ganado simpatizantes, capacidad organizativa y de acciones colectivas especialmente en las grandes ciudades como Bogotá, Medellín o Cali.

## Movilización social y repertorios de acción

Un elemento fundamental de la movilización es la alteración del orden público, entendido como “una posible amenaza de violencia, pero que demuestra la

<sup>4</sup> Cabe mencionar que durante las movilizaciones de 2013, las FARC infiltraron algunas de las protestas –incluso ofreciendo abiertamente sus armas a los campesinos que se movilizaban–. Sin embargo, las infiltraciones no fueron generalizadas y no es válido atribuirle tal capacidad de convocatoria al grupo guerrillero.

expresión concreta de la determinación del colectivo, ya que se afirma la identidad y solidaridad de los participantes, además de forzar a los oponentes a atender sus demandas” (Tarrow, 1998, p. 142). Por lo tanto, indagar el grado de violencia que han alcanzado las protestas que se han presentado en el país durante los últimos años es relevante. Lo más destacado es que la movilización en Colombia se encuentra en un tránsito respecto al uso de nuevos repertorios de acción en los que se destaca la movilización estudiantil universitaria de 2011, en los que el uso de repertorios de acción como *flash mobs*, elementos teatrales, el besatón, el desnudatón, el abrazatón o el carnaval de la toma de Bogotá, rompieron el esquema de las movilizaciones al presentar nuevas formas de protesta que fueron legitimadas y compartidas tanto por el Gobierno como por la sociedad.

Ese tipo de repertorios de acción están siendo incorporados por parte de otros colectivos sociales como campesinos, indígenas, trabajadores sindicales o defensores de derechos humanos, los cuales reconocen que una movilización desorganizada puede derivar en actos violentos realizados por sectores radicales, elevando con ello el costo de la movilización para las organizaciones y sobre todo la legitimidad de sus acciones ante la sociedad. La apropiación de esos nuevos repertorios en entornos más urbanos no declina el uso de conocidos repertorios movilizadores como paros, marchas, huelgas, bloqueo de vías o toma de entidades estatales que se han presentado en movilizaciones subnacionales como el caso del paro minero, el paro agrario o las movilizaciones indígenas en Cauca. Es importante develar que, de acuerdo a los datos del CINEP, el paro sigue siendo el repertorio más usado con una frecuencia de uso de 35,7%, mientras el disturbio ha disminuido consistentemente hasta llegar a 0,4% (CINEP, 2008). Bajo este argumento, las acciones violentas de la movilización del 29 de agosto realizada dentro del paro agrario pueden explicarse como sectores radicales a nivel ideológico o que prefieren la confrontación antes que la negociación para presionar al Gobierno, y que en el marco de la libertad que tienen las movilizaciones pueden integrarse en ellas y realizar sus propias agendas.

De acuerdo a los sectores sociales movilizadores, a las oportunidades políticas y al repertorio que usan,

se puede determinar si la agenda de las organizaciones que estructuran la movilización será de tipo confrontativo o cooperativo con su oponente, el cual puede variar entre ser gobiernos nacionales, locales o empresas privadas transnacionales como las mineras. En ese orden de ideas, la mayoría de las movilizaciones que se han presentado bajo el gobierno de Juan Manuel Santos cuentan con una agenda de tipo cooperativo, al tener la mayoría de ellas como objetivo final la negociación de sus demandas y no la confrontación, máxime en el marco de un proceso de diálogo con las guerrillas de las FARC que podría hacerles perder autonomía, legitimidad y capacidad como organizaciones sociales movilizadas. Por lo tanto, al no desafiar, ni exigir un cambio total del régimen político democrático, sino realizar un control de las políticas públicas implementadas, las movilizaciones han propendido por mejorar y ampliar las formas de representación política, así como la incidencia de su actuación en el proceso político y en la gobernabilidad. Ahora bien, como resalta el Informe del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2013:

El 12 de octubre, estudiantes de universidades públicas y la policía antimotines se enfrentaron en la capital de Colombia durante una marcha realizada en culminación de la llamada Semana de la Indignación. Movidos por la idea de protagonizar una gran jornada nacional de protesta social, al llamado de los “indignados” se sumaron en el mismo día sindicalistas, transportadores, estudiantes, educadores y funcionarios judiciales, que rechazaron algunas de las políticas del Gobierno que —aseguraban— iban en contravía de las grandes mayorías del país. Las protestas respondieron al interés del movimiento Marcha Patriótica de impulsar su proyecto político bajo la figura de los indignados y fue promovido por la influencia chavista. No fue casual que se programara a menos de una semana del inicio de los diálogos entre el Gobierno y las FARC en Oslo. En ciudades principales como Bogotá, Cali, Medellín y Bucaramanga miles de personas salieron a [las] calles para reclamar mejores condiciones

laborales, inversión en educación o nivelación salarial para poner fin a un paro de empleados judiciales. En las movilizaciones se rechazó el paquete legislativo en temas como la reforma tributaria y previsual.

Si bien el crecimiento de la economía colombiana sostenido en las cuatro locomotoras del desarrollo parece tener resultados positivos, la frecuencia de las movilizaciones evidencia que algo está pasando respecto a la efectividad de las políticas sociales, la corrección de los graves problemas de inequidad y asimetría en la renta. Esos graves problemas estructurales es lo que los diferentes movimientos evidencian en sus demandas, las cuales se pueden clasificar en dos tipos:

i. Demandas en relación a la confección, implementación y evaluación ineficiente o insuficiente de políticas públicas. Allí podemos inscribir la movilización estudiantil, el paro de la salud, el paro minero, o las movilizaciones indígenas y ambientalistas, acciones colectivas que funcionan como un *accountability* social en la medida en que señalan los déficits institucionales, incomodan al poder y permiten eventualmente desarrollar una “inteligencia política de la democracia que descansa en el desarrollo de instituciones capaces de generar decisiones colectivas sabias” (March y Olsen, 1995).

Colombia, al igual que otros países de la región andina, realizó no sin traumatismos un cambio en el modelo económico que fracturó formas de producción en diversos sectores, obligó a otros a transformarse para ser competitivos y elevó los niveles de incidencia del mercado en los decisores políticos y dentro de los espacios de decisión; sin embargo, a diferencia de otros países en los que la movilización evidenció resistencia a las políticas neoliberales con resultados importantes de ingobernabilidad, Colombia a pesar de la violencia sistémica que la caracteriza, operó las reformas hace más de una década sin ninguna movilización o movimiento significativo que cuestionara el modelo adoptado.

ii. En ese orden de ideas, el otro grupo de demandas que guarda relación con el primero se estructura en torno a la evaluación del modelo económico

agudizado por la firma de diversos tratados de libre comercio e inversión extranjera en temas minero energéticos.

---

**Las movilizaciones se han estructurado en torno a la evaluación del modelo económico agudizado por la firma de diversos tratados de libre comercio e inversión extranjera en temas minero energéticos.**

---

Allí se circunscriben el paro agrario nacional y el minero, que tienen dos peticiones similares: primero, la participación efectiva de las organizaciones en la formulación y el desarrollo de políticas públicas agraria y minera, con el fin de realizar cambios que permitan mayor capacidad de regulación del Estado; segundo, la implementación de medidas y acciones frente a la crisis de la producción agropecuaria que ha debilitado a los productores tradicionales erosionando sus ganancias y creando un modelo que consideran más concentrador y excluyente. Por lo tanto, asistimos a una activación de la movilización, gracias a la profundización del clivaje Estado-mercado, así como a la presencia de débiles estructuras partidistas que han dejado espacios y oportunidades a organizaciones sociales con capacidad de incidencia dentro de los decisores del sistema político.

El alcance nacional de la movilización y la frecuencia que ha alcanzado evidencian que la sociedad civil en Colombia tiene un importante grado de organización, que viene desarrollándose desde la década de los noventa cuando se entendió la necesidad de “la apertura de un diálogo más amplio entre el Estado y la sociedad civil con el fin de dejar atrás el enfrentamiento per se y por el contrario, contribuir en la creación de una relación constructiva” (Bonamusa, Segura y Villar, 1996, p. 27). Si bien la violencia, la ineficiencia burocrática, la corrupción y la crisis de representación de los partidos, dificultan la efectividad de la gobernabilidad a lo largo del país, la sociedad civil en Colombia ha apostado por la formulación de proyectos y el fortalecimiento de sus acciones especialmente locales, apostando a lógicas de no violencia y de cooperación con el Estado y con otros actores y organizaciones internacionales.

Los numerosos movimientos, plataformas, iniciativas, organizaciones de base, asociaciones, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y centros de pensamiento, entre otros que se crean a lo largo del territorio nacional, evidencian el empoderamiento y la incidencia de estos actores en los procesos de decisión de política pública local, en los que la sociedad civil intenta, en confrontación ocasionalmente y en cooperación en la mayoría de veces, solucionar contextos complejos de sus comunidades. Si bien sus acciones pueden ser consideradas como limitadas, se destaca el impacto que tienen para el fortalecimiento de la participación política y la democracia en niveles subnacionales. Finalmente, la sociedad civil es representativa, ganándole espacio a los partidos políticos en la medida en que logra representar los intereses de la sociedad y actuar de forma autónoma, creativa y cooperativa dentro del sistema político colombiano.

---

**La sociedad civil es representativa, ganándole espacio a los partidos políticos en la medida en que logra representar los intereses de la sociedad y actuar de forma autónoma, creativa y cooperativa dentro del sistema político colombiano.**

---

Así, la sociedad civil organizada es capaz de identificar la estructura de oportunidad política para visibilizar y presionar al Gobierno para que sus demandas sean atendidas, a través de movilizaciones numerosas, sostenidas y nacionales que dejan a la vista de la sociedad, las debilidades de los gobiernos y la incapacidad de las políticas. En ese orden de ideas, tres pueden ser las razones de las movilizaciones en Colombia:

- i. Inconexión institucional respecto a las decisiones políticas nacionales y su ejecución a nivel subnacional con elevados costos en la eficiencia del Gobierno, lo cual genera incumplimiento en los acuerdos y compromisos que se han ejecutado entre el Estado y los colectivos. Al no tener resultados y sí tener las organizaciones capacidad de presión subnacional, deciden realizar diversas acciones colectivas en las que ya no solicitan hablar con los gobernantes locales, quienes podrían resolver de manera más expedita la demanda, sino directamente con las instancias

centrales del poder como ministros e incluso el mismo Presidente de la República.

- ii. Después de veinte años de cambio de modelo económico, se tiene ya una temporalidad importante para evaluar los resultados sociales del neoliberalismo, el cual ostenta efectos positivos en términos macroeconómicos, gracias a la inversión extranjera y los tratados comerciales con otros mercados. Sin embargo, las falencias para corregir la inequidad y en apostar a la cobertura antes que a la calidad en el diseño de las políticas públicas, evidencian la coexistencia de dos posiciones en el sistema político colombiano a través del clivaje Estado-mercado. Las organizaciones sociales que defienden la necesidad de cierta regulación del Estado apuestan, por medio de las movilizaciones, a posesionar nuevas dialécticas que demuestran la actual complejidad entre regulaciones públicas, mercantiles, asociativas y comunitarias que compiten por espacios de influencia, erigiéndose y fortaleciéndose las organizaciones de la sociedad civil como una red de acción crítica, la cual está construyendo en el plano simbólico, un sistema de códigos (injusticia/privatización/soberanía/paz) que les permite interpretar y convencer a la sociedad de unirse a su cuadro alternativo de valores de referencia.
- iii. Con la fuerte desafección de la sociedad a los partidos políticos y la miopía de estos al no construir vínculos estratégicos y sostenidos con diversos sectores sociales y un contenido programático acorde a los cambios sociales, culturales y simbólicos que vive el país, los movimientos actúan con el objeto de visibilizar nuevos problemas y presionar a los partidos políticos representados en diversas instancias institucionales. Por tanto, la capacidad de construir y organizarse como redes de acción colectiva por parte de las organizaciones se amplifica, en la medida en que la gente las provee de legitimidad y apoyo, brindándoles recursos que les permiten convertirse en representantes de las demandas de grandes sectores de la sociedad colombiana.

## Prospectiva y recomendaciones

En primer lugar, las movilizaciones sociales que se han presentado en Colombia durante los últimos años

evidencian que la apertura de oportunidades políticas (como reducción de la represión, aumento de las libertades, presencia institucional y crecimiento económico sostenido) incrementa la contestación, lo cual demuestra indicadores positivos en términos de orientación e identificación de los valores y objetos del sistema político, es decir, cómo y para qué funcionan. Estas situaciones pueden explicarse como indicadores de mejoras en la calidad de la democracia, al aceptar niveles más altos de disenso colectivo a la vez que fortalecen con ello los canales de representación política, más allá de los partidos políticos.

Por lo tanto, al ampliar y permitir el desarrollo de estos canales de representación (las movilizaciones), los partidos políticos, representados en los tomadores de decisiones, deben interpretar las demandas de los líderes de las organizaciones sociales y de base, lejos de coordinadas ideologizantes (colaboradores del terrorismo, fanáticos del desorden, con intereses de desestabilización y torpedeo a los resultados del Gobierno). En ese orden de ideas, se sugiere la creación de líneas de trabajo dentro de la burocracia en las que se identifiquen las organizaciones con mayor capacidad y recursos, con el fin de establecer un trabajo coordinado (nacional y especialmente local) en el que se haga seguimiento a las situaciones y los acuerdos a los que se llegue, con la intención de reducir las oportunidades para movilizaciones a gran escala en las que el Gobierno pierde recursos de negociación.

En segundo lugar, los tomadores de decisiones deben identificar que el cambio sociocultural y económico en el país plantea una sociedad en tránsito, por cuanto a viejas demandas sin resolver, como tierras, salarios, formas de trabajo en la minería, garantía a derechos humanos y educación, se suman nuevas demandas como LGBTI, matrimonio igualitario, aborto y medio ambiente. Por lo tanto, los colectivos son diversos y el tipo de negociación que se establezca con ellos debe responder a cánones en los que los acuerdos y los lineamientos correspondan a avances significativos y reales para las organizaciones de la sociedad civil que se estructuran alrededor de estos nuevos movimientos sociales, NMS. En ese sentido, los NMS evidencian la tensión entre el individuo y el Estado, donde los partidos políticos

deben reevaluar sus contenidos programáticos de acuerdo a los contextos socioculturales actuales, ya que al crear los incentivos adecuados en las negociaciones, el resultado será un efecto más cooperativo entre instituciones y organizaciones sociales, reforzando que en la movilización de la sociedad actual lo que importa es incidir en las decisiones políticas dentro de un marco democrático, y no la toma del poder político. Por supuesto, no se plantea aquí que los partidos realicen cambios que modifiquen sus principios y valores estructurales y programáticos, sino que hagan una revisión de los mismos a la luz de las nuevas realidades y discusiones nacionales, permeadas por planteamientos internacionales.

En tercer lugar, si bien la literatura especializada plantea una enorme movilización social como signo de crisis de gobernabilidad, lo que sucede en Colombia

no alcanza a tener esta dimensión. La razón de ello es la debilidad de los vínculos estratégicos tanto de los partidos políticos como de las organizaciones de la sociedad civil con la sociedad colombiana, para llegar a estructurar un movimiento social de tal dimensión que pueda desestabilizar al Gobierno para que pueda ser interrumpido. La debilidad de los partidos políticos en crear militantes que no se activen solo durante las elecciones y la de las organizaciones de la sociedad civil en crear aliados estratégicos dentro de la institucionalidad, debilita la creación de vínculos sociales poderosos que permitan, en acciones estratégicas, una interacción de intercambio de recursos en que los partidos políticos promuevan las peticiones de sus aliados y mantienen sus preeminencias, mientras las organizaciones de la sociedad civil brindan recursos simbólicos y tangibles a los partidos políticos tanto de gobierno como los que se encuentren en la oposición.

## Referencias

### Bibliografía

- Abrew, N. (Junio de 2013). La deuda de las EPS con los hospitales llegó a \$4,88 billones en 2012. *Diario La República*. Obtenido de: [http://www.larepublica.co/economia/la-deuda-de-las-eps-con-los-hospitales-lleg%C3%B3-488-billones-en-2012\\_41427](http://www.larepublica.co/economia/la-deuda-de-las-eps-con-los-hospitales-lleg%C3%B3-488-billones-en-2012_41427).
- Bonamusa, M., Segura, R. y Villar, R. (1996). La sociedad civil y la redefinición de lo público. *Revista Colombia Internacional*, No. 34, p. 26-33.
- Botero, J. (s.f.). *Desempleo e informalidad en Colombia*. Un modelo de equilibrio general. Obtenido de: [http://www.cepal.org/comercio/tp1/contenidos/DESEMPLEO\\_INFORMALIDAD\\_CGE\\_Colombia\\_BOTERO.pdf](http://www.cepal.org/comercio/tp1/contenidos/DESEMPLEO_INFORMALIDAD_CGE_Colombia_BOTERO.pdf).
- Cardona, A. (s.f.). *Gasto Público Social de Colombia 2000-2010*. Recuperado el 1 de noviembre de 2013 de: [https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=p2u1Td\\_tVhY%3D&tabid=108](https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=p2u1Td_tVhY%3D&tabid=108).
- Falla, A. M. (5 de junio de 2013). *Situación del agro es crítica*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.co/index.php/economica/item/219673-situacion-del-agro-es-critica>.
- Fundación Konrad Adenauer. (2013). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2013*. Montevideo: KAS-Politrat.com.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo. Una perspectiva centrada en el autor*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Colegio de San Luis.
- Restrepo, A. (2012). *Luchas campesinas en tiempos de leyes de desarrollo rural*. *Cien Días*, CINEP. Disponible en: [http://www.cinep.org.co/archivoscinep/Cien-dias\\_75/10.Luchas\\_campesinas\\_Ciendias75.pdf](http://www.cinep.org.co/archivoscinep/Cien-dias_75/10.Luchas_campesinas_Ciendias75.pdf).
- Olsen, J. y March, J. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Snow, D. y Benford, R. (1992). Master frames and cycles of protest. En Morris, A., McClurg, C. (eds.) *Frontiers in social movement theory*. New Haven: Yale University.
- Tarrow, S. (1998). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Editorial Alianza.

- Velasco, M. (2010). Democracia, gobernabilidad y movimientos sociales en Colombia 1990- 2006. En Jácome, F., Tanaka, M. (eds). *Desafíos de la gobernabilidad democrática, reformas institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: IE, IDRC-CRDI, INVESP.

### Referencias periodísticas

- Periódico Portafolio, 25 de octubre de 2013.
- Periódico Portafolio, 15 de mayo de 2012.
- Revista Semana, 12 de marzo de 2011.
- Periódico Portafolio, 18 de abril de 2013.
- INFOLATAM, 2013.
- Periódico Vanguardia, 15 de agosto de 2013.
- El País. (9 de Febrero de 2013). *Colombia es el cuarto país en informalidad laboral, según OIT*. Recuperado el 3 de noviembre de 2013 de: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/colombia-cuarto-pais-informalidad-labora-segun-oit>.
- Portafolio.co. (12 de mayo de 2011). *Supersalud inter vino ayer a la EPS Saludcoop*. Obtenido de: <http://www.portafolio.co/economia/supersalud-intervino-ayer-la-eps-saludcoop>.
- Portafolio.co. (26 de agosto de 2013). *La solución para crisis del agro no es bloquear los TLC*. Obtenido de: <http://www.portafolio.co/economia/crisis-del-agro-colombia>.

### Informes institucionales

- Boletín DANE*. (2012). Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol\\_exp\\_mar12.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_mar12.pdf).
- MESEP. (2012). *Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, DNP, y Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.
- Ministerio de Educación Nacional, MEN. (14 de mayo de 2010). *Estadísticas del sector educativo*. Obtenido de: [http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?begin=1&seccion=9&id\\_categoria=2&dpto=&mun=&et=&ins=&sede=](http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?begin=1&seccion=9&id_categoria=2&dpto=&mun=&et=&ins=&sede=).

Ministerio de Salud y Protección Social . (s.f.). *Ministerio de Salud y Protección Social*. Obtenido de: [http://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Cobertura\\_sdelR%C3%A9gimenSubsidiado.aspx](http://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Cobertura_sdelR%C3%A9gimenSubsidiado.aspx).

## Informes de organizaciones

*Informe CINEP*. (2008). Disponible en: [www.cinep.org.co/index.php?option=com\\_docman&task](http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_docman&task).

OECD. (18 de octubre de 2010). *Resultados prueba PISA 2009*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/pisa/pisa2009keyfindings.htm>

OECD. (24 de septiembre de 2013). *Roadmap for the accession of Colombia to the OECD convention*. Obtenido

de: <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=c%282013%29110/final&doclanguage=en>.

SAC. (2011). *Balance y perspectivas del sector agropecuario 2010-2011*. Recuperado el 4 de octubre de 2013 de: <http://www.sac.org.co/es/estudios-economicos/balance-sector-agropecuario-colombiano/10-balance-y-perspectivas-del-sector-agropecuario-2011-2012.html>.

SAC. (2013). *Balance y perspectivas del sector agropecuario 2012-2013*. Obtenido de: <http://www.sac.org.co/images/estueconomicos/Balance%20del%20Sector%20Agropecuario%202010-2011%20final.pdf>.

## ■ ¿Crisis de legitimidad en Chile? Movilizaciones sociales y sistema político

Juan Pablo Luna <sup>1</sup>

### Introducción: Chile y su crisis de legitimidad

Chile vive hoy una crisis de su modelo de desarrollo. En particular, dicha crisis (de “legitimidad”) cuestiona las claves que estructuraron la vida política y social del país en las últimas tres décadas. Asimismo, no es estrictamente equivalente a la de otros casos en que recientemente se asistió a procesos de movilización social en contra del *establishment* político. La crisis de Chile es, en realidad, multidimensional y de desenlace difícil. Se argumentará, además, que es probable se desenlace como una crisis “en cámara lenta” en el corto y mediano plazo. Para comprender el tenor y la extensión del fenómeno, se propone separar analíticamente la crisis de legitimidad que se verifica a nivel social, con aquella presente a nivel del sistema político. En función de dicha separación, es posible entender el rol de la movilización social y sus posibles alcances.

La crisis chilena resulta de un desencuentro creciente entre una sociedad civil en la que se han producido cambios profundos y un sistema político osificado y que, en jerga futbolística, tiene todos los incentivos y herramientas para “jugar al achique”. En términos esquemáticos, dicha crisis resulta de un proceso de politización de la desigualdad en sus múltiples manifestaciones a nivel

social, y de la simultánea incapacidad del sistema político para procesar institucionalmente la demanda social por mayor equidad y menos “abuso”. Por lo demás, una sociedad que se ha vuelto relativamente más horizontal, se enfrenta a un sistema de partidos que funciona y se reproduce en clave oligárquica. En dicho contexto, la presunción respecto a la colusión entre el poder económico y el poder político, recurrentemente denunciada por distintos actores sociales, resulta un poderoso catalizador del descontento respecto a la elite.

**La crisis chilena resulta de un proceso de politización de la desigualdad en sus múltiples manifestaciones a nivel social, y de la simultánea incapacidad por parte del sistema político de procesar institucionalmente la demanda social por mayor equidad y menos “abuso”.**

La transformación observada en los últimos veinte años en la sociedad es en buena medida producto de un modelo de desarrollo que ha generado altos y sostenidos niveles de crecimiento económico, acceso a bienes de consumo e instancias relativamente más frecuentes de movilidad social ascendente (se pasó de un sistema de “castas”, a una sociedad estratificada y desigual, pero donde la movilidad social ascendente es al menos plausible como horizonte). Si bien el crecimiento económico y sus subproductos contribuyeron a legitimar al sistema político y sus claves fundamentales de funcionamiento, dicha fuente de legitimidad ha dejado de ser suficiente. En este sentido, el éxito del “modelo” explica en parte su crisis actual. A esto se suma la frustración social con las promesas incumplidas del

<sup>1</sup> Juan Pablo Luna es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill (2006). Actualmente es el coordinador en Chile de la Encuesta del *Latin American Public Opinion Poll* (LAPOP), desarrollada por la Universidad de Vanderbilt. También es Profesor Asociado en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

“modelo”, entre las que ocupan un lugar fundamental, la “falsa” promesa de movilidad intergeneracional a través de la inversión y el logro educativo; y la creciente percepción de “abuso” por parte de las grandes compañías y del sistema financiero.

Si bien podría argumentarse que la crisis que hoy vive Chile es similar a la de otros casos en los que se han verificado fuertes instancias de movilización “antisistema” (Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Italia, Costa Rica, España, EE.UU.), hay al menos cuatro elementos interrelacionados que permiten sostener la tesis contraria. Primero, crisis similares tuvieron lugar en gran parte de los países de la región en los años noventa del siglo pasado. Dichos procesos de crisis terminaron, a nivel del sistema político, con una reconfiguración profunda (y en algunos casos, con el colapso) del sistema de partidos tradicional y del modelo de representación política (Bolivia, Ecuador, Venezuela, también Italia). Podría pensarse que la crisis chilena es equivalente a la que se verifica en otros casos de la región, o más aún, podría argumentarse que Chile es un caso “modelo” (o “líder”, a nivel de América Latina), en tanto ha evitado dicha crisis. Sin embargo, conviene pensarlo como un caso atrasado respecto a la dinámica regional. Dicho atraso tiene que ver, probablemente, con la ausencia de crisis económicas de magnitud hacia fines de los noventa, así como con mecanismos de anclaje del sistema político tradicional.

Segundo, a diferencia de lo observado en la mayoría de los restantes casos, la crisis chilena se produce, precisamente, en un contexto de relativamente alto y sostenido crecimiento económico. El contrafáctico que hay que plantear en dicho sentido es ¿cuánto más profunda sería la crisis en el marco de una recesión o declive económico? Ni siquiera se verifica en Chile una crisis de la seguridad pública (sino más bien una caída sistemática de los niveles de victimización por criminalidad), como aquellas que han desencadenado fenómenos de movilización social y crisis política en Colombia, México, Perú o Argentina.

**La crisis chilena se produce, precisamente, en un contexto de relativamente alto y sostenido crecimiento económico.**

Tercero, Chile cuenta con un sistema político fuertemente anclado a nivel institucional. Dicho anclaje, al menos a corto y mediano plazo, produce un resultado contradictorio: un sistema cada vez más ilegítimo en términos sociales, cuenta con una fuerte capacidad de autoreproducción. Esto, a su vez, desestimula procesos de adaptación partidaria y renovación programática capaces de contribuir a encauzar y canalizar la demanda social, al tiempo que desgasta (y contribuye a quebrar) a los movimientos sociales. Así, la crisis de legitimidad no tiene desenlace en el corto plazo, generando nuevos incentivos para que la clase política tienda a aferrarse cada vez con más vehemencia (aunque no siempre explícitamente) a los mecanismos institucionales de anclaje. Si bien estos son bien conocidos (por ejemplo, binominal y quórums calificados), también operan mecanismos “no institucionales”.

La altísima personalización de la política que hoy se verifica en el país es, muy probablemente, el más importante entre dichos mecanismos no institucionales. En este sentido, más allá de liderazgos populares (con o sin trayectoria partidaria previa), no parece haber mucho que estructure las corrientes electorales, tanto a nivel local, como a nivel nacional. Por ejemplo, la adhesión a Michelle Bachelet no es transferible, ni a nivel de los partidos que la apoyan, ni a nivel sistémico. Tampoco parece serlo la que lograron generar los liderazgos de Andrés Allamand y Laurence Goldborne en la Alianza. Elocuentemente, estos últimos dos liderazgos no surgen del ejercicio tradicional de la política, sino de la difusión de su “gestión” y capacidad de empatía (con los que sufren) en torno a dos accidentes que acapararon gran atención en los medios y la población (así como lo hizo en su momento, la imagen de Michelle Bachelet en una tanqueta de las FF.AA. o visitando clínicas de salud en el operativo para la reducción del tiempo de espera).

Tanto los mecanismos institucionales como los no institucionales generan una fuerte tendencia inercial que impide dos tipos de cambio: mientras inhibe procesos de quiebre o desborde social del sistema, también bloquea procesos graduales de reforma y recambio. Como parámetro comparativo, cabe señalar que incluso en sistemas mayoritarios y fuertemente descentralizados

como el estadounidense (los que se supone también tienden a la inercia y moderación), los partidos políticos han mostrado recientemente una permeabilidad social mucho mayor que aquella con que cuenta el sistema chileno actual (por ejemplo, no podría entenderse sin ello el fenómeno de expansión del *Tea Party* en el Partido Republicano). En síntesis, el doble bloqueo de procesos de cambio rápido y de transformación gradual constituye un rasgo particular de la coyuntura que enfrenta el país. La crisis de legitimidad se manifiesta en espasmos cada vez más frecuentes, pero aún desarticulados. El desencanto no logra articularse del todo a nivel social, ni canalizarse institucionalmente por el sistema político. En este contexto, el *establishment*, crecientemente ilegítimo, logra reproducirse electoralmente (así como se reproduce la desigualdad a nivel social). Muy probablemente esta crisis, a diferencia de aquellas vistas en otros casos de la región, tenga un desenlace en “cámara lenta”.

---

**El desencanto no logra articularse del todo a nivel social, ni logra canalizarse institucionalmente por el sistema político.**

---

Cuarto, aunque se han realizado análisis de esta problemática desde hace tiempo, estos no pudieron prever la ola de movilizaciones que se produjo en 2011, constituyendo un hito fundamental en términos de la resurrección de la política “en las calles” como mecanismo para influir en la política pública y en el sistema político institucional. La repolitización de la desigualdad no podría haberse generado en ausencia de la irrupción del movimiento estudiantil. Tampoco fueron muchos quienes previeron los altísimos niveles de abstención electoral (ni las claves de su distribución en distintos segmentos de la sociedad) bajo el primer ejercicio de inscripción automática y voto voluntario en 2012. En suma, ni los analistas (quienes conocemos la experiencia comparada y contamos además con una sintonía más fina respecto al caso de Chile), ni los propios actores políticos (que entre otras cosas calcularon mal la reforma al sistema electoral) fueron capaces de anticipar ninguno de ambos episodios a cabalidad. Esto supone, en definitiva, dos cosas. Las claves analíticas con que contamos son limitadas y la experiencia internacional no ayudó mucho para comprender la situación chilena. En suma, necesitamos afinar nuestro

diagnóstico sobre el problema y sus múltiples vertientes. La próxima sección discute una serie de pautas generales sobre cómo debe procederse a este respecto.

El resto del reporte se estructura de la siguiente forma. Primero, se presentan una serie de argumentos respecto al alcance de la crisis “del modelo” y del “sistema político”. Luego, una recapitulación y un análisis empírico respecto a los episodios de movilización social observados en Chile en los últimos dos años. Finalmente, se presenta una conclusión.

## Desempaquetando la crisis “del modelo”

Si bien la interacción problemática entre sociedad y sistema político es lo que produce la crisis, en términos analíticos conviene desempaquetar ambas arenas. A nivel social se habla de la “crisis del modelo”, pero se lo hace en términos bastante genéricos y comprensivos. En este sentido, los escritos de Alberto Mayol (así como los señeros y mucho más finos de Tomás Moulián y Manuel Antonio Garretón) asumen que la crisis es “de todo el modelo”.

Si bien existen claros “efectos demostración” y procesos de contagio entre distintos movimientos sociales y sectores de la vida social, así como nuevas tendencias que abonan la tesis de una crisis total (por ejemplo, caídas sistemáticas en la confianza en empresarios, carabineros, medios de comunicación tradicionales; más y más frecuentes instancias de viralización de denuncias y demandas vía redes sociales; un aumento en las demandas colectivas e individuales ante empresas y servicios privados; la creciente legitimidad y utilización de instancias de protesta extrainstitucional en un sinnúmero de ámbitos, etcétera), asumir que la crisis del modelo es “total” o “completa” es equivocado.

---

**Asumir que la crisis del modelo es “total” o “completa” es equivocado.**

---

En este sentido, es interesante recuperar el *insight* de la reciente monografía de Andy Baker sobre las reformas de mercado y la opinión pública en América Latina. Dicha

monografía argumenta que resulta necesario descomponer las reformas de mercado en al menos dos elementos: la apertura comercial y la privatización. Y con base a evidencia empírica que permite desempaquetar el apoyo ciudadano a ambos componentes concluye que los latinoamericanos apoyan las primeras reformas (porque generan un inédito acceso a bienes de consumo a bajo costo) y resisten las segundas (en tanto los servicios siguen siendo de calidad regular y los precios se han incrementado). En síntesis, la realidad social contiene múltiples matices y contradicciones. Esto es evidente, en el caso de Chile, al analizar por ejemplo la problemática mapuche desde la lógica de las distintas comunidades; o al analizar la (baja) disposición a pagar más impuestos de aquellos que simultáneamente dicen estar preocupados por el problema de la desigualdad y se ubican en los dos primeros deciles de ingreso.

En definitiva, más que asumir una crisis sistémica, hace falta identificar y diagnosticar mucho mejor (i.e. de manera menos apasionada y más analítica, en base a metodologías intersubjetivamente válidas) cuáles son los ámbitos de la vida social donde se verifica la crisis de legitimidad. Y por otro lado, entender mucho mejor, en qué ámbitos existe malestar, y en cuáles de esos ámbitos/arenas el malestar existe pero es difuso y se articula solo a nivel individual (el ámbito laboral y de derechos de consumidor es uno de ellos). Esto último serviría para realizar un contrapunto con aquellos otros ámbitos/arenas/*issues* en los que se han articulado recientemente mecanismos de acción y organización colectiva de manera exitosa (por ejemplo, oposición a hidroeléctricas).

## Economía

### La crisis del modelo y la economía

Si bien podría intuirse una relación entre la crisis de legitimidad del modelo socioeconómico y la presencia de una crisis económica, cabe señalar que en el caso de Chile dicha hipótesis no es sostenible. El país se encuentra entre los de más alto y sostenido crecimiento económico en los últimos veinte años, lo que se ha traducido, en los años recientes, en niveles récord de empleo y reducción de los niveles de pobreza (véase datos

del Banco Central de Chile y del Instituto Nacional de Estadística). Al mismo tiempo, ha logrado mantener niveles bajos de inflación (en torno a 5% en el último lustro) y endeudamiento externo, conservando además su programa de superávit estructural. En este sentido, el aumento sostenido del flujo exportador (propiciado además por el alto precio internacional del cobre) ha logrado financiar un aumento también sostenido del gasto social. Coronando esta trayectoria exitosa, Chile se ha integrado recientemente a la OECD (siendo junto con México los únicos países latinoamericanos miembro de la organización) y ha celebrado tratados de libre comercio con EE.UU. y socios clave en la región del Asia Pacífico.

---

**Chile se encuentra entre los países de más alto y sostenido crecimiento económico en los últimos veinte años, lo que se ha traducido, en los años recientes, en niveles récord de empleo y reducción de los niveles de pobreza.**

---

En términos de opinión pública, la evaluación sobre la marcha de la economía, tanto en sus versiones socio-tópicas como individuales, ha reflejado una posición relativamente optimista y estable (*Encuesta LAPOP*, olas 2006, 2008, 2010 y 2012). El peor momento, en términos reales y percibidos, coincide con los coletazos de la crisis “subprime” en EE.UU., durante el fin del gobierno de la presidenta Bachelet. No obstante, fue precisamente en dicho período, cuando se verificaron más altos niveles de aprobación presidencial en Chile, atribuibles al buen manejo económico del shock externo (*Encuesta LAPOP*, 2010).

En síntesis, las movilizaciones sociales no coinciden en Chile con un ciclo económico a la baja, ni tampoco con un aumento de los niveles de pesimismo económico a nivel subjetivo. En todo caso, la movilización social podría interpretarse más como la consecuencia de una crisis de expectativas generada por un proceso sostenido de crecimiento económico. Por esta razón, la ola de protesta ha sido frecuentemente asociada a los problemas de legitimidad presentes en las sociedades de “ingreso medio”. En el caso chileno, la crisis de expectativas resulta fundamentalmente de dos promesas

aún incumplidas del modelo de desarrollo: a) la frustración de la promesa de movilidad ascendente a nivel intergeneracional vía logro educativo; y b) la persistencia de patrones estructurales de profunda desigualdad y vulnerabilidad social. Ambos aspectos son analizados más adelante.

**La movilización social podría interpretarse más como la consecuencia de una crisis de expectativas generada por un proceso sostenido de crecimiento económico.**

## Política

### Desempaquetando la crisis “política”

En cuanto a la crisis de la política, también es necesario explorar la existencia de una serie de matices y tendencias contradictorias. Por un lado, la legitimidad de instituciones políticas clave (por ejemplo, Congreso, partidos políticos, elecciones) ha declinado significativamente en los últimos años y se encuentra entre las más bajas de toda la región. Por otro lado, al realizar investigación cualitativa a nivel local, es posible constatar que la ciudadanía en general aprueba a sus representantes parlamentarios y simpatiza con ellos, los que son elegidos en las mismas elecciones que hoy no generan confianza, mientras participan como miembros de instituciones colectivamente desprestigiadas (partidos y Congreso). En otras palabras, la legitimidad de los actores colectivos parece ser mucho menor que la de sus miembros vista en términos individuales.

**Chile evidencia una contradicción. Mientras que las instituciones colectivas están desprestigiadas, los parlamentarios (individuales) tienen niveles de aprobación entre los ciudadanos.**

Esto refleja una doble problemática. En primera medida, la incapacidad de las instituciones representativas de articular corrientes programáticas amplias, capaces de canalizar y representar las nuevas demandas sociales. Y segunda, la capacidad que los políticos han

desarrollado a nivel individual para reproducir adhesiones a nivel local (sea mediante ejercicios de *brokerage* o el desarrollo de liderazgos personalistas), aislándose del descontento sistémico. Esta es otra clave fundamental para entender la reproducción intertemporal de un sistema poco legítimo a nivel agregado, pero con fuerte inercia.

También es posible entrever tendencias contradictorias respecto a otras actitudes. A modo de ejemplo, la legitimidad de la democracia (como idea de régimen, en abstracto) ha venido creciendo sistemáticamente en Chile durante las últimas dos décadas. Esto tiene que ver con el remplazo generacional de una cohorte poblacional en que existía un número significativo de simpatizantes de la dictadura (así como con un sesgo retrospectivo en las respuestas). No obstante, la tendencia refleja también una demanda por “más” democracia, enraizada muy fuertemente en las nuevas generaciones. En este mismo sentido, buena parte de los movimientos sociales que han emergido en el último tiempo articula un reclamo por democratizar nuevos espacios (el ámbito regional, por ejemplo) y por integrar elementos relacionados con prácticas de democracia participativa (democracia líquida, democracia directa, etcétera). No obstante, al mismo tiempo, dichas generaciones presentan tasas de participación político institucional sumamente bajas y declinantes durante el mismo período.

**Aunque las nuevas generaciones demandan más democracia regional y participativa, las tasas de participación político institucional han declinado.**

Como tercer ejemplo, considérese el siguiente. Desde posturas filosóficas antagónicas, algunos sectores del movimiento social (esencialmente las tendencias anarquistas, muy enraizadas en varias federaciones de estudiantes) y aquellos ciudadanos que deciden no involucrarse en política, comparten su desprecio por la política institucional. Mientras tanto, desde otros sectores del movimiento social (a modo de ejemplo, Red Democrática o Red Liberal, ambos surgidos del corazón de la elite), lo que parece primar es una postura “reformista”, en que la visión sobre la crisis del sistema político es más una crisis “por falta de renovación”. Desde

esta última postura, el remplazo de elites, pero también, la negociación con la elite en el ámbito de la política institucional, es visto como un instrumento válido para buscar una reforma al sistema y al modelo (desde dentro). En otras palabras y de modo muy clásico, el movimiento social se encuentra quebrado respecto a los cursos de acción posibles y deseables (táctica y estrategia). Si bien este cisma no es aún del todo visible, se pondrá de manifiesto en caso de que, por ejemplo, la Concertación retorne al gobierno y los movimientos “reformistas” logren elegir una reducida bancada parlamentaria. Dicha bancada estará atenazada entre “transar” con la Concertación a quien buena parte de su base social desprecia, o ser acusada de, al menos por omisión, “hacerle el juego a la derecha”. Nuevamente, la interacción entre la racionalidad limitada de los agentes y la inercia provista por los enclaves institucionales terminaría retroalimentando la crisis, pero también su inercia (al desencantar a la base social de los agentes de cambio que se han mostrado como más dinámicos en el último tiempo).

Finalmente, si bien se ha instalado en Chile una fuerte demanda por una asamblea constituyente, existen dos problemas fundamentales. Por un lado, la asamblea constituyente es un *diché*. Mientras algunos actores parecen utilizarla como sinónimo de remplazo al binominal y eliminación de quórum calificados, otros van mucho más allá y plantean el avance hacia un esquema de gobierno federal, con régimen de gobierno parlamentario y la introducción de mecanismos de democracia directa y participativa. Si bien todos estos elementos podrían ser parte de una reforma constitucional, no parece existir, ni siquiera, un mínimo-común-denominador en los discursos de quienes plantean esta posibilidad. Y en el caso de la ciudadanía, asamblea constituyente parece más un sinónimo de “que se vayan todos”, que un proyecto mínimamente articulado. Por otro lado, aún de lograrse un proyecto razonablemente articulado de reforma constitucional (el que en otros casos ha surgido en las propias asambleas constituyentes), el mecanismo de asamblea constituyente no es institucionalmente viable en el marco de la Constitución chilena. Esta solo habilita la posibilidad de reforma vía mecanismos institucionales proclives a la inercia y al bloqueo. Desarticular dicho bloqueo es clave para todo proyecto de reforma, pero no puede

hacerse sino extra constitucionalmente. Mientras tanto, toda reforma constitucional procesada por vía institucional, promete más inercia que cambio. *Catch 22*<sup>2</sup>.

## Actores sociales y movilizaciones

### El año 2011 y después

Durante 2011, el consenso respecto al “modelo chileno” se fracturó. Si bien siempre convivieron en la posttransición chilena miradas “autocomplacientes” y “autoflagelantes” respecto al modelo político y de desarrollo, las movilizaciones estudiantiles y sus múltiples derrames parecen marcar un punto de inflexión. En esta sección presento un breve diagnóstico sobre la contingencia política chilena durante 2011, identificando líneas de continuidad y cambio respecto a la política de la posttransición en el país. Específicamente analizo la configuración del sistema de partidos, así como la evolución de la protesta social juvenil. Exploro también por qué la protesta logró niveles de adhesión y apoyo ciudadano sin precedentes, y por qué este proceso y sus resultados ocurrieron en 2011 y no antes.

**Durante 2011, el consenso respecto al “modelo chileno” se fracturó. Si bien siempre convivieron en la posttransición chilena miradas “autocomplacientes” y “autoflagelantes” respecto al modelo político y de desarrollo, las movilizaciones estudiantiles y sus múltiples derrames parecen marcar un punto de inflexión.**

### El sistema de partidos antes de la irrupción de la protesta<sup>3</sup>

Los análisis disponibles sobre el caso chileno lo consideran como un ejemplo virtuoso de institucionalización partidaria a nivel regional. No obstante ellos,

<sup>2</sup> Expresión que alude a una situación paradójica, al estilo de un círculo vicioso.

<sup>3</sup> Esta sección se basa en un trabajo en coautoría con Fernando Rosenblatt, encargado para un proyecto de investigación sobre la política interna de los partidos políticos chilenos liderado por Lucas Sierra (CEP) y Francisco Javier Díaz (CIEPLAN). Agradezco a los tres la posibilidad de reproducir parcialmente el texto del reporte de investigación.

Chile presenta actualmente un síndrome que ha sido común en la región: un profundo alejamiento entre la sociedad y los partidos y una creciente devaluación de los procesos electorales y de las instituciones representativas.

**Chile presenta actualmente un síndrome que ha sido común en la región: un profundo alejamiento entre la sociedad y los partidos y una creciente devaluación de los procesos electorales y de las instituciones representativas.**

Si bien no existe consenso respecto a cómo caracterizar adecuadamente los grados de enraizamiento social de un sistema de partidos, distintos indicadores existentes sobre el caso chileno ponen en duda la presencia de un sistema con altos niveles de legitimidad, enraizamiento y capacidad de canalizar la representación y participación ciudadana. A modo de ejemplo, de acuerdo a la *Encuesta LAPOP 2010*, los niveles de simpatía con los partidos políticos que se observan en Chile (aproximadamente 11% de la población declara simpatizar con un partido político) son incluso significativamente más bajos que los observados en Perú y Ecuador, dos casos que han sufrido profundas crisis partidarias en tiempos recientes. Mientras tanto, en Bolivia, Colombia y Venezuela, una fracción significativamente mayor de la ciudadanía declara simpatizar con un partido político. Por su parte, al analizar la evolución temporal de este indicador se observa una tendencia preocupante. Entre 2006 y 2010 el porcentaje de simpatizantes partidarios había caído 15% en Chile. Ningún otro país de la región registró tendencia similar.

A su vez, desde hace algún tiempo se observaba en el caso chileno una fuerte caída en la participación electoral, la cual se encuentra, por lo demás, fuertemente estratificada en términos etéreos, siendo los más jóvenes quienes desproporcionadamente declaran no haber votado en la última elección (20% de quienes tienen menos de 35 años dicen haber votado, comparado con aproximadamente 80% en las cohortes etéreas superiores). También de acuerdo a los datos de LAPOP 2010, Chile era el país de todas las Américas con los menores niveles declarados de inscripción electoral.

Finalmente, la crisis también se traducía a nivel de las organizaciones partidarias. Al analizar las opiniones de más de cincuenta líderes de partido durante 2010, los hallazgos de investigación tienden a reforzar el diagnóstico crítico respecto al sistema de partidos y su funcionamiento actual. De acuerdo a esta evidencia, las organizaciones partidarias parecían estar profundamente esclerosadas y habían perdido poder *vis-à-vis* líderes individuales que muchas veces aportaban recursos financieros de los que los partidos centralmente carecían. Esto condicionaba en gran medida los procesos de selección de candidatos y el funcionamiento de las estructuras de gobierno interno, favoreciendo las opciones de individuos con “connotación pública” y recursos financieros propios por sobre la militancia partidaria. En este sentido, la estructuración programática de los partidos y la “épica” gestada en la transición se habían debilitado muy significativamente. En un marco de debilidad institucional y deterioro de bienes colectivos sustanciales para sostener la articulación de lógicas de acción corporativa, los partidos habían ido constituyéndose como coaliciones, relativamente laxas, de candidatos individuales. Estos últimos competían descentralizadamente en el territorio y tendían a desarrollar liderazgos fuertemente personalizados. Particularmente en los distritos populares, la personalización de la política también se combinaba con instancias de caudillismo y particularismo.

Aún cuando articulaban críticas y manifestaban molestia y desagrado respecto a tal situación, las dirigencias partidarias no poseían la capacidad de contrapesar estas tendencias. En este sentido, los propios líderes partidarios parecían reconocerse “atenazados” por una lógica que en el corto plazo les aseguraba continuidad electoral y un flujo de recursos económicos que les permitía perdurar, pero que en el largo plazo contribuía significativamente a deteriorar y debilitar el funcionamiento institucional de sus colectividades políticas. La militancia se encontraba crecientemente desplazada y retraída, en tanto poseía una muy baja capacidad de elegir candidaturas y de requerir *accountability* por parte de los líderes elegidos.

En síntesis, hacía fines de 2010 existía en Chile un fuerte correlato entre el descontento social con los

partidos políticos y las actitudes de los líderes partidarios. Al tiempo que reconocían como virtudes del sistema su estabilidad y moderación, gran parte de los entrevistados planteaba un fuerte descontento con el funcionamiento de sus propios partidos, denunciando frecuentemente la presencia de prácticas irregulares, indeseables y, en muchos casos, ilegales en las organizaciones que ellos mismos lideraban. Usualmente, la situación actual se contraponía con un “pasado dorado”, y un buen número de los líderes sostuvo que si pudiera optar nuevamente, preferiría no involucrarse en la vida política del país. En definitiva, la evidencia sugería claramente que Chile contaba ya en 2010 con dos elementos mutuamente necesarios (aunque, por el momento, insuficientes) para una crisis profunda del sistema de partidos: un alto nivel de desarraigo social y un fuerte descontento (hasta ahora soterrado) por parte del liderazgo político.

---

**En definitiva, la evidencia sugería claramente que Chile contaba ya en 2010 con dos elementos mutuamente necesarios (aunque, por el momento, insuficientes) para una crisis profunda del sistema de partidos: un alto nivel de desarraigo social y un fuerte descontento (hasta ahora soterrado) por parte del liderazgo político.**

---

¿Cómo es posible entonces observar al mismo tiempo altos niveles de estabilidad electoral y desarraigo social? El “efecto cerrojo” que imprime el sistema electoral binominal es evidentemente el principal sospechoso, lo que se refleja continuamente en varias de las respuestas de los líderes políticos. En esta interpretación, el sistema electoral, mediante la restricción de la competencia a dos bloques principales y la centralización de poder (vía capacidad de nominación) en las cúpulas partidarias, ha permitido la estabilidad, aislando al sistema de partidos de una sociedad crecientemente frustrada con su accionar. En este contexto irrumpe el movimiento estudiantil.

## Los jóvenes que no estaban “ni ahí”

Si bien la democracia chilena podría etiquetarse como una de “baja intensidad”, los espasmos de protesta no son nuevos. En los últimos años, múltiples

conflictos sociales han logrado visibilidad pública en las calles (entre otros, el conflicto mapuche, diversas protestas en torno a temas ambientales, la situación de los deudores habitacionales y las protestas por la reestructuración del sistema de transporte capitalino mediante el Plan Transantiago). Desde el sistema político, estos movimientos sociales fueron enfrentados con un *mix* que combinó, en paquetes que terminaron siendo exitosos en términos de desactivar la protesta: a) mecanismos de negociación y cooptación usualmente articulados en torno a mesas de diálogo; b) concesiones puntuales que respondían a la demanda ciudadana, usualmente articuladas vía procesos de política pública fuertemente tecnocráticos, los que también buscaban generar quiebres internos en el movimiento; y c) instancias de represión selectiva y focalizada hacia los grupos más radicales.

En este marco y en 2006, con la irrupción del movimiento “pingüino”, los jóvenes chilenos saltaron a la escena política nacional, disputando el supuesto respecto a su apatía (“no están ni ahí”). La movilización terminó con la reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Educación aprobada durante el régimen militar por la Ley General de Educación, tomando en cuenta la propuesta de una comisión ciudadana convocada por la presidenta Bachelet, en la que participaron cuadros partidarios, técnicos y representantes del movimiento estudiantil. No obstante, en 2011, los estudiantes chilenos lideraron procesos de movilización política y protesta social cuyos antecedentes más próximos deben buscarse en el período de la transición a la democracia a mediados y fines de los años ochenta. Especialmente a nivel de estudiantes universitarios, los líderes del movimiento actual son viejos “pingüinos”.

La nueva ola de movilizaciones estudiantiles generó tres novedades relevantes. Por un lado, puso en entredicho la capacidad del sistema político de representar a la juventud, canalizando sus principales corrientes de opinión. Así, el movimiento estudiantil mostró, en su interacción con el sistema político, grados inéditos de hastío con el sistema de partidos. La movilización discurrió por fuera de los canales partidarios, asumiendo un tono fuertemente

anti partidocracia tradicional. De este modo, los estudiantes secundarios y universitarios (cuya gran mayoría no se encontraba inscrito para votar) irrumpieron fuertemente en el escenario político nacional, contribuyendo a “repolitizar” a la sociedad. No obstante, dicha repolitización es en gran medida en contra del *establishment* político tradicional.

---

**La nueva ola de movilizaciones estudiantiles discurrió por fuera de los canales partidarios, asumiendo un tono fuertemente anti partidocracia tradicional.**

---

Por otro lado, el movimiento no cedió ante los intentos de cooptación por parte del Gobierno, manteniéndose relativamente unido en torno a demandas tales como la “supresión del lucro” en la educación chilena. Así, la mesa de diálogo propuesta por el Gobierno no prosperó. Tampoco prosperaron los intentos por parte de los partidos y líderes de la Concertación por representar o “subirse” al movimiento, desde su tribuna como partidos de oposición. Sí han logrado hacerlo, aunque muy parcialmente, en el contexto de la campaña presidencial 2013-2014.

Finalmente, a diferencia del clima tradicional de apatía y rechazo social ante instancias de protesta y paro, el movimiento logró empatizar con amplios sectores de la ciudadanía, los que también se sienten alejados de la política y poco representados por los partidos de la Alianza, la Concertación y la izquierda. En este sentido, más que debilitarse, el movimiento generó una amplia base de apoyo respecto a demandas que sobrepasan sus reivindicaciones específicas sobre el tema educativo. Así, los estudiantes lograron poner en entredicho los modelos político y de desarrollo chilenos, reabriendo debates que hasta hace menos de un año eran tabú en el país.

---

**El movimiento logró empatizar con amplios sectores de la ciudadanía, los que también se sienten alejados de la política y poco representados por los partidos de la Alianza, la Concertación y la izquierda.**

---

## ¿Por qué la educación?, ¿por qué en 2011?

Para entender el alcance de la crisis actual, es necesario intentar responder la siguiente interrogante: ¿por qué las movilizaciones en torno a la educación lograron el impacto que otros movimientos no han obtenido en el pasado? Simbólicamente y también como arena de política pública, la educación cuestiona elementos fundacionales del modelo de desarrollo. Esto explica el apoyo social que las movilizaciones estudiantiles han recogido (según la *Encuesta Adimark*, aproximadamente 70% de los ciudadanos apoya las demandas estudiantiles) y su capacidad de derramar hacia otros ámbitos como la discusión sobre una posible reforma constitucional.

La educación fue promovida como canal de movilidad ascendente durante los últimos veinte años. Se trataba, en el discurso de los sucesivos gobiernos y en el imaginario colectivo, de un fuerte antídoto contra la desigualdad social. Intertemporalmente, la educación haría de Chile un país más justo. Esta promesa se encuentra hoy fuertemente cuestionada. Aunque la cobertura educativa ha crecido significativamente alcanzando umbrales de universalidad, Chile posee un sistema educativo profundamente segmentado en términos socioeconómicos, lo que produce brechas de calidad sin precedentes. Salvo casos excepcionales, al momento del egreso de la educación secundaria, estas brechas cristalizan en rendimientos socialmente segmentados en la Prueba de Selección Universitaria (PSU). En general, los estudiantes provenientes de sectores bajos y medios poseen, a raíz de dichos rendimientos en la PSU, un menú restringido de ofertas educativas a nivel terciario. Usualmente, dicha oferta está compuesta por universidades e institutos técnicos privados y se caracteriza por una doble condición: alto costo y relativamente baja calidad. Respecto a la primera condición, el sector financiero desarrolló un sistema de créditos especializados (con una tasa de interés de hasta 6%) para facilitar el pago de los estudios terciarios.

Esta configuración del sistema produce dos consecuencias. Por un lado, una progresiva frustración de expectativas por parte de quienes apostaron gran parte

del capital familiar en pos de la promesa de movilidad ascendente de sus hijos y hoy encuentran que dicha promesa tenía “techo”. Por otro lado, altos niveles de endeudamiento por parte de los estudiantes y sus familias, quienes deberán hacer frente a compromisos financieros durante años luego de la graduación, sin lograr una inserción laboral que lo haga viable, en tanto los retornos a la inversión educativa son menores a los proyectados.

En síntesis, aunque ha expandido el nivel educativo promedio, el sistema ha contribuido también, en contra de las expectativas y promesas del modelo, a reproducir las desigualdades sociales. La frustración de expectativas de movilidad ascendente y el endeudamiento de las familias contribuyen a catalizar, a nivel micro, el descontento social. El debate en torno a la educación también contribuye a cuestionar las bases político institucionales del modelo. Los jóvenes, quienes no están inscritos para votar y se sienten sumamente alejados del sistema político tradicional, son los que han llevado adelante la movilización y ésta parece haber interpretado a sectores sociales más amplios, tal vez también políticamente descontentos pero desmovilizados.

---

**Los jóvenes, quienes no están inscritos para votar y se sienten sumamente alejados del sistema político tradicional, son los que han llevado adelante la movilización.**

---

Si el movimiento surgido en 2011 cuestiona rasgos estructurales del modelo, ¿por qué no surgió antes? Existen varias explicaciones posibles y probablemente complementarias, cuya consideración completa excede los alcances de este ensayo. No obstante, es posible listar brevemente algunas explicaciones tentativas. Primero, podría argumentarse que la generación actual es la que mejor encarna las promesas incumplidas del sistema educativo, habiendo iniciado y estando a punto de completar su proceso educativo desde el retorno a la democracia.

Segundo, también podría plantearse que la presencia de un gobierno de centro-derecha, por primera vez en veinte años, logró catalizar la acción colectiva del

movimiento social. No solo se trata de un gobierno con una agenda de política pública contraria a las demandas del movimiento, sino que también ha hecho gala de su perfil gerencial y empresarial. En un contexto en que han ocurrido casos connotados de abuso a los consumidores por parte de empresas muy visibles (por ejemplo, el denominado escándalo “La Polar”) y en que la opinión pública se encuentra crecientemente descontenta con la desigualdad, el sector empresarial y el lucro, ser percibido como un gobierno “empresarial” genera connotaciones negativas. Por lo demás, visibles figuras del Gobierno (como el propio ex ministro de Educación Joaquín Lavín, quien fuera removido de su cargo en medio del conflicto) y de la oposición, son empresarios del rubro educación. Tal vez el mejor ejemplo respecto a la disonancia entre la demanda ciudadana y la postura del Gobierno lo represente la descripción de la educación como “un bien de consumo” realizada por el presidente Piñera y largamente comentada en las redes sociales<sup>4</sup>. Finalmente, el actuar fuertemente represivo del Gobierno en torno a la marcha no autorizada del 4 de agosto, entre otras, también ha catalizado el resentimiento ciudadano<sup>5</sup>. Mientras tanto, los intentos sucesivos por parte del Gobierno por criminalizar al movimiento no han generado efectos tangibles, o han sido contraproducentes para sus impulsores.

Tercero, el liderazgo del nuevo movimiento estaba fuertemente influido por su participación en la revolución “pingüina” de 2006 y, especialmente, por la frustración que produjo lo que se percibe como su “cooptación” por parte del *establishment* político. Esta experiencia contribuyó a alejar al liderazgo

---

<sup>4</sup> La discusión se ha centrado en la caracterización de la educación como bien de consumo. La frase completa, descontextualizada según personeros de Gobierno, es la siguiente y fue pronunciada en medio de un discurso ofrecido por el presidente Piñera el 19 de julio de 2011: “Requerimos sin duda en esta sociedad moderna una mucho mayor interconexión entre el mundo de la educación y el mundo de la empresa, porque la educación cumple un doble propósito: Es un bien de consumo, significa conocer más, entender mejor, tener más cultura, poder aprovechar mejor los instrumentos y las oportunidades de la vida para la realización plena y personal de las personas”. Véase: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/07/19/493428/presidente-piñera-afirma-que-la-educacion-es-un-bien-de-consumo.html>.

<sup>5</sup> Véase: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/08/05/496297/gobierno-874-detenedos-y-90-carabineros-heridos-en-jornada-de-protestas.html>.

estudiantil de los partidos de centro izquierda<sup>6</sup>. La independencia del movimiento respecto a las fuerzas de la Concertación y la Alianza y su “enemistad” con ambos campos, le permitieron sostener la acción de protesta en las calles, interpretando el sentimiento más amplio de desarraigo y desafección con la clase política.

Cuarto, el movimiento se articuló en torno a liderazgos muy potentes, especialmente los de Camila Vallejo y Giorgio Jackson. Ambas figuras lograron potenciar la visibilidad y articulación de las demandas estudiantiles, tanto en las calles, como en sus intervenciones en prensa y en la Comisión de Educación del Congreso Nacional.

Quinto, a nivel de repertorios de acción, el movimiento también parece haber sido catalizado por la irrupción de las nuevas tecnologías, las que han permitido articular y difundir acciones y posturas haciendo un *by-pass* a los medios de prensa, tradicionalmente conservadores en el país. En este mismo sentido, es posible que los sucesos de la denominada “primavera árabe” hayan generado efectos de demostración en el caso de Chile.

## Los “derrames” de 2011 y la paz de 2012-2013<sup>7</sup>

En 2011, el movimiento estudiantil chileno acaparó varias portadas internacionales. Las protestas masivas, las demostraciones en las calles y la ocupación de establecimientos educacionales, mantuvieron en vilo al gobierno del presidente Piñera. Aunque inicialmente las protestas se circunscribieron a temáticas de educación,

rápidamente las demandas escalaron, cristalizándose en un fuerte descontento popular con la clase política y por las promesas incumplidas por un modelo socioeconómico en el que persiste la alta desigualdad. Así, la “política de las calles” rápidamente se expandió a nivel nacional, configurándose como un mecanismo eficiente y legítimo para lograr concesiones (sobre un rango creciente de demandas) por parte de un gobierno “acorralado” por las reivindicaciones sociales. Sin embargo, el año 2012 fue relativamente tranquilo, lo que ha sido interpretado como una vuelta a la normalidad. No obstante, en esta sección, se ofrece una interpretación alternativa, en base al análisis de datos provenientes de la *Encuesta LAPOP 2012*.

**En 2011, la “política de las calles” rápidamente se expandió a nivel nacional, configurándose como un mecanismo eficiente y legítimo para lograr concesiones (sobre un rango creciente de demandas) por parte de un gobierno “acorralado” por las reivindicaciones sociales.**

El argumento presentado aquí tiene dos partes. Primero, se sostiene que la ola de protestas ocurridas en el año 2011 tuvo un impacto significativo en la opinión pública chilena. Estos efectos son visibles en al menos tres frentes: a) la adhesión pública al sistema político y las principales instituciones políticas (por ejemplo, los partidos políticos y el Congreso<sup>8</sup>); b) la agenda de política pública del país; y c) las preferencias ciudadanas sobre el cambio institucional y los instrumentos para lograrlo.

En segundo lugar, se argumenta que los desafíos a la legitimidad del sistema político chileno, catalizada en la ola de protestas del año 2011, tiene una alta probabilidad de continuar como un proceso prolongado. Las salvaguardias institucionales que aíslan al sistema político de las demandas sociales son la clave para explicar este resultado. Los hallazgos reportados en esta sección sugieren que la estabilidad institucional tiene como contrapartida una creciente fractura entre

<sup>6</sup> A modo de ejemplo, luego de las elecciones de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica, recientemente realizadas, Francisco Vidal (ex ministro vocero de Gobierno de la presidenta Bachelet) envió una felicitación al presidente electo de la Federación, miembro del movimiento NAU, del que también participa Giorgio Jackson (uno de los líderes más visibles del movimiento durante 2011), afín a la centro-izquierda. Al mismo tiempo, envió el siguiente tweet a sus más de 50.000 seguidores: “Triunfo en la FEUC, camino de victoria para el 2013”. La respuesta por parte de Noam Titelman, presidente electo de la FEUC no se hizo esperar: “Gracias por las felicitaciones, pero después de 20 años de dejar la educación botada, por favor no se ande subiendo al carro”.

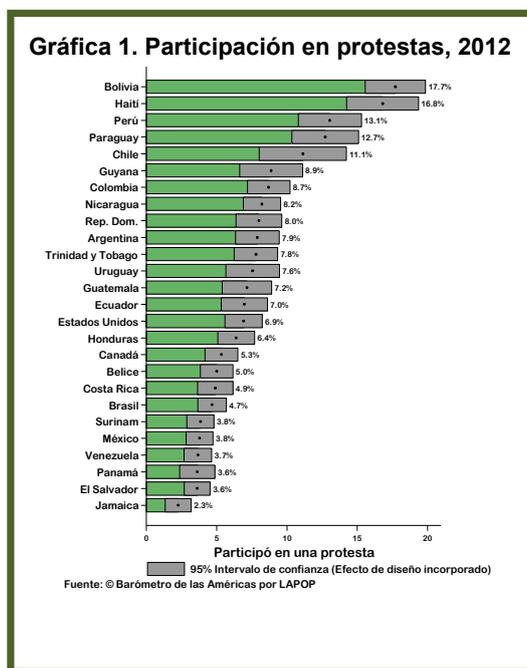
<sup>7</sup> Esta sección se basa en un trabajo anterior, en coautoría con Sergio Toro.

<sup>8</sup> Estas tendencias se reportan en el informe Chile 2012, que lo puede encontrar en <http://www.vanderbilt.edu/lapop>.

la sociedad civil y la clase política, la cual enfrenta retos cada vez mayores en cuanto a la traducción de las preferencias de los ciudadanos en los resultados de las políticas públicas.

La Gráfica 1 reporta el porcentaje de la población en cada país que señaló participar al menos una vez en protestas en los últimos doce meses<sup>9</sup>. La proporción de personas que participan en las protestas es relativamente pequeña en todos los países. Sin embargo, en términos relativos, Chile se ubica entre los casos en que la protesta

se ha ampliado más fuertemente con respecto al año anterior. Así, 11% de los encuestados reportan haber concurrido al menos una vez a una protesta durante el último año. Más aún, cuando se compara con los resultados observados en el año 2010 (Luna & Zechmeister, 2010), el cambio es importante, pues Chile estaba entre los cuatro casos en que la protesta social era menos prevalente (4,7% de personas reportaban haber participado en protestas en los doce meses previos a la entrevista). Este cambio a corto plazo es consistente con los eventos políticos que se suscitaron en el país durante 2011.



## Predictores socioeconómicos y demográficos de la protesta en Chile

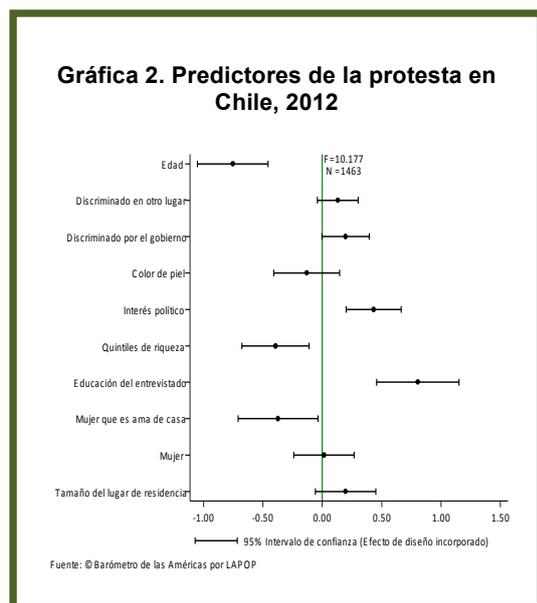
Como primer paso, identificamos el tipo de persona que fue más susceptible a reportar acciones de protesta en la encuesta del *Barómetro de las Américas* del año 2012. En América Latina, los eventos de protesta de los últimos años se han presentado en distintos modos, siendo la naturaleza de cada evento

específica en cada caso (PAPEP/PNUD, 2011). En la Gráfica 2 presentamos los resultados de un modelo de regresión logística, destinado a identificar los predictores socioeconómicos y demográficos significativos respecto a la participación en protestas<sup>10</sup>. Los resultados sugieren que la edad y la riqueza de un individuo se asocian negativa y significativamente con

<sup>9</sup> La medición es PROT3: ¿En los últimos 12 meses ha participado en una manifestación o protesta pública? El trabajo de campo en Chile tuvo lugar entre los meses de marzo y mayo de 2012.

<sup>10</sup> Los efectos estimados para cada variable independiente son representados por un punto. Si el punto y su correspondiente barra —la que indica el intervalo de confianza a 95%— se encuentran a la izquierda de la línea del cero, la relación es considerada negativa y estadísticamente significativa. Por el contrario, si el punto y barra caen a la derecha de la línea del cero, la relación es considerada positiva y estadísticamente significativa. Finalmente, si el punto y la barra cruzan la línea del cero, el predictor no es estadísticamente significativo.

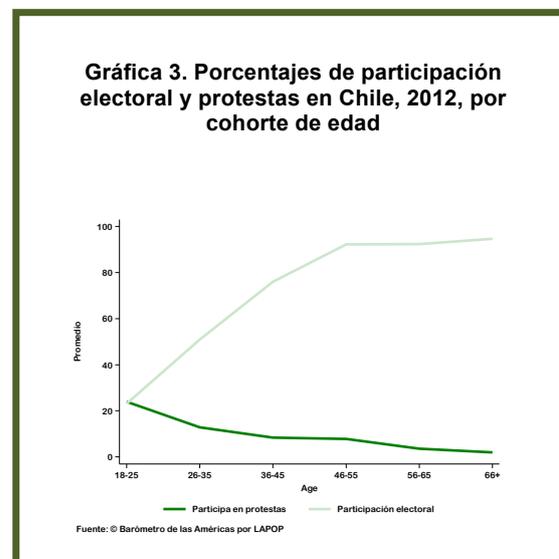
las acciones de protesta. Por el contrario, el interés por la política y el nivel de educación tienen una asociación positiva y significativa. Esto significa que, *ceteris paribus*, aquellos que son más jóvenes y con menores ingresos tienen mayor probabilidad de haber participado en las acciones de protesta en el último año. La protesta también es más prevalente entre quienes tienen mayor nivel de educación.



Dos de estos resultados tienen particular interés en el contexto de la democracia chilena: el compromiso político de los jóvenes y el impacto relativo de las clases sociales (aproximado a través del nivel de riqueza de los entrevistados) en la participación en protestas. Mientras el último implica la politización de los temas de distribución en la sociedad chilena, el primero contradice la creencia respecto a la desafección política de las cohortes etarias más jóvenes (Luna & Seligson, 2006; Riquelme, 1999; Toro, 2007, 2008). Ante ello, los recientes eventos políticos y la evidencia del *Barómetro de las Américas 2012*, sugiere la necesidad de revisar la lectura convencional sobre el perfil de compromiso político de las nuevas generaciones.

La Gráfica 3 compara diferentes rangos etarios respecto a su propensión de participar en la política electoral (a través del voto en elecciones) y en las protestas sociales. Estos tipos de participación política representan una figura de espejo. Aquellas cohortes que

participan más en la política electoral parecen protestar menos. De igual manera, es interesante observar que la cohorte más joven aparece con los mismos niveles de participación electoral y de protestas.



En definitiva, especialmente para los ciudadanos más jóvenes, la participación en protestas durante 2011 constituyó un complemento a las instituciones representativas. En este sentido, fue un instrumento utilizado para activar la voz y la acción colectiva de aquellos que se sentían menos representados por el sistema de partidos y por el modelo socioeconómico, además de aquellos que mostraban, hasta ese año, bajos niveles de arraigo político.

## Los efectos políticos de la ola de protestas de 2011

La ola de protestas del año 2011 tuvo varios efectos políticos, incluida la emergencia de nuevos liderazgos y organizaciones que podrían competir por cargos en 2013. Cuatro consecuencias tienen particular interés con respecto al legado más perdurable de la ola de movilización social de 2011.

Primero, esta ola de protestas generó un efecto demostración, expandiendo el rol de la protesta callejera y la movilización social como estrategias para lograr cambios en una serie diversa de ámbitos de política pública. Por ejemplo, los movimientos locales

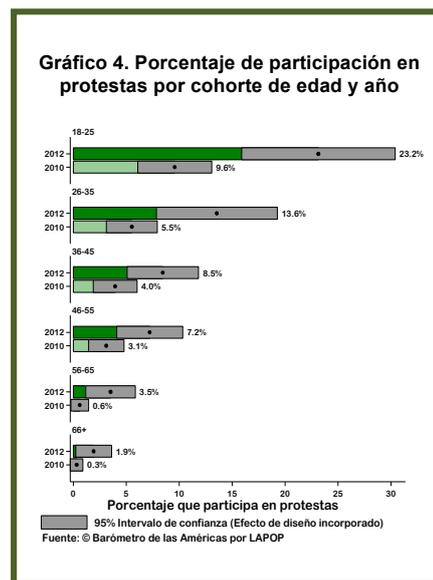
de Aysén y Calama en los últimos años, se articularon en torno a este tipo de acción para demandar mayores grados de descentralización y asistencia social para zonas extremas del país.

Segundo, la actividad de protesta se difundió transversalmente en las cohortes de edad. Para ilustrar esta tendencia, la Gráfica 4 compara las actividades de protesta de acuerdo a tramos etarios, según los resultados recogidos en 2010 y 2012. Mientras la protesta es más prevalente entre los jóvenes, también se puede observar su “difusión” hacia cohortes etarias más viejas<sup>11</sup>. En este sentido, las actividades de protesta parecen haberse consolidado como mecanismo de acción política de modo transversal. Esto último resulta consistente con niveles de descontento político crecientes.

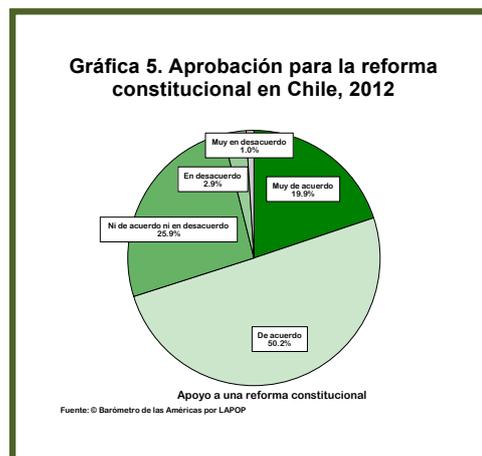
Tercero, pero relacionado con los dos puntos anteriores, la ola de protestas del año 2011 parece haber generado una articulación del movimiento social que buscaba cambios políticos y sociales en el país. Dicho movimiento, en múltiples vertientes, se articuló para participar políticamente por la vía institucional (a través de la creación de nuevas alternativas electorales) y la no institucional de manera simultánea. El estado actual de la opinión pública chilena sobre la necesidad de una reforma constitucional en el país refleja la amplitud de la demanda social. En 2012, el cuestionario del *Barómetro de las Américas* aplicado en Chile incluyó un ítem sobre la necesidad de una reforma constitucional, así:

CHI60. Últimamente, se ha planteado una discusión respecto a la necesidad de que se produzca en Chile una reforma a la Constitución, para cambiar el funcionamiento político del país... ¿cuán de acuerdo está Ud. con que se busque realizar una reforma constitucional?

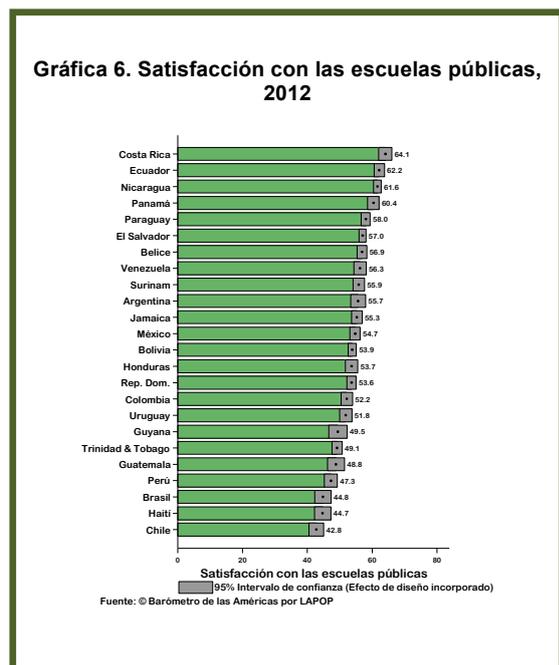
<sup>11</sup> Estos resultados deben ser leídos con cuidado, pues el número absoluto de protestantes en cada cohorte es muy pequeño. Por lo tanto, la gráfica ilustra una tendencia observada, pero los porcentajes por cada cohorte y año no reflejan diferencias estadísticamente significativas (las barras de error se solapan en los diferentes años de la misma cohorte)..



Como se observa en la Gráfica 5, 50% de los encuestados indicaron su acuerdo con la necesidad de introducir un cambio constitucional, mientras que cerca de 20% expresó incluso mayores niveles de acuerdo. Mientras tanto, solo 4% de aquellos que respondieron estuvieron abiertamente en desacuerdo con esta propuesta. Otra siguiente pregunta solicita un pronunciamiento de los encuestados respecto a si una eventual reforma debiese ser discutida en el Congreso (como institución representativa) o decidida mediante voto popular sobre las distintas propuestas. Aunque el marco legal del país no permite la alternativa del “voto popular”, ésta opción obtuvo cerca de 90% de las respuestas. Este resultado puede ser visto como un síntoma de la desconfianza que la ciudadanía tiene hacia la clase política.



Finalmente, la ola de protestas ha contribuido a reconfigurar la agenda de política pública en el país. Mientras que en los años previos la educación no era vista como un tema importante en Chile (Luna & Seligson, 2006; Luna & Zechmeister, 2010), en 2012 los niveles de preocupación de la ciudadanía aumentaron drásticamente (la proporción de encuestados que identificaron espontáneamente la educación como tema relevante para el país pasó de 3% a 10% entre 2010 y 2012). Más aún, como se ilustra en la Gráfica 6, la percepción de los chilenos sobre la calidad de las escuelas públicas del país es, en promedio, la más baja de toda la región. Estas opiniones probablemente influenciarán con fuerza la agenda política de los próximos años.



## Prospectiva y recomendaciones

### ¿Mucho ruido y pocas nueces?

A modo de cierre y haciendo abstracción de la crisis actual respecto a la reforma del sistema educativo, presento a continuación una serie de escenarios posibles sobre el posible devenir de la política chilena y especialmente de su sistema político. Dichos escenarios dependen, en buena medida, de las alternativas de reforma política que se terminen implementando (o no) en el

país, así como de la reconfiguración del movimiento social bajo el período presidencial que se inaugurará en marzo de 2014.

El desafío que los partidos políticos enfrentan en el contexto actual es doble. Por un lado, necesitan fortalecerse institucionalmente como actores colectivos portadores de proyectos programáticos distintivos y con capacidad de convocatoria social. Los partidos chilenos enfrentan entonces el desafío de generar proyectos programáticos capaces de interpretar los nuevos desafíos y conflictos que hoy pautan el devenir de la sociedad en que operan. Esto porque en términos de agenda de políticas públicas, es claro que los alineamientos en torno a conflictos del pasado (democracia-autoritarismo), todavía movilizados por la Alianza y la Concertación, no son eficientes para movilizar a quienes hoy no participan del sistema (ni a quienes continúan votando al estar inscritos). Por otro lado, los partidos políticos requieren abrirse a la sociedad, dando lugar a ejercicios de participación política no tradicional (y tal vez, no unívocamente partidaria) y articulando múltiples vínculos con una pluralidad de actores portadores de proyectos políticos pero que hoy desconfían y se sienten alejados de “la política tradicional” (los partidos).

No obstante, en el contexto político actual, el temor al cambio ha prevalecido en la clase política. Esto refuerza la inercia del sistema. En dicho marco, el liderazgo ha avanzado con propuestas de reformas parciales, inconexas y sumamente incrementales. El proceso, la aprobación y la implementación (probablemente a medias para las elecciones municipales de 2012) del mecanismo de inscripción automática y voto voluntario, constituyen un claro ejemplo de esta forma de instrumentar la reforma política. También lo es el proyecto sobre elecciones primarias elevado recientemente por el Poder Ejecutivo al Congreso. En este sentido, la experiencia comparada no permite ser demasiado optimista.

En un contexto similar al que hemos descrito para Chile, durante los años noventa, las elites políticas tradicionales de Colombia, Bolivia y Ecuador optaron por introducir reformas institucionales, buscando entre otras cosas, reconquistar la legitimidad social perdida. Al hacerlo, calcularon mal los efectos que dichas

reformas tendrían sobre sus propios partidos. Las reformas introducidas culminaron, muy rápidamente, con el colapso de los sistemas de partidos tradicionales. A modo de ejemplo, tanto la Ley de Participación Popular incorporada a la Constitución boliviana, como los mecanismos de participación y descentralización que introdujo la reforma constitucional de 1991 en Colombia, rápidamente condujeron (en las elecciones que las sucedieron) a la desinstitucionalización del sistema de partidos y a la irrupción de movimientos nuevos que desplazaron a los partidos tradicionales.

En definitiva, los partidos chilenos actuales deben intentar un doble movimiento capaz de reencantar a la sociedad, canalizando y orientando sus múltiples vertientes actuales; y logrando al mismo tiempo, fortalecer a los partidos como instituciones políticas portadoras de un proyecto colectivo, capaz de proveer más que un paraguas institucional para liderazgos individuales. Realizar este doble movimiento constituye un proceso difícil y no exento de riesgos.

Independientemente del desenlace del proceso de reformas y sus consecuencias (las previsible y aquellas que no lo son), pueden vislumbrarse cinco escenarios posibles. Un primer escenario lo constituye un desborde institucional del sistema, el cual resulta poco probable, aún en la situación de crisis que hoy enfrentan los partidos y la clase política en general. Un segundo escenario, relativamente más probable, es la emergencia de nuevos partidos que desafíen desde fuera a los partidos tradicionales. De hecho, nuevos partidos han emergido en el país y se encuentran en proceso de formación, más allá de los altísimos costos de entrada que genera el sistema institucional. También resulta posible una reconfiguración del viejo sistema, mediante la incorporación de nuevos referentes a coaliciones más amplias (y tal vez ideológicamente más consistentes) que las actuales. Un tercer escenario está en la consolidación de un clivaje *insider-outsider*. En este sentido, de consolidarse un clivaje *insider-outsider* (élites políticas tradicionales vs. nuevos movimientos políticos que desafían al *establishment* tradicional), es posible que los partidos actuales no logren superar la crisis de legitimidad que hoy enfrentan y sean barridos por nuevos movimientos que busquen llenar los vacíos de representación del sistema. En algún grado, la

potente irrupción de las candidaturas de Enríquez-Ominami en 2009 y de Franco Parisi en 2013 refleja este potencial. También lo hace la creciente irrupción de candidatos independientes a nivel municipal. En tal vía y de no mediar cambios al sistema electoral binominal, es posible que el sistema presente estabilidad a nivel parlamentario (donde opera el sistema binominal como candidato) y la irrupción de independientes a nivel ejecutivo (presidencial, municipal). Esto eventualmente podría ambientar problemas y crisis de gobernabilidad.

Los escenarios cuarto y quinto son los más probables en términos prospectivos, especialmente si se asume la muy probable victoria de Michelle Bachelet en las elecciones presidenciales del 15 de diciembre de 2013. La diferencia entre ambos escenarios está dada por la agenda de reformas que el nuevo gobierno sea capaz de acometer, y por la capacidad de dicha agenda reformista de lograr mitigar los problemas de legitimidad que hoy tienen el sistema político y el modelo socioeconómico chilenos. Si bien Michelle Bachelet ha hecho campaña enfatizando tres reformas centrales que sintonizan con las demandas del movimiento social (i.e. reforma constitucional, reforma educativa, y reforma impositiva centrada en el aumento de las imposiciones de las empresas y la reducción de la contribución a nivel de personas físicas) y si bien contará con una bancada parlamentaria amplia y en general también en sintonía con dichos preceptos programáticos, el avance de dicha agenda no está garantizado. Por un lado, la nueva presidenta requerirá, para avanzar en dicha agenda, de altos niveles de disciplina partidaria por parte de su conglomerado parlamentario. Por otro lado, para buena parte de las reformas planteadas, requerirá también de apoyo parlamentario de legisladores independientes y de oposición. Tanto la heterogeneidad política del bloque que apoya su candidatura, así como el propio tenor de las reformas propuestas (las que generan reticencias en sectores conservadores de la Concertación y particularmente en la numerosa bancada del Partido Demócrata Cristiano) podrían obstaculizar el trámite parlamentario de la agenda de reformas.

El cuarto escenario podría configurarse en torno a un proceso de reformas exitoso, que logre, progresivamente, canalizar el descontento ciudadano por

vías institucionales. Dicho proceso podría generar un reencantamiento de la sociedad con la política, desactivando al movimiento social. El quinto escenario supone una situación menos favorable, aunque tal vez, más probable. En caso que las reformas no avancen con relativa rapidez y logren satisfacer las demandas del movimiento social, la profundización de un proceso de “muerte lenta” a nivel partidario pero con espasmos de protesta frecuente es altamente plausible. Si este escenario se consolida, se profundizarán las brechas de representación a nivel del sistema político institucional y probablemente se hagan más frecuentes escenarios de crisis de movilización social como los de 2011. La toma del comando de Michelle Bachelet por parte de un grupo de estudiantes secundarios durante la jornada electoral de primera vuelta hizo patente que los “tiempos” del nuevo gobierno son “cortos”, y que la legitimidad ganada por vía electoral es escasa. Los bajos niveles de participación electoral verificados en la primera vuelta (cerca de 50%) y los aún más bajos niveles de participación estimados para la segunda

vuelta presidencial, son también síntoma del desgaste de la vía institucional.

Finalmente, cabe cerrar este ensayo con una observación respecto al modelo de formulación de políticas públicas. Chile es usualmente visto en términos comparativos como un modelo, también en cuanto a la alta calidad de sus procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Este rasgo es frecuentemente asociado a la calidad de su sistema de partidos, el que ambienta políticas de consenso con fuerte fundamentación tecnocrática. Las movilizaciones de 2011 no solo desafían a los partidos, sino también a esta lógica de formulación de políticas públicas. En este sentido, la ciudadanía chilena parece estar reclamando mayores acceso y participación en el proceso de decisión, hasta ahora dominado por elites políticas y técnicas con restringida capacidad de representarla. En otras palabras, la ciudadanía parece reclamar menos técnica y más política. Y a nivel político, un poco más de conflicto y un poco menos de consenso (excluyente) a nivel de la elite dirigente.

## Referencias

- Baker, A. (2009). *The Market and the Masses in Latin America: Policy Reform and Consumption in Liberalizing Economies*, Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Garretón, M. A. (2000). *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Luna, J. P. y Rosenblatt, F. (2012). Notas para una autopsia. Los partidos políticos en el Chile actual.
- En, Díaz, F. J. y Sierra, L. (eds.) *Democracia Con Partidos*. Santiago de Chile: CEP-CIEPLAN.
- Luna, J. P. y Toro, S. (2013). Social Protest in Chile. Causes and Likely Consequences. *Insight Series of the Americas Barometer*, 2013.
- Mayol, A. (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Moulián, T. (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- LAPOP (Vanderbilt University). *Americas Barometer Survey*. Multiple years (2006-2012).

## ■ Perú

Carlos Meléndez <sup>1</sup>

En el siguiente texto se presentan las características de la movilización social en el Perú desde 1980 en adelante, con un énfasis en la última década. Para entender la dinámica de la conflictividad social se incorporan al análisis factores políticos y económicos, no necesariamente como determinantes del objeto central de estudio, sino, sobre todo, como elementos de contexto que permiten entender a cabalidad las aparentes paradojas de crecimiento económico, debilidad partidaria e incremento de la protesta social.

El texto está dividido en cuatro partes. En la primera, se detalla la evolución de la conflictividad social en el Perú, desde el retorno a la democracia en 1980 hasta la actualidad, y se caracterizan los actores involucrados y su relación con la política partidaria. En la segunda, nos concentramos en la caracterización del sistema político, la ausencia de partidos enraizados y el impacto de la conflictividad en la aprobación presidencial de los últimos cuatro gobernantes. La tercera se refiere a una descripción de la “paradoja peruana” (crecimiento económico sin desarrollo institucional), planteando una hipótesis sobre una de sus causas. El texto finaliza con una sección de escenarios futuros y otra de conclusiones y recomendaciones.

<sup>1</sup> Carlos Meléndez es candidato a doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame (Indiana, Estados Unidos). Actualmente se desempeña como profesor de la Universidad San Francisco de Quito. Su trabajo se centra en el estudio de partidos políticos, comportamiento electoral, clientelismo y movimientos sociales en América Latina. Sus publicaciones recientes han sido editadas por la Johns Hopkins Press. Además, es columnista permanente del diario *El Comercio de Perú*. Contacto: mel.endless@gmail.com

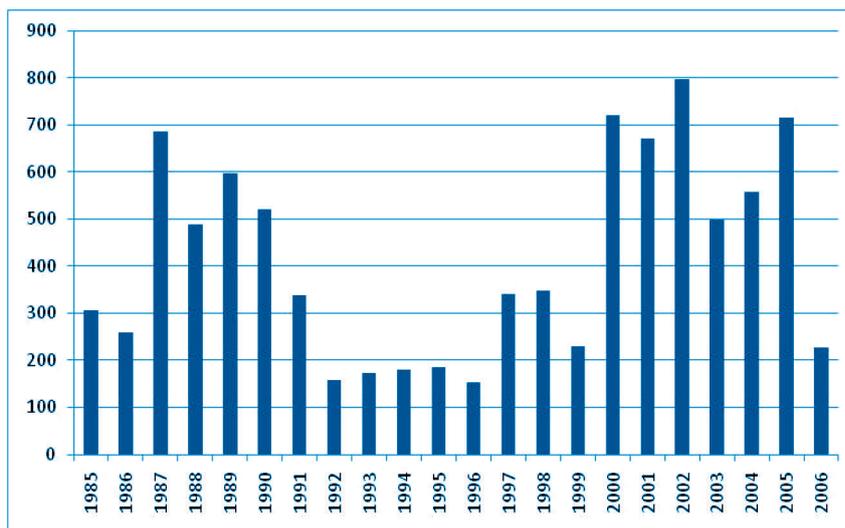
## Actores sociales y movilizaciones

Luego del retorno a la democracia en Perú (1980), podemos encontrar dos “olas” de protestas distintivas entre sí (ver Gráfica 1). La primera sucede durante la segunda mitad de la década de 1980, en un contexto de hiperinflación económica (la tasa de inflación anual llegó a 2.700% en 1989), violencia política (debido a las actividades terroristas de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru) y crisis generalizada del país administrado hasta entonces bajo el paradigma del modelo estado-céntrico (intervención estatal en la economía). Los principales actores movilizados correspondían a sectores tradicionales de la sociedad civil organizada, como son los sindicatos, gremios, comunidades campesinas, y, en menor medida, sectores urbanos marginales (de reciente migración hacia las ciudades). La Central General de Trabajadores del Perú, CGTP, con fuertes vínculos con el frente de izquierda, Izquierda Unida, era el principal referente de las protestas sociales. Sin embargo, las agendas involucradas, si bien es cierto estaban relacionadas con condiciones laborales (sueldos, derechos laborales), fueron combinándose paulatinamente por demandas referidas a la habilitación urbana de sectores periféricos de las ciudades, de reciente migración, como son los pedidos de acceso a servicios públicos básicos, transporte y reconocimiento de títulos de propiedad. La ola de protestas de los ochenta en el Perú fue encabezada por las luchas sindicales tradicionales, pero con una creciente influencia de nuevos actores como los migrantes en las

ciudades. En un principio los partidos tradicionales (sobre todo Izquierda Unida y el APRA) intentaron canalizar estos movimientos, pero el creciente peso de sectores no tradicionales (migrantes, informales) fue retando a estas organizaciones políticas, al punto de desbordarlas.

Desde los ochenta, las protestas y las movilizaciones han cambiando o sumado nuevos ejes temáticos. A las exigencias de mejores condiciones laborales se sumaron voces a favor del acceso a servicios públicos y reconocimiento de títulos de propiedad.

Gráfica 1. Protestas sociales anuales en el Perú, 1985-2006



Fuente: Arce, 2010

Durante el periodo correspondiente al gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000), el nivel de protestas decayó (ver Gráfica 1). La implementación de las reformas de ajuste tuvo serias consecuencias en la atomización de la fuerza laboral. La disminución de los sectores tradicionales, así como el incremento del sector terciario, terminaron debilitando los sindicatos y otros grupos similares. El clientelismo dirigido a sectores urbanos populares controló su ímpetu movi-mientista que se había manifestado hacia finales de los ochenta. Solo al final de la década del noventa (entre 1997-2000), empezaron a evidenciarse severamente algunas consecuencias del ajuste, especialmente en el interior del país (centralismo, austeridad en la inversión pública), lo cual se expresó a través de protestas diri-gidas por frentes de defensa regionales. Estos grupos, en muchos casos conformados por exizquierdistas, condujeron demandas ideológicamente coherentes con sus antecedentes y que sintonizaban con la creciente

desafección al modelo económico, como fueron las críticas a las privatizaciones de servicios públicos, demandas de descentralización, etcétera. Por otro lado, la creciente arbitrariedad política del régimen generó insatisfacción movilizadora en las clases medias urbanas (específicamente organizaciones estudiantiles y uni-versitarias). La unión de estos dos tipos de protestas coadyuvó a un periodo de movilizaciones (1997-2000) que culminaría con la caída del fujimorismo, pero que trascendería a este régimen político.

La unión de estos dos tipos de protestas [las de frentes de defensa regionales y las de organizacio-nes estudiantiles y universitarias] coadyuvó a un periodo de movilizaciones (1997-2000) que culmi-naría con la caída del fujimorismo, pero que tras-cendería a este régimen político.

La apertura de la competencia política (2001) afianzó esta segunda ola de protestas que perdura hasta la actualidad. Existen algunas hipótesis sobre el incremento y la intensidad de la conflictividad social en el Perú desde el inicio del siglo XXI. La primera es que está asociada con los niveles de crecimiento económico sostenido. El modelo de crecimiento –que no invierte en políticas que amengüen la desigualdad– genera insatisfacciones de los grupos menos favorecidos, ante una élite que cada vez más concentra los beneficios del buen viento económico. La segunda tiene que ver con orígenes políticos: la democratización del régimen, tanto a nivel de competencia política luego de un régimen autoritario, así como la habilitación de arenas subnacionales (desde 2002 se eligen gobiernos regionales en el Perú), generó nuevas expectativas de participación que fueron rebasadas por la institucionalidad existente. La tercera, que involucra mucho de las anteriores, tiene que ver con el tipo de inversión extractiva inédita en el país, nunca antes tan extensiva como intensiva en zonas de baja densidad estatal, donde no sólo los partidos políticos son débiles, sino además donde la institucionalidad estatal en todas sus formas (judicial, policial) no garantiza el Estado de Derecho. Por lo tanto, sociedades rurales se movilizan ya sea en contra de las inversiones o en búsqueda de mayor beneficio de las mismas, pero de manera fraccionada, sin partidos que den forma política a su protesta y ante una empresa privada (e.g. mineras) cuya respuesta fluctúa entre la responsabilidad social y el clientelismo. Cuando estos equilibrios se rompen, la protesta logra escalar a niveles mayores.

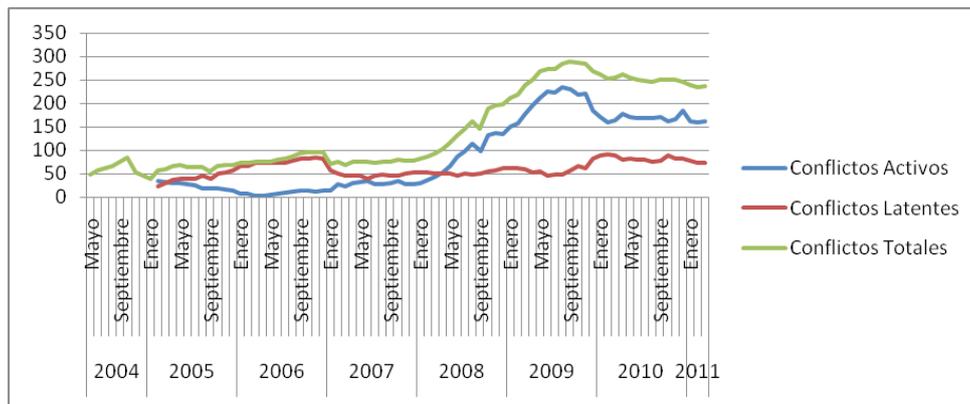
**El modelo de crecimiento –que no invierte en políticas que amengüen la desigualdad– genera insatisfacciones de los grupos menos favorecidos, ante una élite que cada vez más concentra los beneficios del buen viento económico.**

La conflictividad actual en el Perú involucra a nuevos tipos de actores. Se trata de “comités de defensa del medio ambiente” o “frentes de defensa locales” que surgen del contraste entre débil presencia estatal

y grandes inversiones de capitales. Las tensiones se deben a diversos motivos: potenciales (y reales) daños ambientales, expectativas de las poblaciones de locales de beneficiarse de las inversiones, casos de corrupción de los gobiernos locales y politización de las tensiones señaladas. Los dirigentes de estos frentes no pertenecen a partidos organizados, pero tienen en su mayoría una prédica ideológica progresista radical y, al carecer de estructuras orgánicas, su legitimidad es precaria. Estos elementos explican la volatilidad de quienes ocupan los roles de intermediación, su fragmentación y aislamiento, su distancia de partidos políticos organizados, la dificultad para plantear acuerdos y la permanencia de conflictos sin resolver.

Estadísticas oficiales que registra la Defensoría del Pueblo (Gráfica 2) desde 2004 dan cuenta de esta ola de protestas que ha atravesado los últimos tres gobiernos democráticos (Alejandro Toledo, 2001-2006; Alan García, 2006-2011; y Ollanta Humala, 2011-actualidad). De hecho cada uno de estos gobiernos ha tenido que lidiar con el número y con la intensidad a escala nacional que tomaron conflictos particulares. Protestas locales que crecieron en envergadura tuvieron un impacto político considerable. Durante el gobierno de Alejandro Toledo, casos como “El Arequipazo” (protesta de ciudadanos de Arequipa contra propuestas de privatización), las protestas en Ilave (Puno) y en Quilish (Cajamarca), generaron tal sensación de desgobierno que la clase política y los medios de comunicación influyentes pidieron al entonces presidente que diera “un paso al costado” (adelantar su término de la gestión). Durante la administración de García, “El Baguazo” (protesta de ciudadanos nativos amazónicos contra inversiones petroleras) culminó con decenas de muertos entre ciudadanos y policías, con gran efecto perjudicial para la gobernabilidad del país. Finalmente, durante la actual gestión de Humala, la situación no varió. El caso del proyecto minero Conga (Cajamarca) también generó tal nivel de protesta que culminó con civiles muertos y con cambio de ministros. Se trata pues de un problema irresuelto y ninguno de los gobiernos posteriores al de Alberto Fujimori ha logrado diseñar una política pública capaz de resolver la conflictividad.

Gráfica 2. Conflictos sociales en el Perú, abril 2004-abril 2011



Fuente: Defensoría del Pueblo

Los sucesivos gobiernos intentaron, cada cual a su modo, políticas para atenuar el impacto social y político de la conflictividad social. Desde “mesas de diálogo” (que no tenían asidero legal, pero eran útiles para calmar las tensiones, no así resolver las demandas), unidades especiales del Ejecutivo (en algunos casos dependientes directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros, como en la actualidad, pero no siempre así) y diálogos nacionales, entre varias otras medidas que, en términos generales, han sido iniciativas infructuosas. Un elemento que dificulta el tratamiento de la conflictividad es la falta de representatividad de la sociedad civil y la incapacidad de agregación de demandas en términos políticos. Lamentablemente, el sistema político ha terminado absorbiendo este tipo de conflictividad (marginal pero latente, en zonas periféricas pero con riesgo a escalar) de modo que es un elemento dado del panorama político; lo anormal se ha incorporado como permanente. La política convive con los conflictos sociales, esperando que no pasen de su estatus de latencia a uno más agresivo.

**Un elemento que dificulta el tratamiento de la conflictividad es la falta de representatividad de la sociedad civil y la incapacidad de agregación de demandas en términos políticos.**

A este tipo de conflictividad social, se le suman otras dos particulares, aunque de menor envergadura y más

recientes, sucedidas este año. Por un lado, iniciativas gubernamentales de reformas sectoriales (educación, salud) han producido reactivación y mayor dinamismo en gremios tradicionales como maestros, estudiantes universitarios y profesionales de la salud, que consideran perjudicarse con los cambios planteados. El actual gobierno de Ollanta Humala se ha visto particularmente afectado por este tipo de protesta que obstaculiza la iniciativa reformista que ha promovido. Por otro lado, algunas decisiones políticas concertadas por el Gobierno y la oposición para el nombramiento de miembros de organismos de control, han generado rechazo en un sector limeño y autodenominado “republicano”. La “repartija” política de organismos, en teoría autónomos, como el Tribunal Constitucional, el Banco Central de Reserva y la Defensoría del Pueblo, acertada por el Congreso de la República en julio del 2013, produjo un movimiento de indignación cívica. Aunque limitado en su espectro, este movimiento tuvo un alto impacto político debido a la capacidad de influencia de los actores movilizados (artistas y personajes públicos) y la inexperiencia política del Gobierno para lidiar con protestas cívicas no partidarizadas y espontáneas.

Como conclusión de esta sección, podemos afirmar que Perú atraviesa por una segunda ola de protestas sociales (desde 1980), más larga, en un contexto de crecimiento económico con desigualdad, sin partidos políticos enraizados y con una sociedad civil fragmentada y atomizada, lo que determina que

la mayor conflictividad provenga de zonas rurales y marginales del país, de baja densidad estatal, pero que dado el incremento inédito de inversiones de capitales en estas regiones, el impacto de las protestas llega a golpear la estabilidad y la popularidad de los poderes ejecutivos de los gobiernos de turno.

**Perú atraviesa por una segunda ola de protestas sociales (desde 1980), más larga, en un contexto de crecimiento económico con desigualdad, sin partidos políticos enraizados y con una sociedad civil fragmentada y atomizada.**

## Política

De acuerdo con el consenso académico, la política peruana podría caracterizarse como una “democracia sin partidos” (Cameron y Levitsky, 2003; Tanaka, 2006). Durante la década del ochenta, luego del retorno a la democracia, los partidos políticos peruanos tuvieron un funcionamiento sistémico, aunque no del todo consolidado. De hecho, los especialistas lo catalogaban como un “sistema de partidos embrionario” (Mainwaring y Scully, 1995). Sin embargo, las principales organizaciones políticas mostraban vínculos con la sociedad civil organizada (Tanaka, 1998). El Partido Popular Cristiano y Acción Popular con los sectores clasemedios y corporaciones empresariales; el Partido Aprista Peruano con sectores tradicionales (sindicatos urbanos); y los diferentes grupos de izquierda (aliados en Izquierda Unida) con sindicatos, gremios rurales y población organizada en zonas marginales.

El conflicto con Sendero Luminoso y la creciente terciarización de la economía afectaron los vínculos orgánicos de la sociedad peruana (Roberts, 1995). El pésimo desempeño de los partidos en los gobiernos de los ochenta sumó hacia la crisis de representación política al punto que el sistema embrionario nunca se consolidó y terminó desintegrándose. Nunca más los partidos se recuperaron y Alberto Fujimori –el principal *outsider* exitoso de América Latina– reestructuró la confianza ciudadana a través de un gobierno clientelar, populista y autoritario (Cotler y Grompone, 2000).

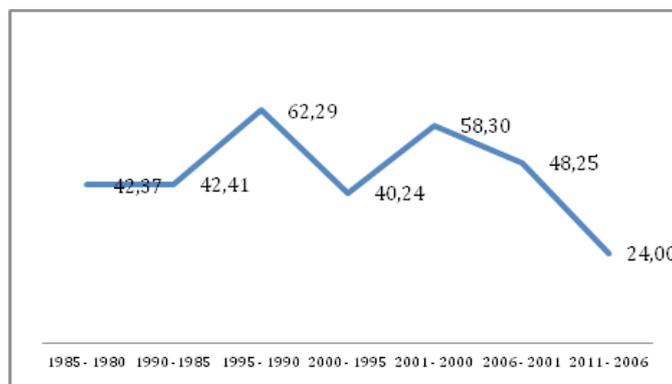
Luego de la recuperación de la competencia política después de la caída del fujimorismo (2001), el sistema político peruano se convirtió en una combinación de viejos partidos que no terminaban de irse (PPC, APRA) y nuevos movimientos personalistas que no terminaban de asentarse (como Perú Posible, dirigido por Alejandro Toledo). Ninguna de estas agrupaciones logró un enraizamiento sólido en el país, pero sí generaron medianamente una estabilidad en torno a preferencias electorales. El resultado es inédito en el continente. A pesar de no constituir un sistema de partidos como tal, la volatilidad electoral ha decrecido paulatinamente al punto de ser la más baja de la historia.

**Después de Fujimori, el sistema político peruano es una combinación entre viejos partidos que no han terminado de irse y nuevos movimientos personalistas que no se han asentado.**

Esta suerte de “*establishment* electoral sin partidos” tiene un impacto en el declive de la volatilidad electoral en el país<sup>2</sup>. Hasta el año 2001, el promedio de la volatilidad electoral en elecciones presidenciales en el Perú era de 51,1% y luego de las dos últimas elecciones generales se ha reducido a 48,25% en 2006 y a 24% en 2011 (ver Gráfica 3). La revisión de la volatilidad producto de elecciones parlamentarias ha producido resultados similares: una reducción de la volatilidad a 35,65% (2006-2001) y a 25,8% (2001-2006). Es decir, incluso por debajo de los niveles alcanzados durante la década del ochenta (cuando el sistema partidario gozaba de mayor fortaleza) y, visto en perspectiva comparada en América Latina, de menor magnitud que la volatilidad colombiana y la argentina. El resultado es una estabilidad electoral sin partidos.

<sup>2</sup> Por volatilidad electoral me refiero al porcentaje de votantes que modifican sus preferencias políticas de unas elecciones a otras. El cálculo se deriva de sumar el cambio neto de votos ganados o perdidos por cada partido entre una elección y la siguiente, dividido entre dos.

Gráfica 3. Evolución del Índice de Volatilidad Presidencial en Perú (1980-2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Pero la “estabilidad sin partidos” también se debe a un segundo factor que tiene que ver con la existencia de identidades políticas. A pesar de que ninguna organización se ha institucionalizado, viejas identidades políticas se han mantenido en el escenario (aprimismo y pepecismo, éste último sobre todo en Lima), mientras que otras nuevas han surgido a pesar de la debilidad partidaria (fujimorismo). De acuerdo con cálculos realizados en estudios previos (Meléndez, 2013), la identidad aprista bordea 10% y la fujimorista 20%. Que un tercio del electorado se identifique con algún proyecto político es significativo en un contexto donde solo se esperarían “independientes”.

**Pese a que ningún partido se ha institucionalizado, se mantienen viejas identidades políticas.**

Sin embargo, el problema fundamental de estos partidos es que han perdido su capacidad de intermediación política y en ese sentido contribuyen, por defecto, a la conflictividad social. No existen vínculos entre los partidos con mayor arraigo electoral y la población movilizada en protestas sociales. Salvo la participación de la agrupación maoísta Patria Roja en la región de Cajamarca, ninguna agrupación política logra cerrar lo que se ha caracterizado como la “doble brecha” de intermediación política (Meléndez, 2012). Por un lado, los partidos no logran establecer vínculos con la sociedad civil organizada y movilizada, y por lo tanto la política electoral y la política movimientista –las urnas y las calles, respectivamente– corren por vías separadas y paralelas (brecha horizontal). Por

otro lado, la agitada dinámica (social y política) en los espacios locales no escala con facilidad a nivel regional y nacional, lo que impide la agregación de intereses para ser mediados por la política formal (brecha vertical). Sin partidos capaces de intermediar la protesta social, ésta tiende a desbordarse y a volverse violenta.

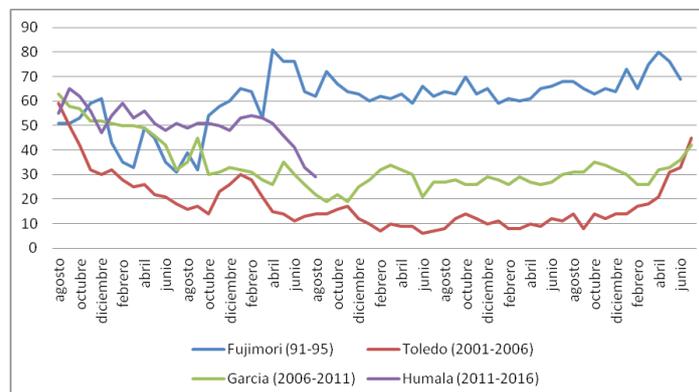
**El problema fundamental de estos partidos es que han perdido su capacidad de intermediación política y en ese sentido contribuyen, por defecto, a la conflictividad social. No existen vínculos entre los partidos con mayor arraigo electoral y la población movilizada en protestas sociales.**

La conflictividad es uno de los factores que ha mermado la aprobación de los gobernantes y, a la larga, la legitimidad de la clase política. Durante la década de 1990 (periodo gobernado por Alberto Fujimori), la lucha antisubversiva y la pobreza impactaban principalmente en la aprobación presidencial. Cuando las políticas del fujimorismo surtieron efecto en estas áreas, la aprobación se estabilizó en niveles altos a favor del expresidente. A partir del año 2000, con un país en crecimiento y pacificado, el primer empleo y la seguridad se convirtieron en los principales determinantes de la aprobación presidencial. En tercer lugar, la conflictividad social apareció como un factor de impacto significativo en la popularidad de los gobiernos a lo largo de la década hasta la actualidad. La suma de estos elementos conduce a gobiernos de baja aprobación (en promedio 30% durante los cinco años de mandato), que se

sostienen no necesariamente por méritos propios o por el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, sino porque las oposiciones respectivas tampoco se han

constituido en factores de veto importantes (ver Gráfica 4). Oficialismos y oposiciones de turno carecen de vínculos enraizados en la sociedad.

Gráfica 4. Aprobación presidencial comparada



Fuente: Elaboración propia con datos de Ipsos-Apoyo Perú

Como conclusión de esta sección, el sistema político peruano está conformado por organizaciones políticas que a pesar de no institucionalizarse han logrado disminuir la volatilidad electoral. Conforman una suerte de *establishment* político alrededor de personalidades que lideran estas opciones; las más eficientes y duraderas son aquellas que logran generar algún tipo de identidad política en la ciudadanía. Sin embargo, la conexión con la sociedad es meramente electoral. En circunstancias no electorales, los partidos no logran ser mediadores eficientes de demandas, mucho menos en los espacios locales donde la conflictividad social es fraccionada. Asimismo, una vez en el poder, los partidos oficialistas no consiguen aprovechar el acceso a los recursos del Estado, ni siquiera para fortalecerse, sino para conseguir incrementar simpatías a su favor. La desafección ciudadana con sus representantes políticos crece (baja popularidad presidencial endémica, al igual que la aprobación de los otros poderes del Estado), pero al menos disminuye (aunque no desaparece) la opción de un *outsider* exitoso, debido a que se ha establecido un sistema mínimo que logra protegerse de *shocks* externos que lo desequilibren.

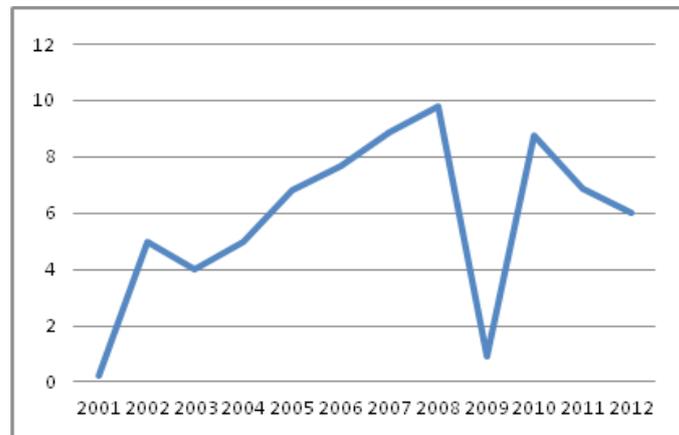
## Economía

El Perú ha concretado más de una década de incremento sostenido del PBI (con la excepción de 2009

cuando, dada la crisis financiera internacional, apenas llegó a 1% de incremento). Las características del crecimiento se han mantenido a lo largo de los tres últimos gobiernos: control de la inflación y de las finanzas públicas, un crecimiento basado en los sectores primarios exportadores (especialmente la minería), pero con un incremento paulatino del sector agro exportador y de producción como responsables del PBI global. Por su parte, los indicadores de pobreza siguen siendo alentadores: el porcentaje de pobreza se ha reducido a casi 25% de la población total y de pobreza extrema a 7%. De hecho, la meta propuesta por el actual presidente Ollanta Humala es de llegar a 15% para 2016. Por su parte, las políticas sociales reestructuradas luego del clientelismo fujimorista y continuadas por los tres gobiernos posteriores han contribuido significativamente a la reducción de la desigualdad. De acuerdo con indicadores de rendimiento, las transferencias condicionadas (programa Juntos) han impactado favorablemente en la reducción de la desigualdad, es decir un declive del Gini de 0,54 a 0,46.

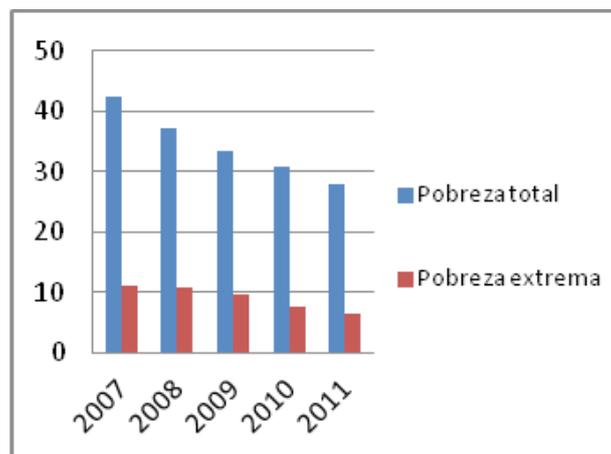
**Las políticas sociales reestructuradas luego del clientelismo fujimorista y continuadas por los tres gobiernos posteriores han contribuido significativamente a la reducción de la desigualdad.**

Gráfica 5. Variación anual del PBI real (%)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Gráfica 6. Incidencia de la pobreza



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

El crecimiento económico del país se explica en gran medida por factores externos, básicamente en el alto precio de las materias primas (especialmente minerales), haciéndolo altamente dependiente de la economía mundial. Pero el crecimiento no se explica solamente por el promedio de 5,8% de tasa anual, sino también por el auge crediticio que se agudiza a partir de 2005. Esta tendencia ha generado un hecho inédito en la estructura económica de la sociedad: el crecimiento de la clase media. Solo en la última década, 10 millones de peruanos han ingresado a la clase media, lo cual ha sido resaltado por el Banco Mundial y por el Fondo

Monetario Internacional. Por primera vez en la historia económica del país, la proporción de la clase media es mayor a la de pobres, lo cual algunos interpretan como el éxito en las políticas de inclusión promovidas por los últimos gobiernos.

La reducción de la pobreza y el crecimiento de la clase media, aunque grandes pasos para el país, no constituyen los pilares para sostener un modelo de desarrollo integral. El problema radica en que gran parte del crecimiento económico se sostiene por el sector informal, que no solo afecta a las clases bajas

sino también a las medias. De hecho, Perú es uno de los países con más altos niveles de informalidad en la región. Según datos del *International Labour Organization* (ILO, 2012), 50,2% de las personas mayores de 18 años son empleadas en el sector informal, mientras que 21,1% cuenta con trabajo informal vinculado al sector “formal” de la economía. En total, 71,3% de la población económicamente activa vive a costa de la informalidad. De hecho Perú es un “outlier” ya que no existe otro país de relativo elevado ingreso con esos indicadores de informalidad (solo superado por Bolivia y Honduras). El impacto de la informalidad sobre el comportamiento político de los ciudadanos es clave, ya que ello implica que no se considere al Estado como el gestor de las mejoras en la calidad de vida. Se trata de una clase media que ha emergido de espaldas al Estado, que no le reconoce ningún mérito y que, por lo tanto, ahonda la desafección con el sistema político. Lo que para algunos es materia de celebración, una clase media con tanta influencia del sector informal solo abona a la debilidad de la institucionalidad política.

**El problema radica en que gran parte del crecimiento económico se sostiene por el sector informal, que no solo afecta a las clases bajas sino también a las medias.**

El carácter “informal” de la clase media –precisamente uno de los principales motores del crecimiento económico– es lo que está detrás de la “paradoja peruana”. Esta incoherencia entre éxitos económicos y débil institucionalidad política se debe a una ciudadanía que no se relaciona permanentemente con el Estado, por lo tanto no demanda –en términos de movilidad social ni militancia partidaria– las reformas políticas necesarias para favorecer las necesidades, como sí sucede en Chile o en Brasil. El peruano de clase media, generalmente, busca soluciones de manera autónoma –así sea a problemas de carácter público–. Por ejemplo, de acuerdo con estudios realizados recientemente, si el ingreso anual de un hogar peruano aumenta en cuatro mil dólares, la probabilidad de que el hijo de esa familia en edad escolar acuda a un colegio privado (y no al público estatal) crece en 6,7%. A diferencia de lo que sucede

en otros países, en Perú los sectores que expanden sus ingresos –sobre todo clases medias– tienden a prescindir del Estado, incluso en servicios estratégicos relacionados con políticas universalistas como la educación.

**En Perú los sectores que expanden sus ingresos –sobre todo clases medias– tienden a prescindir del Estado, incluso en servicios estratégicos relacionados con políticas universalistas como la educación.**

El bajo desarrollo institucional del caso peruano explica en gran medida los comportamientos negativos en los indicadores de democracia de ciudadanos y democracia de las instituciones que regularmente mide la fundación Konrad Adenauer a través del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. Los resultados de esta medición grafican lo que hemos llamado “la paradoja peruana”: fortalezas en el índice de libertad económica, crecimiento sostenido del PIB per cápita e inversión, pero bajo respecto de las libertades civiles y los derechos políticos, así como los mecanismos de rendición de cuentas. Como conclusión de esta sección, entonces, podemos sostener que los importantes avances en materia económica, no solo a nivel de crecimiento sino también de conformación de una amplia clase media, no tiene su correlato a nivel de instituciones políticas, básicamente por un factor estructural influyente: el alto porcentaje del sector informal que determina un comportamiento individual ajeno al Estado, impidiendo el surgimiento de demandas que persiguen su reforma en beneficio del sistema en su conjunto.

**Los importantes avances en materia económica, no solo a nivel de crecimiento sino también de conformación de una amplia clase media, no tiene su correlato a nivel de instituciones políticas.**

## Prospectiva y recomendaciones

El gobierno de Ollanta Humala, iniciado en 2011 con mandato hasta 2016, ha sido caracterizado por muchos analistas como dirigido por un “piloto automático”.

Es decir, no ha alterado la política económica de los dos anteriores gobiernos, ni tampoco ha hecho cambios sustantivos a nivel de políticas sociales (salvo la concentración de todas en el recientemente creado Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social). Su gestión gubernamental sufre de los mismos problemas que sus antecesores, aunque su carencia de cuadros políticos propios agrava la resolución de los mismos: conflictividad social en el interior del país, desafección política de las clases medias y desconfianza generalizada con el Gobierno.

---

**El gobierno de Ollanta carece de cuadros políticos propios, lo que agrava la resolución de la conflictividad social, la desafección política de las clases medias y la desconfianza generalizada.**

---

El 2014 y posiblemente hasta el cambio de gobierno, la dinámica política va a continuar la tendencia descrita. No se visualiza la emergencia de factores que alteren esta dinámica. La conflictividad social se mantendrá latente en el interior del país, aunque las elecciones subnacionales que se realizarán en octubre de 2014 serán el canal a través del cual se procesen conflictos locales, intereses particulares y posiciones enfrentadas en las protestas. Aunque algunos partidos nacionales buscarán ganar réditos electorales en estos comicios, solo el fujimorismo parece reunir las condiciones –discurso antipolítico, clientelismo– para ganar algunas capitales del interior del país. En Lima se enfrentarán posiblemente dos lógicas distintas de hacer política: la clientelar (el exalcalde Luis Castañeda que vuelve a buscar el apoyo de las clases marginales urbanas) y la programática (a través de algún candidato del PPC o de la izquierda progresista). La dinámica electoral de 2014 atenuará la protesta social del interior del país, pero no la resolverá. La clase media seguirá su tenor apolítico y no se esperan grandes movilizaciones con demandas “republicanas”, salvo que algún caso de corrupción mayor se convierta en escándalo público.

La economía continuará con su tendencia creciente y no se esperan grandes reformas institucionales a pesar del discurso “reformista” del Presidente, que se enfrenta permanentemente con la impericia de sus

propios cuadros tecnocráticos para llevar adelante las propuestas en materia de reforma educativa, de salud, de seguridad y de políticas sociales. La ausencia de operadores políticos se hace palpable en el perfil de los ministros del régimen, profesionales independientes, tecnócratas, con poca experiencia política, que en muchos casos escalan desde viceministerios. El enfrentamiento entre el Gobierno y el APRA y el fujimorismo continuará, legitimando aún más el rol opositor de estos últimos.

## Conclusiones y recomendaciones

1. Desde 1980, se pueden identificar en el Perú dos “olas” de protestas sociales. La primera se dio en un contexto de gestión económica de tendencia proteccionista e involucró a actores sociales tradicionales (sindicatos). La segunda se dio en un contexto posterior a las reformas de ajuste e involucró el protagonismo de sectores sociales provenientes de zonas rurales y marginales del país (“frentes de defensa”). Durante la primera, los partidos políticos tenían más vínculos con la sociedad organizada, pero culminó por la intervención de un gobierno autoritario.
2. La segunda ola de protesta –cuyo interés priorizamos en el análisis– se dio en un contexto político caracterizado por partidos políticos no enraizados socialmente, sin conexiones con la sociedad civil organizada, sin capacidad de intermediación política y con déficits de representación. La ausencia de este tipo de intermediador hace más difícil la agregación de intereses movilizados en las protestas y perjudica la representación política. No se vislumbran partidos que en el mediano plazo puedan canalizar políticamente estas protestas sociales, facilitando así su tratamiento.
3. El crecimiento económico sostenido no ha sido capaz de aliviar estructuralmente la desigualdad en el país (mas sí la pobreza). Esta situación ha generado una dicotomía entre élites centralistas que se benefician de la situación económica y una minoría (activa) de “perdedores” (aproximadamente un tercio del electorado), que son los principales actores detrás de la insatisfacción ciudadana con el régimen y con los gobiernos de turno.

4. La apertura de la competencia política (2001) y la habilitación de arenas electorales sub nacionales (2002), al realizarse sin partidos fuertes que aprovecharan la oportunidad política, terminó perjudicando la gobernabilidad del país. Aumentaron las expectativas, la dinámica social desbordó la institucionalidad y se generaron incentivos excesivos para la participación política, sin tener la capacidad de satisfacer lo ofrecido. No solo la economía, sino también la política, sumaron factores que cedieron ante la movilización social.
5. Los partidos políticos con mayor éxito en el Perú sobreviven por haber generado identidades políticas y construido marcas partidarias (señales ideológicas o programáticas que sirven como atajos comunicativos con el electorado). Es el caso del APRA y del PPC (en el caso de los partidos tradicionales) y del fujimorismo (en el caso de uno de más reciente creación). Sin embargo, resulta imprescindible incentivar comportamientos políticos que vinculen a estas organizaciones con las agendas movimientistas del interior del país. De otro modo, continuará esta situación de desencuentro entre la política electoral y la movimientista, caracterizada como “doble brecha”.
6. Se requieren mayor presencia estatal y participación política de los partidos en las zonas de conflictos sociales que han quedado a la disposición de poderes fácticos, desde inversiones privadas de capitales (por ejemplo, mineras) hasta poderes ilegales asociados al narcotráfico y al contrabando. La protesta social puede devenir en violencia sistemática si no se crean los canales por los cuales pueda focalizarse el descontento político manifestado en movilizaciones.
7. La clase media depende excesivamente del sector informal de la economía y ha crecido a espaldas del Estado, por lo que busca soluciones colectivas que impliquen intervención pública a sus demandas. No hay presión por una reforma política, a pesar de su necesidad. Ello genera una desconexión entre el crecimiento económico y unas instituciones políticas inadecuadas para aquella dinámica. En la clase media peruana se expresa con mayor magnitud la desafección política. Se privilegian las salidas individualistas, antes de problematizar políticamente demandas que requieren intervención estatal como educación, salud y seguridad.
8. Se recomienda a la cooperación internacional y a la academia mayor interés en analizar y comprender la lógica de la informalidad económica y su impacto en el comportamiento político. La banca multilateral ha utilizado el discurso de la clase media como su principal emblema de intervención, pero ésta mesocracia tiene diferente comportamiento político en diversos contextos: más reformista en países con mayores tasas de formalidad de empleo (Brasil y Chile) y más atomizada donde la informalidad es lo principal (Perú). Este es un paso más allá y necesario para comprender la relación entre el individuo y el Estado en contextos de crecimiento económico pero desafección por la política.
9. Se recomienda asimismo trascender visiones convencionales de los partidos políticos (como estructuras organizadas y militantes adoctrinados). Los partidos que han logrado sobrevivir y son eficientes colectores de fidelidades son aquellos que han conseguido construir una marca programática (incluso a pesar de personalismos influyentes en la organización) y una cierta identidad política que les permite tener seguidores. Aquellas organizaciones a las que se les pueda asociar con determinadas claves programáticas e ideológicas (e.g. “mano dura”, “crítica al neoliberalismo”) son más proclives a generar en los individuos comportamientos similares al de militantes (votación por la marca en todos los niveles de gobierno), incluso aún careciendo de organización. Cuánto más fuertes sean estos tipos de organizaciones, mayores las posibilidades de que las protestas sociales sean atomizadas y por lo tanto de difícil resolución.

## Referencias

- Arce, M. (2010). Algunos apuntes sobre los conflictos sociales en el Perú. 1980-2006. En Meléndez, C. y Vergara, A. (eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cotler, J. y Grompone, R. (2000). *El fujimorismo. Auge y caída de un gobierno autoritario*. Lima: IEP.
- Fundación Konrad Adenauer. (2013). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2013*. Montevideo: KAS-Polit.at.com.
- Levitsky, S. y Maxwell, C. (2003). Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. En *Latin American Politics and Society* 45 (3) (September 1), pp. 1-33.
- Mainwaring, S. y Scully, T.R. (eds.). (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Meléndez, C. (2012). *La soledad de la política. Conflictos sociales, estructuras sociales e intermediación política en el Perú 2000-2012*. Lima: Mítin Editores.
- Meléndez, C. (2013). Fujimorismo as a nascent party-identification. Ponencia presentada en *American Political Science Association 2013 Annual Meeting*. Chicago.
- Roberts, K. (1995). Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America. The Peruvian Case. En *World Politics*. Vol.48, N.1 (oct., 1995), pp. 82-116.
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia. Los partidos políticos en el Perú 1980-1995*. Lima: IEP.
- Tanaka, M. (2006). *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: IEP.



## Análisis comparado: Contexto económico y político de las movilizaciones sociales en Colombia, Chile y Perú

Los recientes procesos de movilización social en los tres países comparten muchos elementos en común, así como poseen particularidades significativas. El objetivo de este apartado es identificar semejanzas y diferencias que permitan **explicar la lógica de la protesta social en contextos de crecimiento económico y declive de la representación partidaria**. Con este fin, y de acuerdo con los argumentos desarrollados para esta sistematización por especialistas en cada uno de estos casos estudiados, se presentan los hallazgos comparativos en términos de la dinámica económica, la situación política y la lógica de la movilización social.

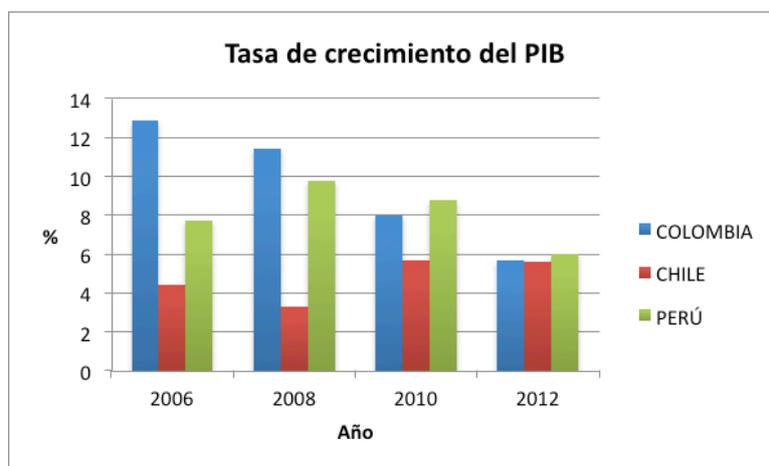
### Economía

Una característica transversal de la dimensión económica de Colombia, Chile y Perú es precisamente su

dinámica. Estamos ante economías boyantes, de crecimiento sostenido, que han logrado mantener cifras macroeconómicas positivas y encabezan el crecimiento del continente. Su **apertura comercial** es el mejor indicador de su apertura organizada ante el mercado. No es casual que los tres países, conjuntamente con México, estén consolidando la Alianza del Pacífico, esfuerzo de cooperación internacional que busca articular un eje económico clave para las finanzas globales.

**Estamos ante economías boyantes, de crecimiento sostenido, que han logrado mantener cifras macroeconómicas positivas y encabezan el crecimiento del continente.**

Cuadro 1. Crecimiento del PIB

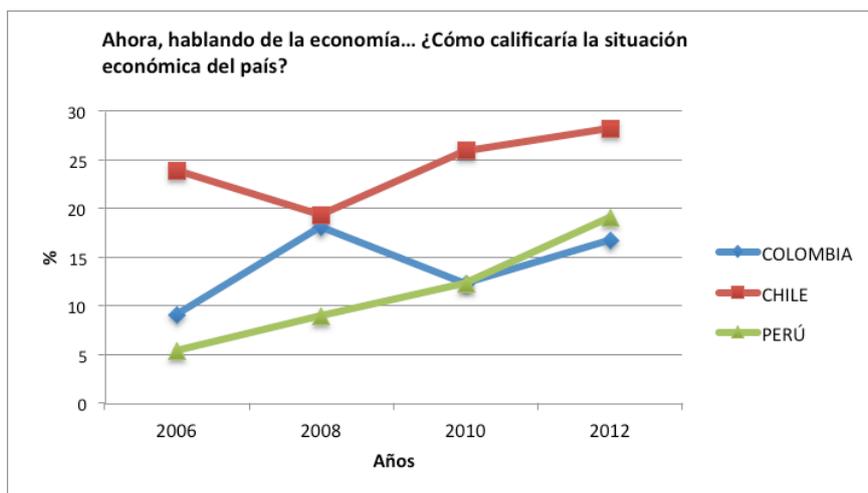


Fuente: Banco Mundial

A los resultados macroeconómicos positivos de los tres países se les suma un paulatino aumento en el respaldo que tienen en la ciudadanía, pues si bien los porcentajes de quienes consideran que la economía tiende a mejorar no es muy alto, se evidencia

una tendencia, año tras año, hacia el crecimiento de aquellos que consideran que la situación económica está mejorando, como lo demuestran los resultados de LAPOP (2006, 2008, 2010 y 2012) que se presentan en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. Percepción de la situación económica del país**



Fuente: LAPOP (Colombia, Chile y Perú; 2006, 2008, 2010 y 2012)  
 Nota: Se tuvieron en cuenta las respuestas acumuladas para "Muy buena" y "Buena".

Por otra parte, el crecimiento económico parecería haber producido positivos resultados en indicadores sociales como disminución de la pobreza, pobreza extrema y desigualdad, aunque este último no tan consistentemente, en los tres casos analizados. Existe un reconocimiento de algunos avances en materia de inclusión social a partir del modelo de apertura

económica que comparten estos países, donde es clave la inversión extranjera directa, específicamente en el sector minero energético. Sin embargo, esto no significa una conformidad al modelo de desarrollo. Por el contrario, señalaremos a continuación las deficiencias que coadyuvan a un origen estructural de la insatisfacción social (ver tablas 1 y 2).

**Tabla 1. Indicador de Pobreza según la CEPAL**

	2001	2002	2003	2009	2010	2011
<b>Colombia</b>	N.D.	49,8	N.D.	N.D.	37,3	34,2
<b>Chile</b>	N.D.	N.D.	18,7	11,5	N.D.	11
<b>Perú</b>	54,7	N.D.	N.D.	N.D.	31,3	27,8
<b>Fuente:</b> CEPAL, Panorama Social de América Latina, (2012)						

Tabla 2. Índice GINI

	2005	2006	2007	2009	2011
<b>Colombia</b>	0,561	N.D.	N.D.	0,553	0,545
<b>Chile</b>	N.D.	0,522	N.D.	0,524	0,516
<b>Perú</b>	N.D.	N.D.	0,5	0,468	0,452

Fuente: CEPAL. Tomado de: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=250&idioma=e>

**Aunque parece no haber cuestionamientos a nivel macroeconómico, hay insatisfacciones alrededor de áreas donde sin duda se requiere una mayor intervención estatal para procurar que el crecimiento económico se traduzca en mayor inclusión social.**

Empero, la crisis del modelo económico no es completa. Si bien es cierto parece no haber serios cuestionamientos a nivel macroeconómico (en Colombia se reconocen las virtudes del crecimiento, en Chile la apertura comercial tiene un apoyo indiscutible y en Perú existe una política consensual sobre la promoción de la inversión), sí hay insatisfacciones alrededor de áreas donde se requiere una mayor intervención estatal. Las inversiones en Colombia y Perú tienen como mayor obstáculo a la **burocracia** y a la **ausencia de mayores incentivos fiscales**. Operaciones económicas extralegales (como el contrabando de productos agropecuarios y la minería informal, respectivamente) tergiversan la dinámica comercial con serios perjuicios para las poblaciones locales directamente afectadas. En Colombia específicamente, el sector agropecuario ha sentido severamente los efectos de algunas de las **deficiencias de los tratados de comercio**. En Chile hay una crítica consistente a las **políticas de privatización**, sobre todo en áreas sociales donde se percibe la necesidad de mayor presencia estatal (educación, seguridad social). En Perú, la **informalidad del empleo** ha llegado a niveles inéditos para una economía en desarrollo.

Aunque ciertamente estamos ante tres sociedades de ingreso medio, con un proceso sostenido de crecimiento económico, subsisten patrones estructurales de profunda desigualdad y vulnerabilidad social que solo

se solucionan con reformas estatales. Como consecuencia, podemos referirnos no solo a crisis de expectativas de sociedades en crecimiento, sino a deficiencias estructurales que están a la base de una insatisfacción social que también crece por falta de inclusión y oportunidades para todos (ver Tabla 2).

Es posible afirmar que cada país enfrenta determinados condicionantes estructurales que el modelo de desarrollo económico no ha logrado mejorar sustantivamente –o en todo caso, no de modo tan intenso como se proyectan las variables macroeconómicas–. Los índices de desigualdad en Colombia y Perú se mantienen altos, en Chile los canales de movilidad social (a través de la educación) han dejado de funcionar para las nuevas generaciones y en Perú el crecimiento de la clase media se realizó de espaldas al Estado, es decir, con el porcentaje más alto de empleo informal para un país de ingreso medio. Precisamente, aquellas sociedades con clases medias más vinculadas con el Estado, como la chilena y en alguna medida la colombiana, son más sensibles a la demanda social frente al Estado para resolver los problemas de movilidad social (Chile) y de mejor prestación de servicios (Colombia). En ello radica la base de la movilización social detrás de las reformas educativas (Chile y Colombia) y de salud (Colombia). Mientras tanto, el alto nivel de informalidad en Perú, sobre todo en la clase media, inhibe a la sociedad civil de una demanda movilizadora y organizada exigiendo reformas sectoriales. Mientras el fracaso de la promesa de la educación como canal de movilidad social y de inclusión genera reacciones movilizadas en las clases medias chilenas y colombianas; en la peruana se opta por la vía individualista que se refleja en la constante reducción del número de

estudiantes en centros estatales que migran hacia el sector privado.

**Subsisten patrones estructurales de profunda desigualdad y vulnerabilidad social que solo se solucionan con reformas estatales, pues el modelo de desarrollo económico no ha logrado esas mejoras por sí mismo.**

Políticas sectoriales específicas –que no involucran reformas estatales, pero sí nuevas orientaciones– también generaron insatisfacción en amplios sectores de la ciudadanía. En aquellos países donde estas políticas afectan a ciudadanos organizados (como el sector agropecuario en Colombia), el descontento se plasma en movilización; cuando no (seguridad ciudadana considerado principal problema por la clase media peruana), la capacidad de presión es solo mediática (ver Cuadro 3).

**Cuadro 3. Comparación de condicionantes estructurales y reformas estatales en curso**

	Colombia	Chile	Perú
<b>Condicionante estructural</b>	Desigualdad	Obstrucción de movilidad social	Desigualdad Informalidad
<b>Reforma estatal</b>	Educación Salud	Educación	--
<b>Políticas sectoriales</b>	Desarrollo rural	---	Seguridad ciudadana

## Conclusión preliminar

Como conclusión de esta sección, puede decirse que no obstante el crecimiento económico que comparten estos tres países, **el modelo de desarrollo ha fallado parcialmente**. Ahora bien, la “crisis del modelo económico” no es multidimensional, sino que se agudiza en las áreas concernientes a la **desigualdad**, la **incapacidad de movilidad social** y la **informalidad**. No se trata solamente de “crisis de crecimiento” o “de expectativas”, como señalan algunos, sino de crisis parciales. Como consecuencia, hay un **condicionamiento estructural a las movilizaciones sociales**, precisamente en la presión por reformas estatales de sociedades civiles más formales y organizadas (Chile, Colombia) en comparación con sociedades más informales y atomizadas (Perú).

Este condicionamiento estructural es clave para entender la lógica de la brecha entre la política y la sociedad como se explica a continuación.

## Política

Hace 67 años, Jorge Eliécer Gaitán –líder político liberal asesinado en 1948– señalaba sobre Colombia que había dos países: un “país político”, que piensa en sus intereses elitistas relacionados con el poder, y un “país nacional”, que piensa sobre su sobrevivencia cotidiana y que es desatendido por el primero. “El país político tiene metas diferentes a las del país nacional”, sentenció.

Esta **brecha entre la representación política y las demandas sociales** no solo se mantiene en Colombia, sino que además se ha ampliado. Además, el diagnóstico parece ser válido para los tres países en la actualidad. Lo que varía, según se verá, es la amplitud del divorcio entre política y sociedad.

Chile y Colombia solían tener, al menos hasta la década de 1990, los partidos políticos más enraizados del continente. Constituían sistemas de partidos

consolidados, basados en posiciones programáticas, con militancias activas. Esos sistemas poco a poco fueron perdiendo vigencia al punto que en la actualidad sobreviven por la inercia de la dinámica política y no por vigencia. Se podrían ordenar los casos estudiados en un continuo: **Chile**, en un extremo, como el caso donde los partidos tradicionales (aliados en La Concertación y La Alianza) siguen manteniendo el dominio del sistema, pero han cedido terreno ante “terceras fuerzas” (PRO) aunque éstas aún no logran disputar un triunfo electoral significativo. **Colombia**, al medio del continuo, acoge el protagonismo de “terceras fuerzas” que paulatinamente fueron ganando terreno a partir de las reformas de 1991. Sin embargo, los partidos tradicionales (Partido Liberal y Partido Conservador) sobrevivieron. Finalmente, en el otro extremo del continuo, se encuentra **Perú**, caracterizado por especialistas como una “democracia sin partidos”. El APRA –único partido tradicional sobreviviente a escala nacional– ha logrado su permanencia gracias el liderazgo de su líder histórico Alan García –dos veces presidente–, al punto que se cuestiona el peso de este personalismo en la vigencia de la organización.

---

**En los tres países existe una brecha entre política y sociedad que tiene como resultado una débil representación política. Los partidos, por su parte, mantienen una relativa vigencia gracias a su capacidad de reproducirse electoralmente, pero no por su conexión con la sociedad.**

---

La relativa vigencia de los partidos políticos tradicionales, sin embargo, no es expresión de su vitalidad, sino de su capacidad de reproducirse electoralmente. Se trata de partidos institucionalizados en el sistema (especialmente en Chile y en menor medida en Colombia) pero no así en la sociedad. La legitimidad de los partidos e instituciones políticas (Congreso) es muy baja. Además de la **baja militancia partidaria** en los tres países, se suma la **baja participación electoral** (en Colombia y Chile menos de la mitad del padrón electoral emitió voto en la última elección presidencial), la **creciente devaluación de los procesos electorales** en sí mismos (especialmente en Chile y Perú) y la poca confianza en el sistema político. Extendemos

entonces el diagnóstico sobre el sistema político chileno al conjunto de los casos: se trata de *establishments* ilegítimos que logran reproducirse por la vía electoral. Pero, paradójicamente, al asegurar su subsistencia sin mayores cambios, desprestigian el sistema en su conjunto.

El resultado es una representación política muy débil, en situación de crisis en Perú, atomizada en Chile y coyuntural en Colombia. Podemos describir **dos tipos de brechas**. La “**horizontal**” es aquella que separa la política electoral de la movimientista; se evidencia un distanciamiento entre las élites y las agendas que en teoría representan. La “**vertical**” es la que distancia las dinámicas de los niveles de gobierno, unas de otras; es decir, si los partidos que aseguran su vigencia a nivel nacional pueden también hacerlo a nivel subnacional o local. La conjunción de ambas brechas genera situaciones de **crisis de representación**, mientras que la existencia de al menos una de ellas, la evita, al menos, circunstancialmente.

En el **caso peruano**, las dos brechas están presentes. No solo los partidos no logran sintonizar con las demandas sociales, sino que además no tienen conexión ni participación a niveles subnacionales y locales. Existen como entelequias centralizadas en la capital, con la pretensión de representar nacionalmente sin tener contrapartes permanentes (solo electorales, en el mejor de los casos) a escalas subnacionales. La crisis de representación es evidente en un país con baja popularidad presidencial y congresal endémica. En el **caso chileno**, el sistema de *brokerage* político permite que al menos los representantes parlamentarios tengan una actividad y participación activa a nivel local, sobre todo cultivando electorados cautivos a través de la defensa de *issues* o del clientelismo. Esto permite que parlamentarios individuales se aislen del descontento sistemático que describimos y eviten toda pérdida de contacto a pesar de la creciente desafección ciudadana con la política. Por tanto, la representación política en Chile se encuentra atomizada gracias a estos vínculos que subsisten gracias al *brokerage* individual y no por una estrategia orgánica o partidaria. Finalmente,

en el **caso colombiano**, la brecha entre política y sociedad se cierra coyunturalmente, a través de mecanismos de negociación entre el Ejecutivo y las organizaciones sociales movilizadas (en su mayoría provenientes de dinámicas políticas locales y regionales), pero prescindiendo totalmente de la intermediación partidaria. Evita que se pronuncie

más agudamente la desafección a través de intervenciones coyunturales y directas del Ejecutivo en las localidades directamente afectadas, cerrando temporalmente la brecha vertical, pero sin duda los partidos políticos también tienen una desconexión con los distintos niveles de sus bases regionales y locales (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Comparación de niveles de institucionalización, legitimidad y representación políticas

	Colombia	Chile	Perú
<b>Brecha política/sociedad</b>	Horizontal Vertical (parcial)	Horizontal	Horizontal Vertical
<b>Institucionalización política</b>	Media	Fuerte	Débil
<b>Legitimidad política</b>	Baja	Baja	Baja
<b>Representación política</b>	Coyuntural	Atomizada	Crisis

## Conclusión preliminar

Como conclusión de esta sección, podemos afirmar que las brechas entre política y sociedad que existen en los tres países no son del mismo tipo. Si bien es cierto que en todos los casos la legitimidad política es baja, en Chile y en Colombia los partidos políticos logran reproducirse electoralmente, mantener cierta vigencia y contrarrestar –unos más, otros menos– los embates de “terceras fuerzas”. Esto se debe probablemente a que logran cerrar la brecha vertical a través de *brokerage* político (por ejemplo, clientelismo) que permite atender local y circunstancialmente demandas sociales puntuales. En el caso de Perú, esta brecha también se mantiene desatendida, por lo que la sensación de crisis de representación es más marcada.

Como se explicará a continuación, **sin partidos legítimos y funcionales, la movilización social desborda con mayor facilidad y rapidez.**

## Movilizaciones sociales

Las movilizaciones sociales han desbordado los canales institucionales en los últimos años en Colombia, Chile y Perú. Sus orígenes, como hemos relatado, se encuentran en **factores estructurales** relacionados con las deficiencias del modelo de desarrollo y con la **brecha entre política y sociedad**. Sin embargo, las movilizaciones sociales no se dan exclusivamente por esos dos factores. La dinámica propia de la movilización se ve afectada (y catalizada) por **factores de orden coyuntural**, como son los recursos para la movilización y la oportunidad política. Para detallar esta dinámica se presentará a continuación cuáles han sido los protagonistas y características de la protesta social en 2013 en estos países.

**Las recientes movilizaciones sociales en los tres países se han dado por la confluencia de: (1) deficiencias estructurales del modelo de desarrollo económico; (2) brecha entre política y sociedad; y (3) factores coyunturales que funcionan como ventana de oportunidad.**

Hacia mediados de 2013, cuando una ola de protesta social recorría varios países, la prensa colombiana se preguntaba si alguna vez iba a suceder en dicho país una protesta por el estilo de los “indignados”. Pocos meses después, sucedió con el paro agrario que rápidamente ganó fuerza y solidaridad de otros sectores que también se movilizaron para apoyar esta y sus propias causas.

Ahora bien, ni Colombia ni Perú no reúnen las condiciones ideales para la evolución de insatisfacción en protesta. Los conflictos políticos internos han impactado en un movimiento social sin capacidad de estructurar rupturas institucionales (como ocurrió en Brasil), sin una identidad cohesionadora, con bajos recursos organizativos, ante una ciudadanía desafecta de la política y de la participación pública. Sin embargo, se dieron algunos elementos que propiciaron los estallidos, básicamente relacionados con la disponibilidad de una ventana de oportunidad política. A la ola internacional de indignados, se suma un factor clave: la **politización de los espacios locales sin injerencia partidaria**. La descentralización política que se ha dado en Colombia y Perú en los últimos años ha generado incentivos para la participación política (principalmente electoral), en un contexto de debilidad de los partidos en estos espacios.

La politización de los espacios locales dejó en evidencia una amplia **agenda de reformas pendientes** en **Colombia** y **Perú**. Desde reformas convencionales en materia de **salud y educación**, hasta plataformas ambientalistas, de acceso a tierras, impacto de políticas comerciales (TLC) y de derechos humanos, encontraron en estados débiles la responsabilidad política de la insatisfacción multidimensional. Ante la ausencia de partidos enraizados a nivel nacional que canalizaran esta insatisfacción, los estallidos fueron tomando forma atomizada, pero con capacidad de incidencia a nivel nacional, como lo demuestran las protestas del **sector agropecuario** en Colombia y los conflictos sociales en torno a la **inversión minera** en Perú. Estas circunstancias permitieron que a pesar de la atomización, ausencia de recursos organizativos y carencia de identidad cohesionadora, se aglutinaron acciones colectivas de protesta que fueron adhiriendo solidaridades al punto de impactar en la política nacional.

**En Perú y Colombia, ante la ausencia de partidos políticos enraizados en los distintos niveles (nacionales, locales), los estallidos por la insatisfacción fueron tomando forma atomizada, pero con capacidad de incidencia a nivel nacional. En Chile, la frustración de expectativas de movilidad ascendente por medio de la educación provocó las protestas contra el Estado central como garante de reformas necesarias.**

Las protestas estudiantiles en **Chile** son de un corte distinto. Similar a lo sucedido en Brasil, fueron reclamos de una **clase media formal** que exige al Estado reformas estatales para revertir insatisfacciones relacionadas con la **movilidad social** y el **desarraigo social**. Como se sabe, las **protestas estudiantiles** –desde escolares hasta universitarios– tienen un trasfondo de enfrentamiento al Estado. La educación en Chile fue promovida como canal de movilidad social ascendente durante las últimas dos décadas y, en el discurso oficial, se había convertido en el antídoto contra la desigualdad social. La frustración de expectativas de movilidad ascendente y el endeudamiento de las familias en la materia contribuyeron a catalizar dicho descontento.

Las protestas, sin embargo, pueden ser múltiples. Existe un **subgrupo de protestas sociales** que vale la pena enfatizar en el análisis. Se trata de aquellas que **buscan una salida política** y son una reacción democrática ante la agresión a las formas democráticas en países donde debería respetarse el Estado de derecho. La represión contra las movilizaciones campesinas en Colombia generó protestas sociales sostenidas de las clases medias urbanas en Bogotá. Algo similar, aunque de menor magnitud, sucedió en Lima ante la “repartija” partidarizada que el Congreso intentaba realizar para la selección de nuevos miembros a instancias de control (Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional). Este tipo de movilización “republicana” es lo que más se asemeja en los países estudiados al movimiento “indignado” internacional: protestas democráticas no partidarizadas, motivadas por la indignación principista ante el manejo arbitrario de las reglas de juego por parte del *establishment*. El movimiento a favor de una asamblea constituyente en Chile parecería seguir ese tenor (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Comparación sobre las dinámicas de la protesta social

	Colombia	Chile	Perú
<b>Actores movilizados</b>	Actores locales Estudiantes	Estudiantes	Actores locales
<b>Identidad</b>	Débil	Fuerte	Débil
<b>Recursos (nivel de organización)</b>	Baja	Media	Baja
<b>Oportunidad política</b>	Elecciones subnacionales Contexto internacional	Contexto internacional	Elecciones subnacionales Contexto internacional
<b>Movilizaciones políticas</b>	Indignados	Asamblea Constituyente	“La repartija”

Fuente: Elaboración propia

En consecuencia, además de los factores estructurales, tanto económicos como institucionales, la suma de factores más coyunturales contribuyó a la dinámica de la protesta social en Colombia, Chile y Perú. En los casos de **Colombia** y **Perú**, a pesar de la ausencia de identidad cohesionadora de un movimiento social y de los escasos recursos para la movilización, la **politización de la desigualdad social a partir de espacios locales** permitió concebir una oportunidad política para que protestas atomizadas tuvieran impacto nacional. En el

caso de **Chile**, las protestas están referidas al enfrentamiento entre una **clase media truncada frente a un Estado incapaz de sostener en la práctica su discurso de movilidad social**. Estas oportunidades políticas se suman obviamente a las debilidades del modelo de desarrollo y a las deficiencias de los partidos políticos, y constituyen elementos de “tormenta perfecta” que acecha la política en estos países y que, de no ser atendidas en el corto plazo, continuarán profundizando y ampliando la crisis.



## Conclusiones generales y recomendaciones para partidos políticos

Como se ha visto, en los tres casos estudiados es posible identificar algunos puntos en común, así como particularidades y diferencias que vale la pena destacar. A continuación se recogen los principales aspectos identificados en el estudio para luego proponer algunas recomendaciones de cara a la toma de decisiones por parte de políticos y organizaciones de cooperación internacional.

### Conclusiones: puntos en común y particularidades de los tres casos

- **La ola de movilizaciones sociales en Colombia, Chile y Perú se origina por la conjunción de tres elementos:** crisis parcial del modelo de desarrollo, brecha entre la clase política y las demandas sociales y la oportunidad política que implica la politización de los espacios locales en un vacío de partidos políticos enraizados.
- Las protestas no se explican como el resultado de “crisis de expectativas”, normales en escenarios de crecimiento económico (que comparten los tres casos). Existe en la opinión pública conformidad con respecto a la administración de la economía, pero también **críticas parciales que demandan mayor intervención estatal** (no del estilo regulador, pero sí a través de reformas políticas).
- La permanente desigualdad (Colombia y Perú), el alto nivel de informalidad (Perú) y los obstáculos a la movilidad social (Chile) son **deficiencias** estructurales que están detrás de la **insatisfacción social**, especialmente en sociedades con clases medias crecientes.
- La **brecha entre la política electoral y las demandas sociales** es amplia en los tres países, lo cual dificulta la canalización de los requerimientos por vías formales. Empero, las distancias son distintas en cada país.
- Existen dos tipos de brechas: la **horizontal** (partidos que no sintonizan con la sociedad) y la **vertical** (partidos que no tienen presencia efectiva en niveles subnacionales y locales). Si bien es cierto que en los tres casos existen brechas horizontales que explican la baja militancia, baja legitimación y desafección política, en la dimensión vertical existen diferencias importantes. En Chile, parlamentarios son capaces de evitar el desprestigio sistémico a través de estrategias de *brokerage* político (clientelismo) con sus electorados. En Colombia, el Ejecutivo atiende directamente los requerimientos de los ciudadanos movilizadores sin la intermediación de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, ambos tipos de baja representatividad. En Perú, la brecha “vertical” también es amplia.
- Como resultado de lo anterior, **los tres casos podrían ubicarse en un continuo:**
  - Chile muestra una mayor fortaleza de sus partidos tradicionales a pesar del creciente desprestigio de la clase política. Los mecanismos descritos les permiten reproducirse electoralmente aunque han perdido legitimidad social.

- Colombia muestra una convivencia entre partidos tradicionales y “terceras fuerzas”, ambos grupos responsabilizados del desprestigio político.
- Perú, por la ausencia de estrategias señaladas, pasa por una profundización de la crisis de representación política.
- En los tres casos, sin embargo, los respectivos *establishment* políticos son capaces (aún) de evitar el surgimiento de *outsiders* antisistémicos (del estilo socialismo del siglo XXI). La conversión ideológica de Ollanta Humala –exagitador de los conflictos sociales en el Perú antes de su gobierno– es la evidencia de que la protesta social no se transforma automáticamente en proyecto político radical.
- La **desafección política** llega a tan altos niveles que **no se perciben posibilidades de adhesión política a proyectos alternativos** que busquen alterar significativamente el modelo económico. No se prevé, en los casos estudiados, el surgimiento de liderazgos populistas fuertemente ideologizados como capitalizadores de la insatisfacción social.
  - En Chile, Michelle Bachelet ha logrado construir un prestigio personal canalizado a través de partidos tradicionales, por lo que las demandas de asamblea constituyente tomarán esa vía, restando capital a personajes que potencialmente podrían ocupar espacios políticos más a la izquierda como Marco Enriquez-Ominami.
  - En Colombia, el proceso de paz marca significativamente la agenda, por lo que las demandas de cambio social van a ser leídas no exclusivamente en términos sociales, sino también de orden político. El uribismo aparece por el momento como la principal fuerza capaz de capitalizar el descontento. La fragmentación de la izquierda potencia esa posibilidad.
  - En Perú, el fujimorismo aparece como la fuerza que más se parece a un partido político (por su apoyo constante en medio de la volatilidad característica del país y el rol opositor ideológico al Gobierno actual). Su legado histórico (como

un actor en los márgenes del sistema político) lo hace un potencial beneficiario electoral de la desafección ciudadana.

- En general, existen elementos de “tormenta perfecta” en los países de la Alianza del Pacífico que pronostican la continuación de la conflictividad social. Con partidos debilitados, la politización de las arenas locales es el principal origen de las potenciales crisis políticas. Si los sistemas políticos son capaces de evitar el escalamiento de las protestas (y su generalización), estarán en mejores condiciones de asegurar la gobernabilidad democrática.

## Recomendaciones para partidos políticos

A continuación se presentan algunas recomendaciones para efectos de entender lo que ha pasado y lo que podría pasar a futuro en las democracias de estos tres países.

Si bien es cierto que no es posible anticiparse a los hechos y plantear algunas posibles consecuencias de la desconexión entre el crecimiento económico y la estabilidad de la democracia, conviene tener en cuenta que la experiencia de algunos países de la región, pertenecientes al denominado socialismo del siglo XXI, da luces o al menos perspectivas de futuros escenarios, los cuales a su vez contribuyen para construir recomendaciones, tanto a los partidos políticos como a la cooperación internacional.

Estas recomendaciones parten del hecho de que las **democracias** se basan tanto en la **representación política** (vía partidos políticos y cargos/cuerpos colegiados de elección popular) como en la **participación** (vía mecanismos formales –cobijados por la Constitución y la legislación nacional–).

En ese sentido, las movilizaciones sociales son un **derecho de los ciudadanos** y así mismo son un **mecanismo de participación política** que les permite manifestar sus inconformidades con normas, proyectos legislativos, políticas públicas, entre otros, sin esperar a que se convoquen elecciones. El derecho a movilizarse

permite entonces que los ciudadanos participen activamente en la democracia y, por ende, la oxigena. Cabe resaltar que estas expresiones y movilizaciones son beneficiosas para la democracia en la medida en que se desarrollen bajo los **preceptos legales y constitucionales**, y con base en **criterios pacíficos y democráticos**. Esto es, respetando los derechos del otro.

Partiendo de lo expuesto, las siguientes recomendaciones parten de la base que las movilizaciones son una forma de participación política extraordinaria, que **no necesariamente tiende a atentar contra la democracia** (sus principios y sus valores). Sin embargo, sí **son un campanazo de alerta para la democracia representativa**, en la medida en que su mensaje es claro y contundente: los representantes o no están haciendo bien la tarea, o no la están haciendo.

En ese sentido, se sugiere a los partidos políticos tener en cuenta de cara a esta situación los siguientes puntos clave:

### 1. Desde la sociedad se construyen los partidos políticos: cerrar la brecha horizontal y conectarse con los problemas de la gente

Los partidos políticos son referentes sociales en los órganos de representación política (en los ámbitos nacional y subnacionales). La construcción de los partidos exige que las diversas tendencias de la sociedad los integren y que vean sus demandas reflejadas dentro de sus plataformas programáticas. La pluralidad –conservando su espectro político ideológico– es fundamental para mantener la vitalidad de los partidos en el marco democrático.

En ese orden de ideas, se recomienda a los partidos políticos **ampliar sus bases sociales y convocar a los diversos actores de la sociedad como stakeholders**. No sólo como una estrategia electoral (válida en el ejercicio político), sino también como ejercicio incluyente de participación política que permita la construcción de identidades y programas conjuntos para la solución de situaciones socialmente problemáticas. Las plataformas programáticas deben construirse con base en ese

principio de diversidad de los sectores sociales y de las problemáticas que los aquejan.

Los partidos políticos están llamados a construir nuevas identidades políticas y programáticas que atiendan a la sociedad en general, sin descuidar a sus electores. Lo que está en riesgo es el modelo de democracia, principalmente si se tiene en cuenta que los niveles de inequidad son altos.

En ese sentido, se hace necesario generar **programas políticos con propuestas concretas**, que integren de **modo complementario** los **temas fuertes del espectro político ideológico** que representan, junto a asuntos clave que respondan a los **problemas estructurales socioeconómicos** que están en la base de las movilizaciones y demandas sociales actuales.

### 2. Los conflictos no son del otro: cerrar la brecha vertical de representación

Los partidos deben **disminuir el grado de burocratización y parlamentarización**. La participación política de los partidos vía la burocracia, o los puestos en organismos del Estado, son medios para tener ascendencia en la toma de decisiones que afectan a los electores, así como el camino más expedito para pagar favores político electorales (alimentar a la clientela). Ambos casos, aunque pueden ser recriminables, contribuyen a que los partidos y sus representantes tengan medios que les permitan responder a compromisos políticos adquiridos previamente.

No obstante, en los últimos años los partidos políticos se han parlamentarizado como respuesta a las negociaciones que los congresistas hacen con los gobiernos centrales. Si bien esto supone que los partidos adquieren recursos de poder que les permiten responder a sus electores, también contribuye a que los congresistas concentren mayores recursos de poder que el partido mismo.

En ese sentido, la preponderancia partidista se pierde, y las bases del partido empiezan a atender y a construir “micropartidos” al interior de los partidos, con liderazgos personales claramente identificados.

Por tal motivo, se sugiere para este y todos los casos **construir y mantener activas una serie de redes verticales que permitan descentralizar los partidos**. Se trata de redes entre el “partido nacional”, el “partido de los congresistas” y el “partido subnacional”, con el fin de que todos estén conectados con el mismo objetivo: mejorar la situación de las comunidades afectadas por las problemáticas. Al final, tendrán un retorno político electoral.

En este punto, también es estratégico generar y mantener mecanismos de **comunicación efectiva de doble vía** con sus distintos públicos objetivo –no sólo con los **electores**, sino también con las **instancias regionales y locales del partido**–. Con la inmediatez y accesibilidad actual de Internet y diversas redes sociales, las formas y ritmos de la comunicación han cambiado significativamente en los últimos años. Los partidos deben no sólo comprender esta nueva dinámica, sino además capitalizarla a su favor para llegar más rápido y a más (y nuevos) electores.

En conexión con el objetivo de cerrar la brecha horizontal –y conectar al partido con la sociedad y sus demandas– también es necesario apoyarse en **mecanismos de participación y de democracia interna de los partidos** (cerrando la brecha vertical) para escuchar e incorporar los reclamos sociales. Como se vio en el análisis, parecería que las movilizaciones sociales fueran un hecho más para los partidos, sin mayor trascendencia como para responder con medidas y propuestas concretas.

Por lo anterior, se recomienda a los partidos esforzarse activamente por **comprender las expectativas y demandas sociales detrás de las movilizaciones**. Los **distintos niveles de representación** –en especial aquellos en los espacios locales– son un medio para escuchar, canalizar y generar propuestas de cara a la resolución de las problemáticas que, de otra manera, terminan subiendo en forma de movilizaciones y protestas.

Minimizar la importancia de las movilizaciones es un contrasentido en términos de estrategia política y electoral. Son precisamente los sectores movilizados quienes

votarán por los partidos (o no) en las futuras elecciones. Por tal motivo, es necesario que estos comprendan que las movilizaciones son derechos de los ciudadanos, y no escaramuzas malintencionadas o politizadas (como quedó en evidencia en el paro agrario colombiano o en las marchas por la educación en Chile).

En ese sentido, los partidos deben **acompañar a las movilizaciones**, no como agentes legitimadores de las mismas, sino **como representantes de los sectores que se movilizan, y escuchar las peticiones que ahí se plantean**. Por ejemplo, hoy los países analizados tienen en común macroproyectos extractivos, en los que territorios tienen expectativas (negativas y positivas) frente al desarrollo social. Estas expectativas tienden a construirse sobre la base de un **mayor bienestar social**. Sin embargo, los partidos parecen ajenos a esta realidad y terminan siendo invitados de piedra ante las posibilidades de desarrollo de amplios territorios.

En conclusión, se trata de fortalecer desde los partidos la **posibilidad de que amplios sectores de la sociedad participen en las discusiones de la agenda programática y en el rumbo del partido**. Por ejemplo, se propone que los partidos promuevan en su interior programas de desarrollo social, en los que se le generen y faciliten herramientas académicas, técnicas y tecnológicas a sus bases, para que aprendan a presentar proyectos de desarrollo económico que sean benéficos para las comunidades en los territorios. Actualmente, muchos de los proyectos de desarrollo que se presentan ante instancias nacionales o internacionales son rechazados por la falta de herramientas conceptuales, técnicas y metodológicas.

### 3. No es la izquierda, ni la derecha, es la democracia

Uno de los principales problemas que se identifica en la relación entre los partidos políticos y los grupos movilizados es el afán de la derecha de fustigar a los movilizados, y de la izquierda de cobijarlos y apadrinarlos. Con estas disyuntivas ideológicas lo que queda en evidencia es que la movilización tiende a ser politizada precisamente por aquellos cuyo desempeño inocuo convoca a la protesta.

No es un problema de la derecha ni de la izquierda exclusivamente; es una falla en el funcionamiento de la democracia y, en particular, en los partidos políticos que no están canalizando efectivamente las demandas sociales. En este punto, se propone **desideologizar la movilización y entender cuál es la problemática que conduce a que los ciudadanos se movilen**. Una estrategia para que la ciudadanía no se vea en la necesidad de movilizarse por las decisiones que toma la política consiste en construir proyectos incluyentes, tener en cuenta a los sectores de la sociedad antes de presentar o formular políticas públicas. Posteriormente, los partidos políticos deben promover en su interior mecanismos de **rendición de cuentas** y, al exterior, patrocinar mecanismos que les permitan a sus bases tener un mayor *accountability* político y social de los programas que han construido conjuntamente. Para que esto pase, es importante la construcción de una **agenda conjunta e incluyente** entre la sociedad y los partidos políticos. La sociedad debe ser partícipe como formuladora de las propuestas de los partidos y garante del cumplimiento de las mismas.

#### 4. Economía social de mercado: oportunidades para todos.

El crecimiento económico y la apertura comercial no se traducen automáticamente en bienestar e inclusión social. Los problemas socioeconómicos estructurales que persisten en los tres países estudiados dan cuenta de eso. Por eso se hace necesario un **marco político y normativo** que, sin llegar a un extremo totalmente regulador, procure por unas reglas del juego que aseguren igualdad de oportunidades, movilidad social y mayor inclusión social y regional en los países.

Por otra parte, la democracia, la inclusión y la viabilidad del modelo económico no sólo dependen de la política. Las **empresas** (en especial, las grandes empresas) juegan un rol definitivo en la construcción de la democracia. Los favorables rendimientos económicos de una empresa, en algunas ocasiones, se dan en territorios caracterizados por un sistema político corrupto, grandes y evidentes inequidades, servicios públicos deficientes y un alto porcentaje de necesidades básicas

insatisfechas. Este contexto genera una nueva ruptura, en la que un tercero (la empresa) entra a desequilibrar aun más la balanza, pues en ocasiones termina reemplazando las funciones del Estado.

Se propone aquí, por un lado, a través de las bancadas parlamentarias influir activamente en la agenda de **política pública con proyectos de ley y reformas que toquen los puntos estructurales** que subyacen a las protestas sociales.

Por otro lado, se sugiere realizar **ejercicios tripartitos**, en los que el ámbito **político y la empresa introduzcan alternativas viables de desarrollo social y económico en los territorios** donde operan, a la luz de un diálogo continuo con la sociedad. Para las empresas ya existen iniciativas internacionales y multilaterales que les exigen un comportamiento probo en su relación con la política. No obstante, las empresas inician procesos de diálogos con las comunidades y eso conduce a que los gobiernos locales (principalmente) no sean tenidos en cuenta, dejando de lado la posibilidad de una construcción conjunta de políticas que conduzcan al mejoramiento de las comunidades.

#### 5. Fortaleciendo a la comunidad

Aunado a lo anterior, se propone que los partidos políticos se despojen de la exclusividad de la dinámica electoral y promuevan el **fortalecimiento de espacios participativos** en la ciudadanía. No nos referimos a empoderar a la ciudadanía con herramientas de discusión que poco ofrecen en cuanto a la ejecución. Por tal razón, se trata de que los partidos políticos fortalezcan la **capacidad de la sociedad para formular proyectos viables** (en cuanto a lo financiero y lo técnico), y a su vez promuevan iniciativas de emprendimiento viables que no sólo sirvan para la subsistencia de la comunidad, sino también para el desarrollo de nuevas respuestas a viejos interrogantes.

Aquí se trata de **acompañar procesos de transferencia del conocimiento**, en lo que a ciencia y tecnología atañen. **Los recursos que reciben los partidos políticos para capacitar a sus miembros no son medios para**

**alimentar bases clientelares y escasamente educadas.** Por el contrario, los partidos pueden reorientar sus recursos con el fin de enseñar a sus bases a presentar proyectos de cooperación internacional o de desarrollo (sectorial). El buen desempeño de las bases y de sus iniciativas se traducirá en mejoras para sus entornos,

y a futuro contribuirá a mejores réditos electorales y disminución del descontento social.

Se trata de generar espacios efectivos de **inclusión en todo aspecto**, pues es esto lo que reclaman los sectores movilizados.

**Estudio preliminar. Movilización social y representación política en países de Latinoamérica**

Se terminó de imprimir en marzo de 2014, en los talleres de

Opciones Gráficas Editores Ltda. Bogotá, D.C., Colombia.

Somos una empresa responsable con el ambiente



La Fundación Konrad Adenauer-KAS- es una fundación política alemana comprometida con el movimiento demócrata cristiano, sucesora de la Sociedad de Formación Política Demócrata Cristiana, fundada en 1956 y desde 1964 se honra con el nombre del primer canciller federal.

La KAS trabaja hace más de 40 años en Colombia cooperando con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el fomento del respeto a los derechos humanos, así como en la promoción de la integración regional, la formación política y la participación ciudadana activa.

A raíz de las protestas que tuvieron lugar en diferentes regiones de Colombia durante el 2013, y los desarrollos que se dieron de forma paralela a estas movilizaciones en varios países de Latinoamérica, diversos medios de comunicación y organizaciones en el exterior comenzaron a preguntarse sorprendidos si se estaría gestando una fase previa a la situación hoy vivida en países del modelo “Socialismo del Siglo XXI” –y Alemania no fue la excepción–. La sorpresa además se acentuaba por tratarse de democracias estables y con economías sólidas. Aún más, el rol que ejercieron -o no- los partidos políticos en dichos países frente a esta situación, recibió una atención importante.

Con tales interrogantes sobre la mesa y el interés de examinar si dichos eventos tienen relación alguna con la representación política en dichos países, la KAS decidió emprender un estudio que arrojará luces sobre la problemática. Así, definimos una ruta de investigación a partir del caso colombiano, con una mirada comparativa desde los casos chileno y peruano que permitiera señalar puntos en común y diferencias entre los tres países en cuanto a variables socioeconómicas y de rerepresentación política.

Además del interés académico e investigativo que puede generar el estudio que aquí se presenta, también constituye un llamado de atención –casi una advertencia– para los partidos políticos de cara a reconectarse con la sociedad que representan y, sobre todo, con los intereses de las personas que la conforman.