

DOSSIER

Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina

Germán Lodola*

I. Introducción

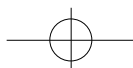
Hacia finales de la década de 1980 y comienzos de 1990, un punto de vista ampliamente compartido por la comunidad de científicos políticos proclamaba la muerte y entierro definitivo del ciclo populista latinoamericano (Adelman, 1994; Drake, 1982, 1991; Kaufman - Stallings, 1991; Wirth, 1982). Sin embargo, pocos años después, la realidad demostraba que el *réquiem* del populismo había sido prematuro y que su agonía resultaba ser mucho más larga de lo que inicialmente se esperaba.

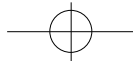
La tesis del ocaso del populismo se fundamentaba en conocidos argumentos teóricos y en datos de la observación empírica directa. En términos puramente teóricos, esta tesis abrazaba la interpretación convencional según la cual el populismo político necesariamente se vincula con un tipo determinado de políticas económicas. Autores como Cardoso y Faletto (1979) y O'Donnell (1973), por ejemplo, tempranamente sugirieron la existencia de una suerte de imbricación natural entre el populismo

* Agradezco los comentarios de Juan Carlos Rodríguez-Raga y Laura Wills a una versión preliminar de este trabajo.

GERMÁN LODOLA

Estudió ciencia política en la Universidad de Buenos Aires. Fue profesor en la Universidad Di Tella, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad del Salvador. Desde 2001 cursa estudios de doctorado en la Universidad de Pittsburgh. Su campo de investigación es la protesta social y la economía política de las reformas económicas en Latinoamérica.



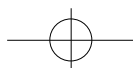


y las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). La implementación de medidas económicas incorporantes y redistributivas con fuerte intervención del Estado permitía que líderes políticos personalistas y carismáticos movilizaran a la clase trabajadora urbana y a la burguesía nacional para incorporarlas dentro de amplias coaliciones gubernamentales multclasistas (Di Tella, 1965; Germani, 1968). En la misma dirección, aunque desde una tradición teórica diferente, varios economistas liberales avanzaron la hipótesis del “populismo económico”. Esta hipótesis asociaba la existencia de movimientos populistas con la persecución (irracional y perversa) de políticas económicas expansivas que, inevitablemente, generaban profundas crisis inflacionarias y perpetuaban el estancamiento económico (Dornbush - Edwards, 1991; Sachs, 1989).

Dicho arsenal teórico se completaba con la observación empírica de finales de los años ochenta y principios de los noventa. Así pues, la drástica adopción de políticas de mercado y reformas estructurales de la economía por parte de la mayoría de los países de América Latina materializaba crudamente la muerte del populismo en la región. Se sostuvo entonces que el énfasis neoliberal en el ajuste fiscal impediría el uso de recursos públicos necesarios para galvanizar el apoyo político de los sectores populares y que la reforma de las regulaciones laborales corporativistas vigentes desde la posguerra debilitaría el movimiento obrero, adalid histórico de las coaliciones populistas.

En el transcurso de los últimos diez años, sin embargo, un importante número de académicos reformuló el concepto de populismo enfatizando su carácter intrínsecamente político y propuso divorciarlo de cualquier tipo particular de política económica o estadio en el modelo de desarrollo.¹ En clara oposición a la visión convencional, esta interpretación sostiene que el populismo político y el neoliberalismo económico no son fenómenos antitéticos sino esencialmente compatibles. Más concretamente, las experiencias reformistas encabezadas por Alberto Fujimori (1990-2000) en Perú, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en México, Carlos Menem (1989-1999) en Argentina y, en menor medida, Fernando Collor de Mello (1990-1992) en Brasil, representan para esta lectura una nueva variante “liberal” o “neopopulista” del tradicional populismo latinoamericano.

Mucho se ha escrito en el último tiempo sobre las supuestas “afinidades electivas” entre neopopulismo y neoliberalismo, y existe un arduo debate respecto de la utilidad analítica del concepto de “neopopulismo” aplicado a





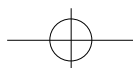
Neopopulismo y compensaciones a los perdedores 13

versiones vernáculas de reformas económicas de mercado. Este ensayo no se pregunta si tales afinidades son apropiadas (aunque avanza una opinión sobre la utilidad analítica del concepto) o si la caracterización de los líderes mencionados como neopopulistas es acertada.² Por el contrario, la pregunta central que intento responder es en qué medida los atributos que definen el neopopulismo se encuentran presentes en la realidad. Para ello, abordo la discusión de una dimensión específica de la política neopopulista: la distribución compensatoria de beneficios socioeconómicos –vía políticas asistenciales focalizadas– a los perdedores del ajuste estructural.

A diferencia de otros rasgos definitorios del neopopulismo que han sido extensamente discutidos por la literatura académica, el estudio empírico comparado de este atributo ha sido sorprendentemente descuidado y asumido como un dato. Así pues, existe una tendencia empíricamente infundada a concluir que la distribución selectiva de beneficios materiales a los sectores populares afectados por el cambio económico fue una condición necesaria para que líderes neopopulistas avanzaran la agenda neoliberal en la región.³ Mi argumento central es que este atributo no fue una condición necesaria ni suficiente para la implementación exitosa de políticas de reforma económica. Por lo tanto, su inclusión como uno de los elementos distintivos del neopopulismo político debe ser cuestionada. Al abordar el análisis sistemático de este tema, el presente ensayo refina la tesis neopopulista y, de esta, manera contribuye a una mejor comprensión de la relación entre neopopulismo y pobreza.

Puntualmente, los casos de Venezuela y Bolivia demuestran, por un lado, que la aplicación de políticas asistenciales focalizadas no fue una condición suficiente para galvanizar la aquiescencia de los sectores populares. Por otro lado, el caso de Argentina indica que la aplicación de estas políticas tampoco fue una condición necesaria para el avance del neoliberalismo. En efecto, el gobierno peronista de Carlos Menem no recurrió a medidas de este tipo para reforzar la viabilidad política del proyecto neoliberal. Sólo luego de que las reformas económicas habían sido implementadas, el Gobierno diseñó un programa nacional de empleo (de menor alcance que el actualmente aplicado) para paliar la creciente marginalidad y contener la movilización social. El resultado fue una escalada (y no una disminución) de protestas populares lideradas por sectores informales organizados en el denominado “movimiento piquetero”.

Para apoyar mi argumento, presento evidencia empírica detallada de la evolución del gasto social en Argentina durante las dos últimas décadas.



Esta evidencia sugiere dos conclusiones. Primero, que el gobierno de Menem no reforzó el componente del gasto social directamente dirigido a la población pobre o marginal. Segundo, que dicho componente se comportó de manera pro-cíclica, es decir, no fue protegido en períodos de contracción del gasto público.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. La segunda sección discute críticamente la literatura reciente sobre neopopulismo y distingue éste del populismo clásico. La tercera sección se concentra en el análisis de la teoría de las compensaciones implícita en el argumento neopopulista. Allí se analiza evidencia empírica detallada sobre Argentina y se delinea una comparación con otros cuatro países latinoamericanos, a saber, Bolivia y Venezuela, por un lado, y Perú y México, por el otro. La sección final presenta las conclusiones y adelanta algunas observaciones sobre el futuro del neopopulismo frente al fracaso de las políticas de mercado.

II. Populismo clásico y neopopulismo: parecidos de familia

Los años noventa fueron testigos de una aparente paradoja. En muchos países de América Latina, la adopción de políticas neoliberales fue impulsada bien por líderes personalistas sin una sólida estructura partidaria y con escasa o nula trayectoria en la actividad política, bien por candidatos de partidos políticos tradicionalmente vinculados al movimiento obrero, los cuales habían sido los gestores de las políticas económicas proteccionistas y redistributivas en el período de posguerra.⁴ Los analistas políticos interesados en la región se vieron entonces frente al desafío de caracterizar el extraño matrimonio entre presidentes con un estilo o herencia populista y sus planes de gobierno centrados en la austeridad económica y la liberalización de los mercados de capitales.

La respuesta ofrecida por los teóricos del neopopulismo es que tal paradoja es más aparente que real debido a que descansa sobre el cuestionable supuesto de la incompatibilidad entre populismo y neoliberalismo. Antes que una anomalía imputable a un período histórico particular o a un tipo determinado de política económica, el populismo político es un fenómeno recurrente que puede surgir *dentro* y no *contra* las prescripciones contenidas en proyectos económicos neoliberales (Roberts, 1995, pág. 83; Weyland,

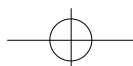


1996, 1999, 2003). Dicho en otros términos, el populismo no está determinado por una combinación de fuerzas exógenas (estructurales y culturales), sino que es una forma de movilización y organización política suficientemente maleable como para adaptarse a las cambiantes oportunidades y constricciones del contexto que enfrenta.⁵ Aun cuando en ocasiones el populismo puede perseguir una racionalidad económica, la política populista disfruta de un sustancial grado de autonomía *vis-à-vis* la economía (Knight, 1998). Según esta lectura, en suma, el populismo no desafía al neoliberalismo sino que se acomoda a éste y, como veremos más adelante, lo complementa al facilitar la implementación de reformas económicas estructurales.

Siguiendo este argumento, se puede hablar, entonces, de “ciclos” populistas que se corresponden con diversas, e incluso opuestas, expresiones económicas y procesos históricos. Aunque estos ciclos pueden –y desde un punto de vista metodológico, deben– compartir una serie de atributos, el ciclo populista liberal (o neopopulismo) no replica exactamente el modelo populista clásico asociado con la etapa temprana de sustitución de importaciones. Para identificar las semejanzas y diferencias entre estos dos ciclos populistas, es preciso, primero, realizar un ejercicio de clarificación conceptual y definir más precisamente qué se entiende por populismo y neopopulismo.

Todos sabemos qué es el populismo porque, si bien es una noción difícil de conceptualizar, es, al mismo tiempo, sencilla de caracterizar: reconocemos el populismo cuando lo vemos. Desafortunadamente, el populismo tiene múltiples dimensiones que tornan compleja la tarea de elaborar una definición llana y contundente del mismo. Las múltiples facetas del populismo facilitaron, así, un uso amplio del término por parte de las ciencias sociales latinoamericanas, las cuales convocaron el populismo para describir fenómenos esencialmente disímiles como ideologías, movimientos y partidos políticos, fases de desarrollo económico, políticas económicas, líderes, coaliciones, gobiernos y regímenes políticos.⁶ Este “estiramiento” del concepto vino inevitablemente de la mano de una pérdida en su poder explicativo: al pretender explicar todo, el populismo terminaba explicando nada.

Una convincente clasificación elaborada por Roberts (1995) distingue cuatro perspectivas dentro de la extensa literatura sobre populismo en América Latina.⁷ Primero, la perspectiva histórico-sociológica que enfatiza el componente multclasista de las coaliciones populistas emergidas al amparo de las políticas ISI. Segundo, la interpretación económica que reduce el populismo a políticas económicas expansivas generadoras de indisciplina





fiscal, adoptadas por políticos “miopes” que sucumben frente a las presiones sociales por mayor consumo. Tercero, la lectura ideológica que asocia el populismo con un discurso político que articula la oposición entre “el pueblo” y la “elite” o clase política (el “bloque de poder”, en palabras de Laclau, 1979). Finalmente, la perspectiva política que entiende el populismo como un patrón de movilización política de masas (en especial, aunque no exclusivamente, de sectores populares urbanos) conducido por líderes personalistas (y acaso carismáticos) que sortean o subordinan formas institucionalizadas de mediación y representación política.

Como sostuve en la introducción a este trabajo, la teoría neopopulista propone divorciar el concepto de populismo de toda connotación no política. En consecuencia, lo que esta lectura entiende por populismo no se relaciona con una etapa histórica, política económica, o ideología particular. Populismo denota, en cambio, un *estilo o estrategia* política (Knight, 1998; Weyland, 1996).⁸ Este “estilo estratégico” implica un contacto directo, cercano e incluso personalizado entre el líder y un heterogéneo mundo de seguidores (fundamentalmente, los excluidos de los beneficios materiales del modelo de desarrollo económico vigente) dispuestos a ser movilizados. Específicamente, el populismo entendido como un estilo estratégico o como una forma de hacer política, posee los siguientes cinco atributos definitorios (Roberts, 1995):

1. un patrón de liderazgo político personalizado y paternalista (no necesariamente carismático);
2. una coalición de apoyo multclasista basada en los sectores populares, sean éstos urbanos (sindicalizados o informales) o rurales;
3. una forma de movilización política vertical (es decir, de “arriba-abajo”) que sortea o subordina mecanismos convencionales de mediación política;
4. una ideología ecléctica y anti-*establishment*;⁹
5. un uso sistemático y expandido de métodos redistributivos y clientelares como instrumento político para generar apoyo entre los sectores populares.

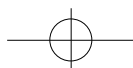
Sobre la base de esta definición operacional de populismo están dadas las condiciones para responder la pregunta “¿qué es el neopopulismo?”. La respuesta a este interrogante representa un serio desafío metodológico para el



estudioso de la política comparada y, por transitividad, para la utilidad analítica del concepto. La clave aquí es evitar lo que Sartori (1971) originalmente bautizó como “el problema de viajar” (*travelling problem*), es decir, cómo evitar que un concepto inicialmente construido para ser utilizado en un contexto político determinado (y que está basado en la experiencia de esa sociedad o cultura) no pierda su sentido y poder explicativo cuando se lo aplica a un contexto político diferente. David Collier y James Mahon (1993) proponen dos estrategias para resolver este problema: lo que ellos denominan la estrategia de “parecidos de familia” (*family resemblance*) y la estrategia de “categorías radiales” (*radial categories*). Utilizando los conceptos de populismo y neopopulismo como ejemplo, esto significa que un caso con supuestas características neopopulistas puede ser considerado como tal (y, por lo tanto, como un tipo de populismo) si: a) comparte la mayoría (pero no todos) los atributos que definen el populismo o comparte todos los atributos pero en grados variados (“parecidos de familia”), y/o b) comparte la característica dominante que define al populismo (“categorías radiales”).

Estas dos estrategias tienen ventajas y desventajas. Definir el neopopulismo como un “pariente de familia” del populismo tiene la ventaja de relajar criterios empiristas rígidos y, por lo tanto, permite realizar una comparación entre un mayor número de países o casos. La desventaja es que no hay forma de saber cuáles de los atributos que no son comunes pueden rechazarse para que la comparación siga teniendo sentido. Definir el neopopulismo como una “categoría radial” tiene la ventaja de identificar claramente el atributo común sobre el cual se funda la comparación pero a expensas de descartar muy rápidamente casos que pueden contribuir a una comprensión más acabada del fenómeno.

Los teóricos neopopulistas tienden a definir el neopopulismo en términos de parecidos de familia antes que como una categoría radial de populismo. Esta es, según mi punto de vista, la estrategia correcta, ya que no hay razones teóricas ni empíricas para adoptar una posición “esencialista” que priorice un atributo de un fenómeno multi-dimensional por sobre todos los demás. En consecuencia, el neopopulismo es un estilo estratégico que presenta, en grados variados, los cinco atributos del populismo identificados más arriba. Estas variaciones son las que permiten que el concepto de neopopulismo trascienda límites espacio-temporales y “viaje” más fácilmente en la historia de América Latina, así como a contextos políticos ajenos a la propia experiencia de la región (ver Weyland, 1999).

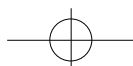


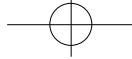


¿Cuáles son las variaciones centrales en los atributos adjudicados al populismo clásico que permiten definir como neopopulistas versiones contemporáneas de esta forma personalista de movilización y acción política? En primer lugar, el populismo y el neopopulismo movilizan diferentes bases sociales de apoyo electoral. Mientras que el populismo centralmente movilizaba a la clase trabajadora urbana sindicalizada, el crecimiento de la informalidad y heterogeneidad del mercado de trabajo y la consecuente pérdida de poder del movimiento obrero hace que la política neopopulista fundamentalmente movilice y articule a sectores informales urbanos y, en algunos casos, a los pobres rurales. Los ejemplos más claros son Fujimori, sobre todo durante su primera presidencia (Cameron, 1994; Roberts - Arce, 1998), Collor de Mello (Kinzo, 1993; Moisés 1993), Menem (Levitsky, 2003; Torre, 2003) y el propio Chávez (Ellner, 2001).

En segundo término, el populismo clásico y su variante liberal se diferencian respecto de la relación que ambos entablan con las instituciones tradicionales de mediación y representación política como partidos, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Mientras que la estrategia de incorporación del viejo populismo descansaba en el uso de mecanismos corporativistas que aseguraban el control “desde-arriba” de la distribución de beneficios sociales y la articulación de las demandas de la clase trabajadora (Collier - Collier, 1991), los líderes neopopulistas usualmente toman distancia de estas instituciones políticas para entablar una relación directa y cuasi-personal con sus seguidores. Esta suerte de relación “adversarial” entre las instituciones intermedias y los políticos neopopulistas resulta en proyectos políticos con muy bajo nivel de institucionalización y con patrones organizacionales puramente electorales (Roberts, 2003). Así pues, a diferencia del populismo tradicional, que construyó organizaciones partidarias y/o sindicales que sirvieron como poderosos vehículos de movilización social, su variante contemporánea a la Fujimori, Collor (acaso Chávez), no tiende a producir líderes u organizaciones que perduren por períodos prolongados de tiempo.¹⁰ Como veremos en la conclusión de este ensayo, esto obviamente plantea el interrogante respecto de la longevidad del neopopulismo.

La tercera diferencia importante entre los dos tipos de populismo se refiere al componente ideológico (o discurso político) explotado por uno y otro. El populismo, en cualquiera de sus formas, necesita identificar adversarios para promover a sus líderes y unificar a sus seguidores. Sin embargo, los sectores que han sido el blanco de los ataques populistas se transformaron con



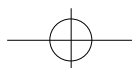


Neopopulismo y compensaciones a los perdedores 19

el paso del tiempo. Originalmente, como se sabe, este rol fue ocupado por la oligarquía nacional, los sectores económicos domésticos orientados al mercado externo y el capital extranjero. Paradójicamente, estos grupos se transformaron en un componente crucial de las coaliciones neopopulistas que recientemente abrazaron políticas económicas neoliberales. El papel de enemigo, entonces, pasó a ser ocupado por la clase política de partidos (y sindicatos) tradicionales, la cual es acusada de ineficiente, elitista y corrupta (Roberts, 1995; Weyland, 1996). Una vez más es necesario marcar diferencias y decir que este componente “moralizador” de la ideología (discurso) neopopulista no está comúnmente presente en las versiones más “institucionalizadas” como la argentina o mexicana, donde los *outsiders* no han llegado a ocupar posiciones de liderazgo nacional en la estructura de los partidos tradicionales.

La cuarta y última diferencia entre el viejo y el nuevo populismo es la más importante para mis objetivos en este trabajo y será analizada en detalle en la próxima sección. Ésta se refiere a la distribución de beneficios socioeconómicos a perdedores del modelo de desarrollo vigente. Históricamente, el populismo latinoamericano estuvo asociado con importantes derechos y beneficios colectivos para la clase trabajadora como, por ejemplo, reconocimiento sindical, extensión del sistema de seguridad social, mejoras en las condiciones de trabajo y políticas salariales redistributivas. Así, el populismo clásico utilizó una combinación de beneficios personales y universales para crear lealtades y obtener el apoyo electoral de los sectores populares. En claro contraste, la teoría neopopulista afirma que estos beneficios colectivos han sido reemplazados por beneficios selectivos. Concretamente, se sostiene que los gobiernos neopopulistas crearon programas de asistencia social focalizada para los pobres urbanos y rurales que redundaron en apoyo electoral para avanzar reformas estructurales. Este cambio produjo una modificación sustancial en los mecanismos de distribución de beneficios socioeconómicos en el sentido de reforzar la importancia de la política clientelar. Mientras que la distribución de beneficios colectivos está menos expuesta a patrones discrecionales de distribución puesto que nadie puede ser excluido del bien a distribuir, la naturaleza selectiva de las políticas sociales focalizadas facilita y promueve el intercambio desigual de favores por votos.

En suma, estas cuatro variaciones de los atributos definitorios del populismo caracterizan su variante liberal o neopopulista. Dicho en otros términos,





estas modificaciones son, siguiendo la lógica metodológica de los parecidos de familia, condiciones necesarias para definir el neopopulismo como un estilo estratégico de acción política en la era del neoliberalismo en América Latina.

¿Estuvieron estas condiciones verdaderamente presentes en la realidad? ¿Confirma la experiencia de los países latinoamericanos las presunciones de la tesis neopopulista? Para responder esta pregunta, en la próxima sección me concentro en la dimensión “redistributiva” del neopopulismo o en la teoría de las compensaciones implícita en este tipo de interpretaciones. Mi argumento central es que esta dimensión no puede ser considerada como un atributo definitorio del neopopulismo político. Para apoyar esta idea presento evidencia empírica detallada sobre la evolución del gasto social en Argentina durante las últimas dos décadas y avanzo una comparación con dos pares de países: Perú y México, por un lado, y Venezuela y Bolivia, por el otro.

A los fines de anticipar la discusión, es conveniente decir que los gobiernos reformistas de Perú y México rápidamente diseñaron y pusieron en marcha políticas sociales focalizadas para paliar los efectos del ajuste sobre los sectores populares. En línea con la predicción de la hipótesis neopopulista, esto permitió el avance de la agenda neoliberal. Sin embargo, los casos de Venezuela y Bolivia indican que la implementación de estas políticas sociales no fue suficiente para lograr el apoyo de los grupos excluidos (Venezuela) o para acallar el alto nivel de oposición popular a las políticas de cambio (Bolivia). Aun más interesante, el caso de Argentina sugiere que el lanzamiento de políticas sociales focalizadas tampoco fue una condición necesaria para el éxito del neoliberalismo. En efecto, el gobierno de Menem adoptó integralmente políticas de este signo económico sin la ayuda de mecanismos compensatorios dirigidos a los más pobres.

III. Una mirada crítica a la teoría neopopulista de las compensaciones

Un factor importante del éxito del populismo en la región ha sido su habilidad histórica para apelar a los sectores excluidos. Esto, sin embargo, implica mucho más que la simple manipulación de masas irracionales o anómicas. Como Gay (1990) y otros autores han sostenido, para los débiles y



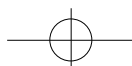
Neopopulismo y compensaciones a los perdedores 21

desorganizados que carecen de alternativas y enfrentan una situación económica precaria es racional aceptar algún tipo de paliativo material a cambio de brindar apoyo político al benefactor. Por esta simple razón, los pobres serán siempre tentados por el populismo (Oxhorn, 1998).

Ahora bien, existen diferentes mecanismos de movilización social disponibles. Una idea central de la tesis neopopulista es lo que Roberts (1995) ha denominado “populismo de micro-nivel”, es decir, la existencia de intercambios personales de beneficios materiales por votos en contextos de fuerte austeridad fiscal. Las presiones por mayor disciplina fiscal que acompañaron la adopción de políticas neoliberales en Latinoamérica limitaron considerablemente la habilidad de los gobiernos para distribuir beneficios socioeconómicos de naturaleza colectiva. Esto, sin embargo, no fue un impedimento para movilizar electoralmente al sector informal urbano o rural. De acuerdo con la tesis neopopulista, el lanzamiento de políticas sociales focalizadas permitió galvanizar el apoyo (y neutralizar la resistencia) de los grupos marginales más severamente afectados por las políticas de liberalización económica sin poner en riesgo el equilibrio macroeconómico (fiscal).

Nótese que el aspecto movilizador de cualquier tipo de populismo es un arma de doble filo. Al tiempo que los líderes populistas buscan movilizar a los sectores populares, también buscan evitar su radicalización política. Para alcanzar este doble objetivo (es decir, movilización sin radicalización), el populismo clásico usualmente recurrió a una mezcla de instituciones corporativistas controladas por el Estado, beneficios universalistas y una dosis (en algunos casos importante) de accionar político represivo. Según la teoría de las compensaciones neopopulista, las políticas sociales focalizadas cumplieron este doble rol. Por un lado, fueron una condición necesaria para movilizar el apoyo electoral de los sectores populares y, por el otro, sirvieron para silenciar su oposición fragmentando a los pobres, impidiendo lazos horizontales entre los mismos y fomentando formas verticales de clientelismo político.¹¹ Sin negar la importancia de las prácticas clientelares para la construcción de coaliciones reformistas, en esta sección sostengo que la implementación de políticas sociales focalizadas no fue una condición necesaria ni suficiente para la adopción de reformas de mercado. Consecuentemente, la teoría de las compensaciones neopopulista (y con ella, los atributos definitorios del neopopulismo) debe ser revisada.

Durante el transcurso de los años noventa, un número importante de gobiernos reformistas latinoamericanos desarrolló vastos programas de asis-



tencia social contra la pobreza como un mecanismo para el apoyo de los sectores populares al lanzamiento de medidas económicas impopulares. Los casos más resonantes fueron el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo (FOCONDES) creado por Alberto Fujimori, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) implementado en México durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, el Fondo Social de Emergencia (FSE) lanzado en Bolivia durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, y el denominado Mega Proyecto Social diseñado por Carlos Andrés Pérez en Venezuela.¹² En franca oposición con estos casos, el gobierno de Carlos Menem implementó su proyecto reformista sin recurrir a este tipo de mecanismos compensatorios. Por un lado, las políticas contra la pobreza ocuparon un lugar residual en la agenda gubernamental (Repetto, 2001), mientras que la intervención del Estado en el mercado laboral fue virtualmente nula hasta bien entrado el segundo mandato electoral de Menem (Lodola, 2003).¹³

El resultado de estas políticas focalizadas contra la pobreza no podría haber sido más variado. Por un lado, los únicos dos ejemplos que claramente confirman la hipótesis de que tales medidas fueron funcionales a las intenciones reformistas de líderes neopopulistas de turno son Perú y México. Los casos de Bolivia y Venezuela, en cambio, sugieren que la existencia de estas medidas no garantiza la imposición del ajuste o la ausencia de altos niveles de conflictividad social, mientras que el caso argentino demuestra que la “focalización” de la política social no es una condición necesaria para obtener apoyo electoral y promover cambios copernicanos en el modelo de desarrollo.

A continuación, describo en primer lugar los casos que confirman la tesis neopopulista. En segundo lugar, analizo aquellos que la refutan.

A. Perú y México

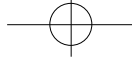
A mediados de 1991, el gobierno de Alberto Fujimori lanzó el plan FOCONDES. El plan estaba destinado a mejorar la calidad de la infraestructura en zonas rurales y paliar el creciente nivel de pobreza resultante de la crisis inflacionaria de fines de los años ochenta. Creado y controlado por el Ministerio de la Presidencia, FOCONDES resultaría un arma clave para las pretensiones electorales del Presidente. No fue hasta 1993, sin embargo, que el gobierno destinó y ejecutó una importante suma de recursos públicos al programa. Como resultado, para finales de ese año, FOCONDES había

puesto en marcha alrededor de diez mil proyectos de pequeña escala en agricultura, salud, educación, sanidad, nutrición, transporte, y generación de empleo (Roberts, 1995, pág. 102). El salto cuantitativo más importante tuvo lugar en 1994, dada la cercanía de las elecciones nacionales del año siguiente. Para entonces, el gobierno ya había lanzado un programa nacional de construcción de viviendas (PRONAVI) y un programa nacional de ayuda alimenticia (PRONAA). En términos reales, el gasto destinado a políticas sociales focalizadas creció alrededor del 60 % entre 1993 y 1994 y cerca del 90 % en 1995. Esto fue además acompañado por un espectacular crecimiento en el gasto público social, que pasó del 3 % del PBI en 1993 a 7,8 % en 1995 (Roberts - Arce, 1998, pág. 8). En poco más de dos años, FOCONDES había invertido cerca de 650 millones de dólares en los 188 estados del país mediante recursos provenientes del Estado y de fondos otorgados por organizaciones internacionales de crédito.

Esta inmensa inyección de recursos tuvo el efecto esperado por la tesis neopopulista. Como Arce (1996) y, más sistemáticamente, Schady (1998), demuestran, el apoyo electoral a Fujimori en los distritos marginales de Lima y en los departamentos andinos pobres del sur y centro del país pasó de correlacionar negativamente en ocasión del *referéndum* de 1993 a tener un efecto positivo estadísticamente significativo en la elección de 1995. FOCONDES, en suma, respondió fundamentalmente a imperativos políticos y, como tal, provee un ejemplo transparente de las afinidades entre neopopulismo y neoliberalismo.

El caso del programa mexicano PRONASOL también muestra un movimiento en la dirección prevista por la teoría neopopulista. A pesar de que este programa fue originariamente creado como un plan que debía responder a las demandas de comités locales autónomos (los cuales, en teoría, tenían la autoridad para proponer, designar e implementar los proyectos comunitarios financiados por el gobierno nacional), varios autores han sostenido que el mismo fue “un fondo discrecional designado para que el presidente construya nuevos vínculos clientelares” (Dresser, 1994, pág. 147; Cornelius - Craig - Fox, 1994). En términos de los recursos asignados, el programa PRONASOL superó la suma agregada de todos los programas de asistencia focalizada existentes en América Latina.

Análisis empíricos sobre PRONASOL demuestran claramente que la distribución de fondos siguió una lógica política-partidaria y electoralista. Por un lado, vale decir que el presidente Salinas de Gortari dirigió más fondos

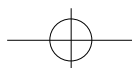


públicos a aquellos estados gobernados por figuras de su propio partido (PRI) y a aquellos otros donde el líder opositor Cuauhtemoc Cárdenas (PRD) era más influyente con el objetivo de “recomponer” la pérdida de votos que había sufrido el PRI. Por otro lado, Salinas castigó a los estados gobernados por la oposición y por líderes locales del PRI que se oponían a las reformas económicas (Díaz Cayeros - Magoli - Weingast, 2000). Estos estudios a la vez demuestran que el PRONASOL tuvo un impacto significativo sobre el comportamiento electoral de los votantes de sectores empobrecidos quienes, por ejemplo, contribuyeron a la victoria electoral del PRI en las elecciones parlamentarias de 1991.

B. Bolivia y Venezuela

A diferencia de lo ocurrido en Perú y México, los casos de Bolivia y Venezuela demuestran que la distribución de políticas sociales focalizadas ha sido un mecanismo insuficiente para ganar apoyos y neutralizar la resistencia popular a las políticas de reforma económica. En el caso boliviano, debe decirse que el FSE (primer programa de asistencia a la pobreza de este estilo creado en Latinoamérica) siguió una lógica diferente de la que caracterizó a FOCONDES y PRONASOL. Mientras que estos dos programas estuvieron abiertamente expuestos a la influencia política de los gobiernos, el FSE promovió la participación activa de las comunidades locales y organizaciones no gubernamentales y fomentó un uso más eficiente de las capacidades administrativas del estado (Graham, 1994). En el curso de sus cuatro años de vida (1985-1989), este programa destinó alrededor de 240 millones de dólares a acciones para enfrentar la pobreza, un monto importante, considerando los recursos limitados de un país pequeño como Bolivia.

A pesar de que el FSE estuvo mucho más protegido del uso clientelar (o acaso por ello), el mismo fue insuficiente para contener el alto nivel de conflictividad social que acompañó la implementación de la denominada Nueva Política Económica durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro. La histórica oposición entre la izquierda política boliviana que apoyaba al presidente y la Confederación Obrera Boliviana (COB) que se oponía a las reformas, se agudizó cuando el gobierno decidió privatizar las empresas del Estado que formaban la COMIBOL (Confederación Minera Boliviana). Las protestas populares rápidamente se intensificaron cuando los mineros bolivianos unieron fuerzas con los cocaleros y con varios grupos indígenas que se movilizaron



en oposición a la Ley de Participación Popular y la Ley de Tierras, las cuales afectaban su autonomía. La respuesta del gobierno combinó la exclusión de los sindicatos de la negociación de las reformas, el traslado de numerosos contingentes de mineros a regiones apartadas del país con el objetivo de desarticular a la COB y la declaración recurrente de estados de sitio. Si bien estas medidas debilitaron las estructuras sindicales, no fueron capaces de disciplinar a los campesinos e indígenas, quienes se transformaron en los más férreos opositores de las políticas neoliberales del gobierno. En síntesis, no existe evidencia empírica que nos permita afirmar que el FSE contribuyó al triunfo electoral de gobiernos reformistas en Bolivia, y todo parece indicar que fue un mecanismo insuficiente para contener el conflicto social que caracterizó a la política boliviana en los años ochenta.

El caso de Venezuela es también llamativo, en el sentido de refutar la idea de que las compensaciones a los perdedores del ajuste facilita de adopción de políticas neoliberales. El gobierno de Carlos Andrés Pérez tempranamente utilizó este tipo de mecanismos compensatorios pero no logró encolumnar a la población (ni a su propio partido) detrás de medidas económicas ortodoxas. Así, en 1989, poco después del estallido popular conocido como el Caracazo, el gobierno de Pérez decidió reemplazar el sistema de subsidios generalizados por una serie de programas sociales focalizados. Estos incluyeron la llamada Beca Alimentaria, es decir, un programa de distribución de dinero en efectivo a familias de bajos ingresos con hijos en edad escolar; un programa materno-infantil destinado a mejorar las condiciones alimenticias, sanitarias y la cobertura de salud de grupos vulnerables; el programa Hogares de Cuidado Diario dirigido a familias de trabajadores de barrios pobres; un programa de expansión de la enseñanza preescolar dirigido a la población pobre urbana y rural; y la Beca de Cereales, esto es, un plan alimentario para niños de bajos ingresos.

De esta manera, el porcentaje del gasto público destinado al gasto social creció de 32,1 % en 1989 a 37,1 % en 1991 (Maingón, 1993). En 1991, el gobierno reforzó aún más el componente social del gasto público mediante el lanzamiento de un ambicioso programa conocido como Mega Proyecto Social. Este programa, compuesto por un conjunto de medidas orientadas a mejorar los servicios de salud, nutrición, educación y atención a la pobreza, cubría nada menos que el 9,7 % del presupuesto nacional. A pesar de estos esfuerzos y en oposición a las predicciones de la teoría de las compensaciones neopopulista, el gobierno de Pérez fue uno de los ejemplos

más claros de ineficiencia gubernamental a la hora de transformar intenciones reformistas en políticas efectivas, sin mencionar el hecho de que el presidente terminó siendo removido de su cargo por el congreso.

C. Argentina

El caso de Argentina durante el gobierno de Menem es, en muchos sentidos, la contracara del gobierno de Pérez en Venezuela. Ciertamente, Argentina fue uno de los países que más radicalmente alteró la estructura económica heredada de la posguerra. Esto fue posible, nuevamente, en oposición a las predicciones de la teoría de las compensaciones neopopulista, sin recurrir a mecanismos compensatorios focalizados. La evidencia que se presenta a continuación confirma, por un lado, que el gobierno no incrementó el componente del gasto social destinado a los sectores más empobrecidos. Asimismo, esta información sugiere que el comportamiento del gasto social que más importa a los pobres no fue protegido durante períodos de contracción fiscal. Este comportamiento pro-cíclico del gasto social focalizado contradice los requisitos de toda política compensatoria, la cual exige aumentar la ayuda social a los sectores marginados justamente durante períodos de fuerte ajuste económico. Desafortunadamente, la literatura sobre neopopulismo ha tendido a asumir como un dato que el gobierno de Menem implementó políticas sociales focalizadas (por ejemplo, Roberts, 1995, pág. 110; Weyland, 1996, pág. 20; Weyland, 2003, pág. 4). El análisis empírico que sigue desautoriza claramente estas afirmaciones.

El Gráfico 1 muestra la evolución del gasto público y social (dividido por categorías) en Argentina entre 1983 y 2001. El gasto social promedió 16,2 % durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), 20,2 % durante la presidencia de Menem, y 21,6 % durante los dos años del gobierno de Fernando de la Rúa (2000-2001). En promedio, esto significó alrededor del 52 %, 64 %, y 62 % del gasto público del gobierno nacional, respectivamente. A pesar de que el incremento observado durante la etapa menemista parece confirmar la tesis de las compensaciones, evidencia desagregada indica que el incremento en el gasto social directamente dirigido a la población excluida fue virtualmente inexistente.

Es importante recordar que en Argentina el gasto en programas incluidos en la categoría “servicios sociales” está mucho más claramente orientado a los sectores marginales que el gasto incluido en la categoría “seguridad social”, el cual típicamente requiere que los receptores tengan (o hayan tenido

recientemente) un trabajo en el sector formal de la economía.¹⁴ En promedio, el gasto en “servicios sociales” creció del 7,4 % en el período 1984-1989 a 8,6 % en el período 1990-1999.¹⁵ Este incremento, sin embargo, no fue destinado a programas focalizados que beneficiaran directamente y exclusivamente a los pobres. En efecto, el gasto social focalizado muestra un incremento promedio de apenas 0,20 %. En su lugar, alrededor del 85 % del incremento en servicios sociales fue destinado a educación y salud, categorías universales que no benefician a los pobres exclusivamente, sino que también generan externalidades positivas para los no-pobres. Por su parte, el gasto en seguridad social creció de 8,8 % a 11,6 %, casi tres cuartos del cual fue asignado al sistema formal de pensiones o jubilaciones.

Un segundo indicador del considerablemente bajo nivel de compromiso asistencialista del gobierno de Menem, queda demostrado por el hecho de que el mismo no protegió el gasto social en períodos de fuerte contracción fiscal.¹⁶ Esto cuestiona la hipótesis neopopulista según la cual el lanzamiento de las reformas de mercado combina contracción fiscal con una importante expansión de esfuerzos asistencialistas (la idea del “populismo de micronivel”). El Gráfico 2 muestra los cambios anuales en el gasto público y social por categorías para el período 1990-1999. Como se observa, existe un substancial co-movimiento entre los dos tipos de gasto: el gasto social siempre decrece cuando el gasto público cae y muestra cambios más bajos (e incluso negativos) cuando el gasto público sube. Asimismo, la evidencia indica que el gasto en servicios sociales fue más volátil que el gasto en seguridad social, el cual tendió a estabilizarse durante el segundo mandato de Menem (1995-1999). Aún más importante, reducciones en servicios asistenciales significativos para los pobres ocurrieron en años de contracción fiscal tanto como en años de expansión fiscal. Sólo en 1990 y 1993 el gasto en servicios sociales creció al tiempo que el gasto público total decreció.

En síntesis, a pesar de que se debe ser cuidadoso a la hora de sacar conclusiones definitivas sobre la base de evidencia descriptiva, lo dicho en esta sección sugiere que el uso de políticas sociales focalizadas por parte de diferentes gobiernos neopopulistas en la región no ha sido una condición suficiente para remover oposiciones sociales a las políticas de reforma neoliberal. Asimismo, como lo demuestra el caso argentino, la utilización de estos mecanismos no ha sido tampoco una condición necesaria. El gobierno de Menem fue capaz de avanzar reformas estructurales de la economía sin compensar a los perdedores del ajuste estructural. De esta manera, es prematuro concluir, como



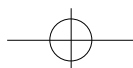
sostienen los teóricos del neopopulismo, que la focalización de políticas sociales por parte de líderes neopopulistas fue funcional al proyecto neoliberal.

IV. Observaciones finales

Este ensayo ha intentado, en términos generales, reconceptualizar la relación entre neoliberalismo y neopopulismo en América Latina. A diferencia de un número importante de estudios que infieren el efecto positivo de políticas sociales focalizadas sobre la consolidación temprana del neoliberalismo en la región, los casos de Bolivia y Venezuela, por un lado y Argentina, por el otro, demuestran que la realidad ha sido otra. Así, la inclusión de este atributo como una característica del neopopulismo es irrelevante y debe ser abandonada. Esto no significa, por supuesto, que el neopopulismo ha sido ajeno al uso de prácticas clientelares para capturar el apoyo de sectores excluidos por los cambios radicales en el modelo de desarrollo. En efecto, la estrategia de enfrentar la pobreza mediante la distribución de incentivos selectivos (no universalistas) fomenta la “clientelización” de la política. ¿Es esto necesariamente malo? ¿Es el neopopulismo un “amargo” fenómeno destinado a perdurar entre nosotros?

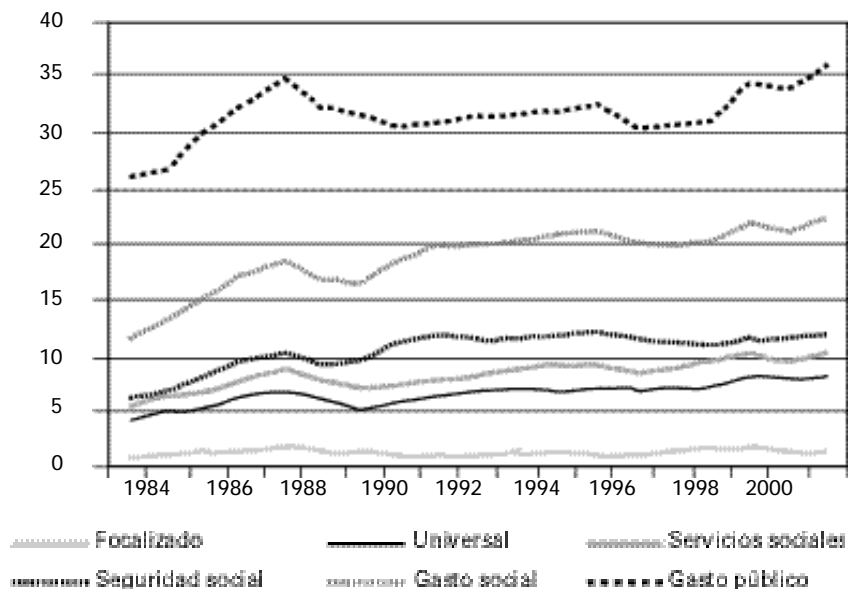
Por un lado, dejando a un lado los rasgos proto-autoritarios que el neopopulismo ha demostrado poseer, esta modalidad de movilización y acción política bloquea el cambio social, simplemente porque depende de la heterogeneidad social para existir. A diferencia del populismo clásico, que indudablemente contribuyó al ascenso social y político de los sectores populares, la variante liberal promovió una forma limitada y defensiva de inclusión social. Limitada, porque incorporó los principios del libre mercado como fuente única de incentivo para resolver los agudos problemas de desigualdad social en la región. Así, el acceso a una variedad de servicios pasó a depender casi exclusivamente de los recursos financieros en poder de los individuos. Defensiva, porque se orientó fundamentalmente a desmovilizar a los perdedores del ajuste estructural.

Por otro lado, la cuestión de la longevidad del neopopulismo merece unas palabras. La cuestión clave aquí, entiendo, no es tanto la duración de los gobiernos neopopulistas sino la supervivencia política de los mismos. Casos como los de Fujimori y Collor (y, de alguna manera, Menem, con su obtusa pretensión de perpetuarse en el sillón presidencial) indican que estos líderes



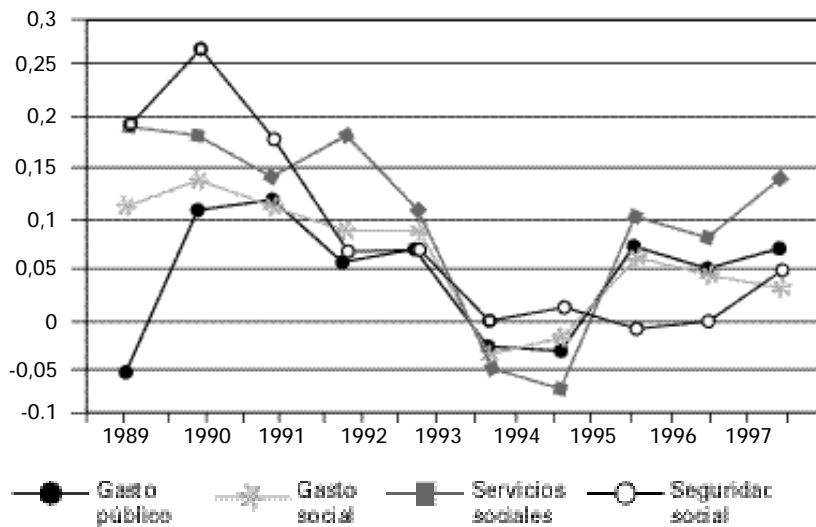
fueron incapaces de mantener una presencia importante en la vida política de sus respectivos países luego de que fueron “forzados” a abandonar el poder. La diferencia con el populismo clásico no podría ser más obvia. Mientras que el viejo populismo resultó en partidos políticos que perduraron por décadas, el nuevo populismo parece ser exitoso en períodos cortos de tiempo. Esto, en política, nunca es bueno, porque pone evidencia la falta de un proyecto político y el dominio de estrategias electorales cortoplacistas. Este es un test importante que deberán pasar versiones más recientes de populismo (el chavismo, por ejemplo) que parecen recordar aquellos populismos de los cuarenta más que las variantes modernas de los noventa.

GRÁFICO 1
Gasto público y social por categorías, 1983-2001
(porcentaje del PBI)



Fuente: Gobierno de Argentina (2000, 2003). Seguridad Social comprende gasto en previsión social, obras sociales, asignaciones familiares y seguro de desempleo. Servicios Sociales incluye gasto en educación, salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y desarrollo urbano, asistencia social, y programas de empleo. Gasto Universal comprende las primeras tres categorías de gasto en Servicios Sociales. Gasto Focalizado comprende las últimas tres categorías de gasto en Servicios Sociales

GRÁFICO 2
Cambio anual en el gasto público y social por categorías,
1990-1999



Fuente: Adaptado de Gobierno de Argentina (2000, 2003).

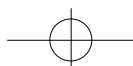
Notas

1. La literatura sobre neopopulismo en América Latina es vasta y variada. Los primeros trabajos que cuestionaron la relación entre populismo y un determinado tipo de factores socioeconómicos fueron Castro Rea - Ducatenzeiler - Faucher (1992); Dix (1985); Laclau (1979); Perruci - Sander-son (1989); y Sanborn (1991). La afinidad entre neopopulismo y neoliberalismo fue originalmente propuesta por Roberts (1995) y Weyland (1996). Algunos trabajos importantes en esta dirección son Balbi (1992); Conniff (1999); Demmers - Gilberto - Hogenboom (2001); Gibson (1997); Knight (1992); Leaman (1999); Martuccelli - Svampa (1992); Oxfhorn (1998); Roberts (2003); Roberts - Arce (1998); y Weyland (1999, 2003).
2. Sobre la oposición entre la "filosofía" populista y la liberal, ver Armony (2001). Existen innumerables estudios de caso que abordaron, aún antes de la proclamada afinidad entre neoliberalismo y neopopulismo, la discusión de las supuestas características populistas de recientes líderes reformistas latinoamericanos. Sobre el caso argentino, ver, por ejemplo, Borón (1995); Nun (1994); Novaro (1994); Palermo (1998); Sidicaro - Mayer (1995). Para una interesante comparación entre Fujimori y Hugo Chávez, ver Ellner (1995).



Neopopulismo y compensaciones a los perdedores 31

3. El "éxito" de una política sólo significa que ésta quiso y pudo ser aplicada. Por lo tanto, una política exitosa bien puede ser una que fracasa en alcanzar los objetivos para los cuales fue originariamente diseñada.
4. Existen, por supuesto, muchos ejemplos que no cumplen con esta observación; ver Stokes (2001). En términos de mis intereses en este trabajo, Fujimori y Collor de Mello son, por un lado, los ejemplos paradigmáticos de *outsiders* políticos que abrazaron reformas de mercado. Existen, sin embargo, importantes diferencias entre estos dos casos. Mientras que Fujimori contó con mayorías legislativas y mostró sus tendencias autoritarias al clausurar el Congreso cuando éste amenazó con oponerse a sus pretensiones reformistas, Collor enfrentó una abierta oposición de ambas cámaras, las que condicionaron severamente su plan de gobierno y terminaron por expulsarlo de la Presidencia. El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, cumple con la condición de *outsider* político pero, como sabemos, su política económica es marcadamente anti-neoliberal; para una interesante comparación entre los neopopulismos de Fujimori y Chávez, ver Ellner 1995. Por otro lado, Carlos Menem, Carlos Salinas de Gortari, Carlos Andrés Pérez y Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) en Bolivia, son ejemplos arquetípicos de ejecutivos electos con apoyo sindical o de grupos de izquierda que una vez en el gobierno adoptaron políticas de neto corte neoliberal.
5. Esto no significa, por supuesto, que el populismo no tenga raíces estructurales y culturales. La marginalidad, las herencias históricas, los símbolos y la retórica, por citar sólo algunos factores, juegan un rol importante en las percepciones individuales y en la relación entre el líder y los liderados. Aunque importantes, estos factores no son una condición necesaria ni suficiente del aparentemente recurrente patrón populista en América Latina.
6. Para una discusión sobre la utilidad analítica de estos conceptos, ver Knight (1998), Lynch (1999) y Weyland (2001). Véase también Roxborough (1984), quien cuestiona el valor de la noción de populismo en política comparada.
7. Canovan (1981) también discute diferentes interpretaciones del populismo aunque desde una posición personal y negativamente sesgada.
8. A diferencia de Oxhorn (1998), quien define populismo en términos de sus fundamentos sociales y, más claramente, de convincentes estudios etnográficos que abordan dimensiones del fenómeno desde la perspectiva del "cliente" (ver en especial Auyero 1999, pág. 2000), esta definición de populismo político se concentra en el accionar estratégico de las elites.
9. Roberts (1995, pág. 87) sostiene, además, que la ideología puede expresarse en un discurso que "exalta a los sectores subalternos o es antiestatista". El problema con estos dos criterios es que el primero (es decir, la apelación a los sectores "subalternos") no es propiedad exclusiva del populismo, mientras que el segundo (el discurso "antiestatista") coloca la política populista en relación con la política económica.



10. Este no parece ser el caso de las supuestas versiones neopopulistas en Argentina, México o incluso Bolivia, donde si bien los presidentes no siempre dominan a sus partidos, usualmente obtienen un considerable apoyo de estos así como de organizaciones intermedias paralelas (sindicatos) con las cuales cultivan fuertes vínculos organizacionales
11. La teoría de las compensaciones a los perdedores del ajuste económico no es propiedad exclusiva de la literatura sobre neopopulismo. Esta idea también puede encontrarse en Blake (1994); Graham (1994); Haggard - Webb (1994); y Waterbury (1993).
12. En lugar de recurrir a políticas sociales focalizadas, unos pocos gobiernos reformistas decidieron intervenir activamente en el mercado de trabajo mediante políticas activas de empleo. Así, por ejemplo, el régimen pinochetista creó el Programa de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa Ocupacional para Hogares (POH) cuando la crisis económica de principios de los ochenta disparó una ola importante de protestas populares lideradas por los "pobladores" en Santiago. Asimismo, el gobierno peruano de Alan García (1984-1990) tempranamente puso en marcha el Programa de Apoyo al Ingreso Temporario (PAIT) y el Programa de Asistencia Directa (PAD), específicamente dirigidos a los pobres urbanos.
13. Esto desprende la pregunta, que no será contestada en este trabajo, sobre la importancia de las lealtades políticas y las razones del comportamiento del electorado argentino.
14. Gasparini (1999) calcula que aproximadamente 30 % del gasto en "servicios sociales" y sólo 10 % del gasto en "seguridad social" alcanzan al quintil más pobre de los hogares.
15. Sin embargo, el promedio del gasto público total destinado a servicios sociales fue menor durante el gobierno de Menem que en los años de Alfonsín: 42,8 % y 45,6 %, respectivamente.
16. Usando un serie de tiempo para el período 1980-1997, Ravallion (2002) demuestra que el gasto social responde elásticamente a los recortes en el gasto total mientras que su respuesta a la expansión fiscal no es estadísticamente significativa. Asimismo, el autor encuentra que el gasto no-social fue bien protegido de contracciones fiscales.

Referencias bibliográficas

- ADELMAN, J. (1994). "Post-Populist Argentina", *New Left Review* 203, págs. 65-91.
- ARCE, M. (1996). "¿Qué tan eficiente es la política social de FOCONDES?", *Pretextos* 9, págs. 95-113.
- ARMONY, V. (2001). "Is There an Ideological Link Between Neopopulism and Neoliberalism?", *Brazilian Journal of Political Economy* 21 (2), págs. 62-77.

Neopopulismo y compensaciones a los perdedores 33

- AUYERO, J. (1998). "From the Client's Point of View: How People Perceived and Evaluate Political Clientelism", *Theory and Society* 28, págs. 297-334.
- (2000). *Poor People's Politics. Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Durham, Duke University Press.
- BALBI, C. (1992). "Del Golpe del 5 de Abril al CCD: Los Problemas de la Transición a la Democracia", *Pretextos* 3/4, págs. 53-55.
- BLAKE, C. (1994). "Social Packs and Inflation Control in New Democracies" *Comparative Political Studies* 27 págs. 381-401.
- BORÓN, A. (1995). *Peronismo y Menemismo*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto.
- CAMERON, M. (1994). *Democracy and Authoritarianism in Peru*, New York, St. Martin's Press.
- CANOVAN, M. (1981). *Populism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- CARDOSO, F. - FALETTO, E. (1979). *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- CASTRO REA, J. - DUCATENZEILER, G. - FAUCHER, P. (1992). "Back to Populism: Latin America's Alternative to Democracy", en A. Ritter - M. Cameron - D. Pollok (eds.), *Latin America to the Year 2000: Reactivating Growth, Improving Equality, Sustaining Democracy*, New York, Praeger.
- COLLIER, R. B. - COLLIER, D. (1991). *Shaping the Political Arena. Critical Junc - tures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- COLLIER, D. - MAHON, J. H. (1993). "Conceptual Stretching Revisited: Adap - ting Categories in Comparative Analysis", *American Political Science Review*, 87 (4), págs. 845-855.
- CONNIFF, M. (1999). "Introduction", en M. Conniff (ed.), *Populism in Latin America*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, págs. 1-21.
- CORNELIUS, W. - CRAIG, A. - FOX, J. eds. (1994). *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego, University of California, Center of US-Mexican Studies.
- DÍAZ CAYEROS, A. - MAGOLI, B. - WEINGAST, B. (2000). "Federalism and Demo - cratization in Mexico". Trabajo presentado en el Congreso de la Aso - ciación Americana de Ciencia Política (APSA), Washington DC.
- DI TELLA, T. (1965). "Populism and Reform in Latin America", en C. Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, London, Oxford University Press, págs. 47-74.
- DIX, R. H. (1985). "Populism: Authoritarian and Democratic", *Latin American Research Review* 20 (2), págs. 29-52.
- DEMMERS, J. - JILBERTO, A. - HOGENBOOM, B. (2001). *Miraculous Metamorphoses: The Neoliberalization of Latin American Populism*, London, Zed Books.

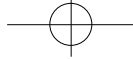
- DRAKE, P. (1982). "Conclusion: Requiem for Populism?", en M. Conniff (ed.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque, University of New Mexico Press, págs. 217-245.
- (1991). "Comment", en R. Dornbusch - S. Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, págs. 35-40.
- DRESSER, D. (1994). "Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation", en W. Cornelius - A. Craig - J. Fox (eds.), *Ibid*, págs. 143-166.
- ELLNER, S. (1995). "The Contrasting Variants of the Populism of Hugo Chávez and Alberto Fujimori", *Journal of Latin American Studies* 48 (1), págs. 139-162.
- (2001). "The Radical Potential of Chavismo in Venezuela: The First Year-and-a-Half in Power", *Latin American Perspectives* 28 (5), págs. 24-43.
- GASPARINI, L. (1999). "Incidencia Distributiva del Gasto Público", Documento de Trabajo s/n, Buenos Aires, FIEL.
- GAY, R. (1990). "Popular Incorporation and Prospects for Democracy: Some Implications of the Brazilian Case", *Theory and Society* 19, págs. 447-463.
- GERMANI, G. (1968). *Política y Sociedad en una Epoca de Transición: De la Sociedad Tradicional a la Sociedad de Masas*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- GOBIERNO DE ARGENTINA, (2000; 2003). *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social*. Secretaría de Programación Económica y Regional, Buenos Aires.
- GRAHAM, C. (1994). *Safety Nets, Politics, and the Poor. Transitions to Market Economies*, The Brookings Institutions, Washington DC.
- HAGGARD, S. - WEBB, S. (1994). "Introduction". En S. Haggard y S. Webb (eds.), *Voting for Reform.*, New York: Oxford University Press, págs: 1-36.
- KAUFMAN, R. - STALLINGS, B. (1991). "The Political Economy of Latin American Populism", en R. Dornbusch - S. Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, págs. 15-40.
- KINZO, M. D. (1993). "The 1989 Presidential Election", *Journal of Latin American Studies* 25 (2), págs. 313-30.
- KNIGHT, A. (1992). "El Abrigo de Arturo Alessandri: Populismo, Estado y Sociedad en América Latina. Siglo XX, en M. L. Tarrés (ed.), *Transformaciones Sociales y Acciones Colectivas*, México DF, El Colegio de México, págs. 49-76.
- (1998). "Populism and Neo-populism in Latin America, especially Mexico", *Journal of Latin American Studies* 30 (2), págs. 223-248.

Neopopulismo y compensaciones a los perdedores 35

- LACLAU, E. (1979). *Politics and Ideology in Marxist Theory*, London, NLB.
- LEAMAN, D. (1999). "Populist Liberalism as Dominant Ideology", *Studies in Comparative International Development* 34 (3): págs. 98-118.
- LEVITSKY, S. (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LODOLA, G. (2003). "Popular Mobilization and Geographic Distributive Paths: The Case of Argentina's Plan Trabajar", Trabajo presentado en la V Conferencia LACEA-PEG Group, Cartagena de Indias, Colombia, September.
- LYNCH, N. (1999). "Neopopulismo: Un Concepto Vacío", *Socialismo y Participación* 86 (Diciembre), págs. 63-80.
- MAIGÓN, T. (1993). "Agenda Social de los 90. Proposiciones para una Política de Salud", ILDIS-COPRE, Caracas.
- MARTUCCELLI, D. - Svampa, M. (1992). "La Doble Legitimidad del Populismo", *Pretextos* 3/4, págs. 63-79.
- MOISÉS, J. A. (1993). "Elections, Political Parties and Political Culture in Brazil", *Journal of Latin American Studies* 25 (3), págs. 575-911.
- NOVARO, M. (1994). *Pilotos de tormenta*, Buenos Aires, Ediciones Buena Letra.
- NUN, J. (1994). "Populismo, Representación y Menemismo", *Sociedad* 5, págs. 93-119.
- O'DONNELL, G. (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, Berkeley, University of California Press.
- OXHORN, P. (1998). "The Social Foundations of Latin America's Recurrent Populism", *Journal of Historical Sociology* 11 (2), págs. 212-246.
- PALERMO, V. (1998). "Moderate Populism", *Latin American Perspectives* 25 (4), págs. 36-62.
- PERRUCCI JR., G. - SANDERSON, S. (1989). "Presidential Succession, Economic Crisis, and Populist Resurgence in Brazil", *Studies in Comparative International Development* 24 (3), págs. 30-50.
- RAVALLION, M. (2002). "Are the poor protected from Budget Cuts? Evidence from Argentina", *Journal of Applied Economics* 5 (1), págs. 95-121.
- REPETTO, F. (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires, Prometeo.
- ROBERTS, K. (1995). "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case", *World Politics* 48 (1), págs. 82-116.
- (2003). "Populist Mobilization and Political Organization in Latin America: Historical and Contemporary Variations", Trabajo presentado

en el XXIV Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Dallas, Texas, 27-29 Marzo.

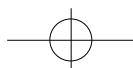
- ROBERTS, K. - ARCE, M. (1998). "Neoliberalism and Lower-Class Voting Behavior in Peru", *Comparative Political Studies* 31 (2), págs. 217-246.
- ROXBOROUGH, I. (1984). "Unity and Diversity in Latin American History", *Journal of Latin American Studies* 16, págs. 23-41.
- SACHS, J. D. (1989). "Social Conflict and Populist Policies in Latin American", Documento de Trabajo N° 2897, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- SANBORN, C. (1991). *The Democratic Left and the Persistence of Populist in Peru*, Tesis Doctoral, Universidad de Harvard.
- SARTORI, G. (1971). "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review*, 64 (4) págs. 1033-1055.
- SCHADY, N. (1998). "Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995." Documento de Trabajo s/n, The World Bank, Washington DC.
- SIDICARO, R. - Mayer, J. (eds.) (1995). *Política y sociedad en los años del Menemismo*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- TORRE, J. C. (2003). "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria", *Desarrollo Económico* 42 (168), págs. 647-665.
- WATERBURY, J. (1993). *Exposed to Innumerable Delusions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WEYLAND, K. (1996). "Neo-populism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities", *Studies in Comparative International Development* 31 (3), págs. 3-31.
- (1999). "Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe", *Comparative Politics* 31 (4), págs. 379-401.
- (2001). "Clarifying a Contested Concept. Populism in the Study of Latin American Politics", *Comparative Politics* 34 (1), págs. 1-22.
- (2003). "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity?", Trabajo presentado en el XXIV Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Dallas, Texas, 27-29 marzo.
- WIRTH, J. D. (1982). "Foreward", en M. Conniff (ed.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque, University of New Mexico Press, págs ix-xiii.

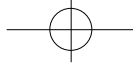


RESUMEN

¿Fueron las compensaciones a los perdedores del ajuste estructural funcionales a la implementación de políticas neoliberales en América Latina? De acuerdo con la literatura reciente sobre neopopulismo, el lanzamiento de políticas sociales focalizadas permitió obtener el apoyo y neutralizar la resistencia de los sectores populares afectados por las reformas de mercado sin poner en riesgo el equilibrio fiscal. Los casos de Venezuela y Bolivia sugieren, sin embargo, que la aplicación de tales políticas no fue una condición suficiente para galvanizar apoyos electorales. Por otro lado, el caso de Argentina indica que tampoco parece haber sido una condición necesaria para el avance del neoliberalismo. Este trabajo sostiene, en consecuencia, que la aplicación de políticas sociales focalizadas no es un atributo distintivo del neopopulismo político latinoamericano. Al abordar el análisis sistemático de este tema, el presente ensayo refina la tesis neopopulista y de esta manera contribuye a una mejor comprensión de la relación entre neopopulismo y pobreza.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - N° 2 - Junio, 2004





Populismo institucional y populismo revolucionario en Venezuela

Alfredo Keller R.

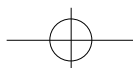
I. El contexto latinoamericano

Aunque no parece haber una metodología única para determinar qué es la pobreza y cuál es su dimensión, tenemos que aceptar que, sin importar cómo se mida, en casi todos los países latinoamericanos la pobreza representa el segmento de las mayorías. Naciones Unidas estima que el 74 % de la población latinoamericana vive bajo distintos grados de pobreza, de del cual al menos un 17 % está en situación extrema. Estamos, pues, hablando en total de alrededor de 387 millones de pobres. De estos, al menos 66 millones están en situación de simple supervivencia, una dimensión aterradora que equivale a la suma global de los habitantes de Venezuela y Colombia.¹

El hecho de que tres de cada cuatro ciudadanos de este continente sean pobres, convierte la pobreza en el verdadero marco de acción de la política contemporánea latinoamericana y, al mismo tiempo, en el eje central de las motivaciones populares y de las preocupaciones de las élites políticas. Según los *Objetivos para el desarrollo del milenio* propuestos por

ALFREDO KELLER R.

Licenciado *cum laude* en Comunicación Social de la UCAB (1974). Ha dedicado toda su vida profesional a la investigación de la opinión pública en diversos países de América Latina, a partir de la cual desarrolla actividades como consultor de asuntos públicos para grandes corporaciones, gobiernos y partidos políticos. Es también profesor en varios centros académicos y ha escrito numerosos artículos y libros.



Naciones Unidas en 2001, América Latina debería mantener un crecimiento económico sostenido del 7 % anual durante los próximos 25 años, con el fin de reducir la pobreza a la mitad. Luce poco... sólo a la mitad y, sin embargo, sugiere al mismo tiempo una tarea colosal casi imposible de atacar resueltamente, a juzgar por lo que muestran los indicadores económicos de los últimos años. Durante el período que va entre 1991 y 2003, el crecimiento promedio de América Latina ha sido apenas del 2,9 % (Gráfico 1), muy lejano de la meta calculada por la ONU, con el agravante de que el crecimiento interanual ha transcurrido con una gran erraticidad, lo que demuestra lo poco predecible que resulta tratar de determinar el rumbo general probable de la economía continental. De hecho, las economías latinoamericanas son tremendamente vulnerables a los desajustes externos a la región, tanto por la presión que ejercen los mercados de capitales como por la fragilidad, en muchos casos, de los sistemas financieros internos o su dependencia de estructuras monoproductivas y escasamente diversificadas.

Otro indicador de la pobreza de América Latina se pone en evidencia cuando comparamos los índices del producto interno bruto de sus países con los de, por ejemplo, España o los Estados Unidos (Gráfico 2). Para el año 2001, el PIB *per cápita* norteamericano fue de US\$ 34.320 y el de España, de US\$ 20.150, mientras que el promedio para América Latina en su conjunto no alcanzaba siquiera los 5 mil dólares.

Con tantos pobres y con economías tan débiles y vulnerables no debe extrañar mucho la erupción reiterada de corrientes populistas. Ciertamente que lo que parece nutrir el populismo en América Latina es la generalizada pobreza que se expande por doquier, no sólo porque es evidente que el populismo florece donde las sociedades son más pobres, sino porque nos resulta inconcebible imaginar que una sociedad en situación de bienestar y en crecimiento económico sostenido, con acceso a todos los servicios públicos, con capacidad de generar excedentes financieros y con un sistema de seguridad social que garantiza una vejez adecuadamente atendida, acepte someterse a la manipulación de sus sentimientos y de sus necesidades humanas hasta el punto de transar cuotas mínimas de bienestar a cambio de la vocación de poder de sus líderes.

Porque, en última instancia, el populismo no es sino una manera de asistencialismo o de patronaje por parte del Estado que conculca la libertad de las personas obligándolas a depender de políticas redistributivas que les

permitan vivir en el límite de la supervivencia. Lo artero y terrible del populismo es su propósito de convertir esta humillación en agradecimiento y en aplauso.

Así, pues, el populismo y la pobreza parecen ir de la mano hasta formar un círculo vicioso de mutuas interdependencias, con lo cual no sólo se impide la resolución de la pobreza sino que, por el contrario, tienden a arraigarla profundamente.

Pero este aserto según el cual la pobreza induce ineludiblemente fórmulas de gestión pública que responden a la tentación populista no puede generalizarse. De hecho, buena parte de los países latinoamericanos ha desechado justamente el populismo como forma de articulación política, y tanto sus líderes como sus pueblos han adquirido mayoritariamente una orientación destinada a la construcción de espacios democráticos participativos y con enfoques de economía competitiva. Es el caso, por ejemplo, de El Salvador. Este pequeño país centroamericano de 7 millones de habitantes que pasó por una terrible guerra civil ha logrado derrotar sistemáticamente la tentación populista mientras avanza hacia una fuerte economía productiva. Otro ejemplo, no siempre visto necesariamente como un modelo de superación, tanto de la pobreza como del populismo, es el Perú. No obstante la persistencia de estos factores, el Perú ha logrado eludir el populismo, cuyo último modelo aplicó Fujimori aun a costa de un elevado riesgo de inestabilidad política potencial. Otros casos muy interesantes son el Brasil de Luiz Inacio Lula da Silva y el Ecuador de Lucio Gutiérrez. Con los antecedentes de ambos cabía, esperar que dirigiesen gobiernos populistas para complacer a las masas que los coreaban en sus campañas electorales, pero tanto uno como el otro han sido mucho más prudentes de lo esperado y parecen haber comprendido que no es con políticas que agotan los activos productivos para redistribuir la riqueza que se puede generar empleo y bienestar económico con responsabilidad social. La pobreza, pues, no conlleva necesariamente al populismo.

El caso venezolano, al cual nos dedicamos aquí, hace particularmente interesante esta disertación debido a la disonancia que normalmente produce la imagen idealizada de un país petrolero con un estado rico y abundante pero con un régimen político típicamente populista.

II. Pobres en un país rico

No obstante, la idea generalizada de que Venezuela es un país rico porque tiene petróleo no pasa de ser un bochornoso mito. Y si se extrapola la supuesta riqueza del país a una población consiguientemente igual de rica, estamos, entonces, ante una bochornosa mentira. Un país con 25 millones de habitantes y con ingresos anuales de 22 mil millones de dólares por concepto de venta petrolera, lo que representa el 84 % de sus exportaciones totales, no debería tener los índices de pobreza que muestra Venezuela. Pero, lamentablemente, los tiene en grado alarmante.

Como siempre, las fuentes y las cifras sobre los indicadores respectivos dan para todos los gustos. Para la CEPAL, por ejemplo, la pobreza total en Venezuela en el año 2002 afectaba al 63,4 % de la población,² porcentaje sólo algo inferior a la cifra de 69 % a la que llega el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas para el año 2003³ (Tabla 1). Pero mientras la indigencia era de sólo del 19,4 % para la CEPAL, para el IIES-UCAB este concepto de pobreza extrema era del 33 %; es decir, uno de cada tres habitantes en incapacidad de adquirir con sus ingresos la canasta básica alimentaria.

Quizás más comprometidas con la necesidad de todo gobierno de edulcorar los indicadores adversos que en mostrar los espantos de la realidad y su incapacidad para corregirlos, las cifras oficiales anunciaron con espíritu de logro que la pobreza total del país en 2003 era del 54 % (15 puntos menos que los datos del IIES-UCAB), con un segmento de indigencia del 25,1 %.⁴

Estos indicadores de pobreza se elaboran por la agregación de un conjunto de variables tales como niveles de ingresos, acceso a servicios públicos básicos, condiciones de habitabilidad del hogar, nivel educativo del jefe del hogar, etc. Así que se trata de indicadores externos al individuo pero ¿qué ocurre cuando se le pregunta a la población sobre su situación relativa en torno a la pobreza? En nuestra encuesta nacional del primer trimestre de 2001 lo hicimos, y el resultado fue bastante similar al de los índices de pobreza que muestran tanto la CEPAL como el IIES-UCAB: el total de la población que dijo sentirse pobre alcanzó al 64 % (47 % “algo pobre” y 17 % “muy pobre”). Se declararon como “ricos” o “muy ricos” sólo el 4 %, mientras que el resto, 30 %, se auto designó la categoría de “clase media”.⁵

Pero en lo que todos coinciden es en la progresión vertiginosa en que ha venido aumentando la pobreza de los venezolanos en los últimos años hasta con-

vertir este país en el peor ejemplo latinoamericano en políticas efectivas de atención al problema. Los indicadores de la PNUD, por ejemplo, muestran a Venezuela como el país de América Latina que ha tenido el mayor crecimiento en sus índices de pobreza entre todos los restantes, con un incremento del 85 % para la década de 1990 al 2000,⁶ pero, además, con un aumento del 11 % en la desigualdad social y con una pérdida superior al 7 % en su índice de desarrollo humano.

Por cierto que como uno de los indicadores de pobreza referidos a Venezuela en el *Informe del PNUD sobre el Desarrollo Humano* correspondiente al año 2003 se menciona el dato de que el 21 % de la población venezolana está desnutrida, cifra que duplica la señalada para el Perú.⁷ Por su parte, el informe de la FAO sobre índices de desnutrición en el mundo, señala que los desnutridos en Venezuela se han duplicado entre 1990 y el 2000, con lo cual se llega a la terrible noticia de que al menos 4,4 millones de habitantes viven en los linderos del hambre.⁸

También en esta década, el desempleo abierto ha pasado de 10,2 % en 1990 a 19,3 % en 2002 y el empleo urbano en sectores de baja productividad, eufemismo para designar el trabajo informal, en general callejero, conocido en Venezuela como *buhonería*, pasó del 39,2 % de la población económicamente activa al 56,5 % en el mismo período (Tabla 2). Esto quiere decir que la productividad del país descansa ahora en los hombros de apenas tres de cada 10 venezolanos en edad laboral.⁹

El Proyecto Pobreza del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello grafica este crecimiento progresivo de la pobreza en tres saltos históricos: para 1978, la pobreza afectaba al 17 % de la población, índice que salta 20 años después, para 1998, al 54 % y alcanza el 69 % en el 2003.¹⁰

El estudio sobre la pobreza realizado por el IIES-UCAB es un enjundioso trabajo de carácter permanente que demuestra la incidencia sobre la pobreza de algunos factores de inequidad. Por ejemplo, mientras la probabilidad de ser pobre es del 11,5 % para quienes han alcanzado un nivel educativo superior, casi la mitad (49,6 %) de quienes son analfabetos lo serán casi inevitablemente. La inequidad de género hace que la mujer propenda más a la pobreza que los hombres, así como es más probable que lo sea la población rural que la urbana y, desde luego, más los trabajadores informales que los formales en proporción de 3:1.

Algunas consecuencias sobre el deterioro de las condiciones de vida de la población, derivadas del elevado índice de pobreza en Venezuela, se recogen

de información suministrada por las propias cifras oficiales.¹¹ Por ejemplo, que el 44 % de los hogares del país tiene algún miembro de la familia con padecimientos de enfermedades crónicas, de los cuales sólo algo menos de la mitad no tiene ningún control asistencial. Aunque el 88 % de los hogares está dotado del servicio de acueducto, sólo el 55 % declara recibir agua todos los días, mientras que el 27 % no posee servicio de cloacas para excretas. En materia escolar, la información es francamente deprimente. El 41 % de los niños entre 4 y 6 años de edad no ha asistido a ningún centro educativo; la deserción escolar en niños entre los 4 y los 15 años llega al 69 % de quienes iniciaron la escolaridad y sólo el 11,3 % de los jóvenes entre 14 y 25 años, que tienen nivel educativo inferior a la educación básica, asiste a cursos de formación profesional. En el campo laboral, ya hemos reseñado la elevada tasa de desocupación existente y el hecho de que la mayoría de la fuerza de trabajo está dedicada a labores informales. Pero debe agregarse el dato extremadamente significativo de que el valor real del salario promedio del trabajador había perdido para 1998 el 43,2 % del valor equivalente del año 1990.

La pobreza ha sido a la vez un factor impulsor de la criminalidad. En el quinquenio que va entre 1999 y el año 2003 se han producido 43 mil muertes violentas en todo el país, según fuentes policiales, pero lo más impresionante es que el 93 % de ellas ha ocurrido en los estratos más pobres.¹² Caracas, por cierto, es ahora la tercera ciudad más violenta de América.

III. Causas económicas de la pobreza venezolana

El discurso público internacional ha tenido como tendencia histórica explicar la pobreza anteponiendo en jerarquía a cualquier otro argumento el de la inequidad en la distribución de la riqueza, para lo cual se ha basado en las evidencias de que el cuartil superior de la estratificación socioeconómica percibe, en la generalidad de los casos de los países menos desarrollados del mundo, entre el 40 y el 60 % del ingreso, mientras que el cuartil inferior con frecuencia no sobrepasa el 10 %. De esta lectura deriva necesariamente una potencial conclusión que ha influido tremendamente en la orientación de las políticas públicas en América Latina y que ha nutrido el populismo como alternativa. Consiste en la generalizada idea de que los pobres lo son

porque los ricos acaparan la riqueza, con lo cual, de paso, se forma la creencia de que las elites actúan no sólo de manera exclusiva en su propio beneficio, sino con la intención perversa de excluir a los pobres de los beneficios del desarrollo. Nunca ha faltado, en consecuencia, quienes proponen que la vía para resolver la pobreza es la de nivelar la desigualdad social a través de exacciones administrativas que buscan redistribuir la riqueza bajo el ropaje del discurso de la justicia social (quitarle a los ricos para dárselo a los pobres), aunque para lograrlo, sean sacrificados el crecimiento económico, la atracción de inversiones productivas y los estímulos del libre mercado.

También en el caso venezolano este discurso y dichas prácticas han sido más bien una constante que una excepción en los últimos 50 años, aunque es notorio que se han agudizado durante el actual gobierno del presidente Hugo Chávez como explicaremos un poco más adelante.

La discusión sobre las causas de la pobreza en Venezuela, un supuesto “país rico”, son múltiples, pero debe prestársele especial atención al menos a los siguientes factores de orden económico:

- a. La caída sistemática del producto interno bruto durante los últimos 24 años a un ritmo negativo promedio de 1,8 % interanual. Es decir, el empobrecimiento general de una generación completa. Especialmente impactante, si se compara con los 27 años previos, que tuvieron un crecimiento sostenido que promedió 2,8 % interanual, con picos de hasta 7 % (Gráfico 3). El contraste ha sido chocante. Durante el período 1950 - 1977 Venezuela tuvo crecientes recursos necesarios para dotar al país de una estupenda infraestructura física en construcciones públicas y civiles, extensivos servicios públicos a toda la población y una planta industrial gigantesca para la explotación minera y manufacturera. Eran los tiempos de la llamada “Gran Venezuela”, de la que algunos se mofaban llamándola “la Venezuela Saudita” y el “tá barato, dame dos...” de los chistes de mal gusto. Era también la *Venezuela* “modelo” que envidiaba el resto de América Latina, circunstancia que este país aprovechó para exportar la institucionalidad democrática con mucho éxito en Centroamérica y el Caribe y que, simultáneamente, estimuló una inmigración gigantesca proveniente de aquellos países con menos fortuna económica y política, en especial desde Colombia. Pero todo este visible creci-

miento no sólo se detuvo progresivamente a partir de los 80, sino que se inició un rápido deterioro de lo ya construido. El ciudadano común comenzó a sufrir apagones, cortes en el suministro de agua, pésima transitabilidad de las carreteras, insuficiencia de medicamentos en los centros de salud y una erosión galopante en la calidad de los servicios educativos que se agrava cada año que transcurre.

Por esta razón, el Proyecto Pobreza del IIES-UCAB concluye en su análisis que “la causa principal de la pobreza ha sido la caída del ingreso del país más que la concentración del ingreso”.¹³

- b. La caída sostenida del PIB *per cápita* de las últimas décadas se debió básicamente a la correspondiente del aporte petrolero a la actividad económica nacional debido a la baja de los precios de hidrocarburos (Gráfico 4) y a la decisión de no expandir la producción más allá de los 3 millones de barriles diarios, cuando habría podido alcanzar fácilmente casi el doble de esa producción para mediados de los 80. Pero la economía nacional continuó dependiendo del petróleo como insumo y como factor impulsor del desarrollo, con lo cual todos los intentos destinados a diversificar la economía no petrolera a partir de los años 60, en especial la industrial y manufacturera, tuvieron poco éxito o, simplemente, fracasaron. Era más sencillo, e incluso más barato, importar maquinarias y productos terminados con el subsidio de la renta petrolera que producirlos en el país, con lo que Venezuela continuó siendo un exportador neto de materias primas y un importador de productos acabados.

Con el regreso de los precios petroleros elevados a partir del año 1999, el parque industrial venezolano ha sufrido un retroceso impresionante. Por ejemplo, para el año 1997, existían 11.640 industrias que generaban 467 mil empleos. En 2003, este parque industrial se había reducido a apenas 4.903 industrias con 260 mil empleos. La parálisis de la economía en los años 2002 y 2003, que en conjunto representó la caída del PIB en un 17,4 %, provocó tal grado de recesión, que el 70 % del sector industrial estaba utilizando menos del 60 % de su capacidad productiva instalada.¹⁴

Otro factor de desestímulo a la inversión y al trabajo productivo como consecuencia de la hipertrofia petrolera ha ocurrido en el sector



agrícola al punto de que Venezuela tiene una balanza comercial alimentaria negativa. Para el año 2001, por ejemplo, Venezuela exportó US\$ 314,5 millones en rubros agrícolas y alimentarios (de los cuales el principal son cigarrillos terminados), mientras que importó US\$ 1.899,7 millones, lo que representó un aumento neto del 10 % en la balanza negativa por comparación con el año anterior.¹⁵

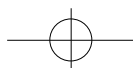
Dos de las consecuencias más dramáticas de la dependencia petrolera y de la escasa diversificación económica han sido la insuficiencia crónica en la oferta de empleos y la concentración de los bienes de capital en cada vez menos manos, lo que fatalmente deriva en convertir al Estado cada vez más en la entidad económica más poderosa en detrimento de la iniciativa privada y, sobre todo, en la desaparición progresiva de la pequeña y mediana industria.

IV. "Somos ricos"

Una tercera causa de la pobreza venezolana, que para el autor es quizá su verdadero origen, ha sido la sobreoferta en la promesa de la redistribución de la renta, no sólo porque ha anulado el tono vital de la sociedad y ha trastocado por completo el esquema de la relación productiva para la creación de riqueza a través del trabajo sino, muy especialmente, porque ha legitimado al populismo tanto en el estilo y en la orientación de la oferta del sector político como en la demanda popular:

El discurso público, especial aunque no únicamente proveniente del sector político, se ha fundamentado siempre en destacar la abundancia de los recursos mineros y de hidrocarburos del país, marco de creencias que alcanza dimensiones de doctrina nacional a partir del cual el administrador de la cosa pública construye nexos de dependencia clientelar con la ciudadanía. Es por esta razón que el 90 % de la población considera todavía hoy que "Venezuela es uno de los países más ricos del mundo",¹⁶ paradigma que parece común a los países con economías primarias de extracción.

Esta idea pivote de *país rico* define las características del contexto cultural y da lugar a la formación de una mitología de extraordinaria fuerza no exenta de paradojas. El más importante de los mitos tiene que ver con las características de la riqueza misma. Se trata de una riqueza extractiva que, como en la fiebre del oro en California a mediados del siglo XIX, pertenece a

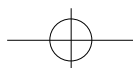




quien la encuentra o, lo que es lo mismo, a quien accede a los mecanismos de su distribución, sean estos productos del esfuerzo y del trabajo o, mejor aún, de la relación interdependiente con el distribuidor. La riqueza derivada del petróleo, apoyada por las grandes reservas de hierro, oro, bauxita y diamantes, se considera, además, gigantesca, infinita e inagotable. En una sesión de dinámicas de grupo realizada por el autor a mediados de los 90, uno de los participantes describió la riqueza nacional como una montaña de billetes, comparativa en tamaño a las montañas que rodean a Caracas... "un cerro de billetes". Pero se trata de un mito con contrapesos morales provenientes de la tradicional rural pre-petrolera. Aunque la riqueza proviene del petróleo y de la minería, la agricultura juega un importante rol en el marco de las creencias dominantes. El petróleo es considerado simultáneamente como "la gallina de los huevos de oro" y, a la vez, "el estiércol del diablo", algo que se supone perverso porque ha impedido la diversificación económica y, sobre todo, el aprovechamiento cabal de "las grandes y ricas extensiones de tierra". Por esta razón se repite como consigna aquello de la necesidad de "sembrar el petróleo", símil vinculado a la agricultura, y cuando se evalúa dónde debe ponerse el acento del desarrollo económico, la agricultura rivaliza fuertemente con el petróleo y supera con creces a la industria. En la lectura popular no hay, pues, por donde equivocarse: Venezuela ha construido su propio El Dorado.

Se puede concluir que buena parte de la cultura nacional continúa siendo rural y que asimila el petróleo como una función intrusa en la evolución "natural" de las cosas. Así pues, éste es un país *con* petróleo pero no es un país *petrolero*, tanto como es un país con industrias pero no es un país industrial.

Haciendo caso omiso a las reiteradas evidencias y advertencias de la pérdida de la capacidad productiva del país, a la caída sostenida de los precios petroleros y a las crecientes restricciones presupuestarias entre tantos otros indicadores de la vulnerabilidad de la economía nacional, el discurso político se ha complacido permanentemente en reiterar el axioma del entorno con abundantes excedentes para el reparto. Todas las campañas electorales presidenciales a partir de 1973, por ejemplo, se escenificaron sobre la base de un esquema plebiscitario que exacerbaba y capitalizaba la frustración por la renta no percibida durante el período del gobierno saliente, por una parte, mientras que, por la otra, abría las compuertas para estimular desmesuradas aspiraciones y expectativas del electorado. Las consecuencias de este



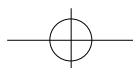


esquema han sido extremadamente eficientes para quienes lo han promovido, pues con este discurso es que normalmente se ganan las elecciones pero, al propio tiempo, han reforzado la creencia ya general de que “la función del gobierno es la de repartir la riqueza nacional entre todos”, como lo cree actualmente el 68 % de la población.¹⁷ Un ejemplo práctico para ilustrar este punto se exagera hoy en día cuando el presidente Chávez anuncia en mitin público alguna de sus acostumbradas políticas redistributivas (micro créditos baratos que normalmente no se reintegran, por ejemplo, o distribución subsidiada de alimentos, entre muchas otras). Entonces, los corifeos gritan la consigna de “¡así, así es que se gobierna!”, en una clara demostración de esta doctrina de la dependencia clientelar y de un estado paternalista.

Este discurso político ha producido también un sistema de ciclos periódicos de grandes expectativas a las que suceden invariablemente grandes frustraciones, algo que explica por qué se ha creado un esquema de división natural del electorado en torno a quienes acceden a las prácticas de la redistribución estatal y quienes quedan excluidos de ellas. La polarización es, pues, una constante en la política nacional. Como lo importante es estar, entonces, cerca del redistribuidor, la política venezolana fue perdiendo gradualmente su perfil ideológico inicial de los años 40 hasta llegar a indiferenciar por completo a los partidos políticos luego del *boom* petrolero de mediados de los 70. La política, por lo tanto, devino en simple pragmatismo para acceder al reparto de beneficios, al punto de que para las elecciones de 1988 había un millón de personas que estaban simultáneamente inscritas en los dos grandes partidos políticos del momento como respuesta oportunista a lo que legitimaba la práctica del reparto de la renta.

V. Valores y creencias de la cultura populista

Con los estudios de opinión pública que hemos venido realizando en Venezuela desde mediados de la década de los 80,¹⁸ cuyos datos describiremos en esta sección, descubrimos que el concepto sobre la función redistributiva del Estado se basa en creencias laterales que expresa la mayoría y que tienen que ver con la idea de que la propiedad de la riqueza petrolera es de todos los ciudadanos y de que el Estado es únicamente su administrador;

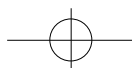




que el reparto de la riqueza debe hacerse “a partes iguales”; que no debe haber privilegios ni privilegiados, que la competencia para lograr mayores beneficios personales en el trabajo no es una práctica sana, y muchas otras ideas-fuerza semejantes. La justicia redistributiva (considerada como *equitativa*) es uno de los valores más preciados por los venezolanos, con tanto peso como la libertad para describir su apego al sistema democrático, porque permite la ensoñación de que, de aplicarse, “se podría ser proporcionalmente tan rico como el país”. Como la riqueza tiene un origen colectivo, la economía y el desarrollo se conciben casi exclusivamente como materias de responsabilidad estatal. La actividad privada, por lo tanto, es considerada como contribuyente y secundaria.

Como se observa, los venezolanos tienen un imaginario complejo sobre las maneras de crear riqueza. De hecho, se piensa que no es necesario crear riqueza porque ella ya existe de por sí bajo la tierra y lo único necesario es extraerla y repartirla con sabiduría. Una de las víctimas de esta creencia es el trabajo como instrumento de creación de riqueza. El trabajo no es precisamente la manera como se cree que se puedan mejorar las condiciones de vida, puesto que para el 20 % de la población “el trabajo es un castigo”, debido a lo cual no se le desempeña más que en situaciones de extrema necesidad y se le abandona fácilmente cuando se lo obtiene; para otro 34 % el trabajo se asume estrictamente en lo mínimo necesario sin valorar a cambio nada más que el salario que se obtiene por él. El 54 %, en consecuencia, coincide en esta desvalorización de la relación laboral, pues para esta mayoría de la población adulta del país “nadie se hace rico con un trabajo honesto”. En contraste, sólo el 10 % de la población manifiesta índices altos de motivación hacia el trabajo.¹⁹ De manera coherente, pues, es más importante tener buenas relaciones con los administradores de la riqueza (relaciones basadas en la solidaridad) que responder a estímulos de competitividad y productividad.

La riqueza, en cambio, está muy asociada con el poder. Por esta razón, al considerarse que el contexto es “sumamente rico” también se le supone muy poderoso, ante lo cual los individuos tienden a sentirse vulnerables. La solución a su propio destino recae, por consecuencia, en los dictados de un entorno que no se puede controlar. Esta externalidad del control puede ser para algunos casos tan importante, que afecta hasta al 75 % de la población como sugieren todas las encuestas que hemos realizado desde los 80 hasta ahora. De esta externalidad del control se nutre en buena medida

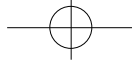


la dependencia clientelar y los modos de concebir la relación entre la persona y el Estado. En este sentido, la mayoría de la población considera que es mejor estar en buenas relaciones con el Estado poderoso, puesto que de él dependemos y de esta debilidad de la psicología colectiva se han nutrido los partidos políticos que acceden al poder para convertirse en partidos de masas. Éste ha sido el secreto de las dimensiones alcanzadas por Acción Democrática y por COPEI en el pasado, como lo es el del Movimiento Quinta República (MVR) del presidente Chávez en el presente.

En vista de que a la riqueza nacional se le atribuye propiedad colectiva, el contraste entre esta creencia y la pobreza relativa es explicada nuevamente por la mayoría con la idea de que el administrador (el Estado, el gobierno, los gobernantes, los poderosos y, en consecuencia, la clase política) es un incapaz en su función redistributiva y, peor aún, un ladrón. De esta paradoja surge la creencia generalizada de que “todo el que tiene dinero es porque lo ha robado”, creencia firmemente compartida por el 35 % de la población.²⁰

Esta manera de pensar ha permitido que la corrupción haya sido explicada por décadas como la causante de la pobreza, porque la manera más sencilla de resolver la contradicción entre el contexto supuestamente muy rico y la población en situación de penurias ha consistido en acusar al gobernante de corrupto o, como se ha oído en una sesión de dinámica de grupos realizada por el autor, “soy pobre porque me han robado mi barrilito de petróleo”. La lógica de esta afirmación, subrayada por la creencia sobre la función redistributiva del Estado, fue tan contundente y por tanto tiempo, que el 74 % de los venezolanos califica a los gobiernos del período 1959 a 1999 como esencialmente corruptos.²¹ Otras consecuencias de esta manera de pensar es que el 78 % de la población cree que basta con eliminar la corrupción para volver a ser ricos y el 50 % concluye que al eliminarse la corrupción y regresar a un reparto equitativo de la riqueza “se terminará la pobreza”.²²

Independientemente de que la corrupción es un hecho real, las pruebas han demostrado que tiene mucho más de mitología que de realidad.²³ La Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público dictada en 1982 es, en Venezuela, la única legislación que invierte la carga de la prueba, con lo cual se subrayó esta creencia de que “todo funcionario público es corrupto hasta que demuestre lo contrario”. Es de advertir que la corrupción, como una consecuencia, ha adquirido una dimensión económica y no ética-moral. Un ejemplo para ilustrar esto fue la conseja popular para diferenciar los



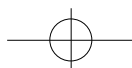
principales partidos del período mencionado. De Acción Democrática (AD) se decía que era corrupto “porque se comía todo el cambur” (banana), pero menos corrupto que COPEI porque “AD al menos regalaba la piel”. Para muchos, este aforismo no pasaba de ser un simple chiste para diferenciar en positivo la actitud “generosa” de Acción Democrática.

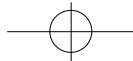
Esta creencia establece un modelo para el liderazgo deseado. Así, al líder se le exige ser “honesto” (en su acepción de “repartidor sin privilegios”) mucho más que “saber de economía”.²⁴ El concepto de lo “moral” es nuevamente desvirtuado por esta creencia y demuestra una nueva paradoja que lleva a un doble discurso. Porque ser moral significa para más del 60 % de la población “repartir sin privilegios”. La crisis moral se concibe, por lo tanto, cuando no se tiene otra explicación para la pobreza, para el desempleo o para la inflación y una demostración de ello es que alrededor del 30 % de la población dice que “no importa que los gobernantes sean corruptos con tal de que hagan obras para el pueblo”.²⁵

VI. Del rentismo al populismo sólo hay un paso

Como hemos visto, esta cultura del asistencialismo ha provocado dos fenómenos relevantes: el asociacionismo de conveniencia, basado en relaciones solidarias de poder y no de productividad para el sector de la demanda popular, y la extensiva política de dádivas populistas en el sector de la oferta gubernamental a partir de la renta petrolera. Se trata, estrictamente hablando, del esquema del populismo que, como hemos intentado demostrar, ha estado presente en mayor o menor medida en la práctica de la política venezolana desde el inicio de la democracia en 1958.

No obstante, necesitamos distinguir dos tipos de populismo: el populismo institucional y el populismo revolucionario o de masas. El primero de ellos, fuertemente desarrollado a partir de 1958 cuando se instaura el sistema democrático representativo en el país, tuvo una evolución creciente bajo consenso nacional hasta finales de los 80 cuando, enfrentado al proceso de descentralización política, a la modernización de la economía competitiva con una apertura más bien tímida hacia los mercados y a la realidad de la pérdida de la capacidad de generar excedentes a ser redistribuidos debido a la caída del ingreso, se inició su declive.

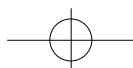




Este populismo institucional se había concebido como necesario por los fundadores del régimen democrático, no sólo porque era la doctrina dominante en América Latina para la época sino, en el caso concreto de Venezuela, como una vía para lograr un apoyo popular sustancial que permitiera fortalecer el nuevo sistema político democrático a través de la intermediación de las nuevas instituciones que se estaban creando, satisfacer su promesa implícita de bienestar económico para todos al hacer extensivos a los más densos sectores populares los beneficios del crecimiento económico y, finalmente, crear un mecanismo que garantizase cierta paz social, especialmente importante en la década de los 60 porque para entonces el régimen sufría ataques tanto desde la derecha militar que había sido desplazada del poder, como desde una naciente guerrilla de izquierda promovida desde Cuba.

En los tres lustros iniciales de la democracia, este sistema de la redistribución de la renta fue muy eficiente porque permitió, como ya hemos explicado arriba, la extensión de los servicios públicos a casi toda la población y con la cobertura de la casi totalidad del territorio en materia de electrificación, carreteras y servicios de salud y de educación. Por lo tanto, el esquema redistributivo inicial no puede tildarse propiamente de populismo porque buscaba honestamente hacer accesible el bienestar a la población de menores recursos y no era evidente el chantaje clientelar que luego se puso de manifiesto. Por eso preferimos denominar este periodo (1958-1973) como la etapa en la cual se forma la cultura rentista pero no se ejerce el populismo como doctrina.

Pero durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) se produce la nacionalización de la industria petrolera y, por primera vez, un *boom* en los precios petroleros debido al boicot árabe al mercado de hidrocarburos como consecuencia de la crisis del Medio Oriente, lo que permitió generar las garantías necesarias para embarcar al país en una desenfrenada carrera de empréstitos internacionales cuyo volumen de deuda aún se paga. Es durante este gobierno que se produce una visión hiperbólica del potencial del crecimiento económico del país más allá de toda realidad y posibilidad. El exceso súbito de liquidez (el presupuesto de gastos del gobierno se multiplicó por cuatro en un solo año), trastocó completamente el sistema de equilibrios macroeconómicos, por una parte, y del poder político, por la otra. Esto produjo una severa pérdida del tono moral de la República y, progresivamente durante los gobiernos sucesivos, se fueron ahondando las





prácticas clientelares con el objeto de preservar el control del poder. Pero se produjo también otra diferencia importante. De la redistribución en obras de infraestructura de los gobiernos anteriores se pasó a la redistribución en prebendas y privilegios en asociación con el poder político a fin de fraguar lealtades electorales. Del rentismo se pasó, pues, a un abierto populismo que afectó a casi la totalidad de las instituciones del país.

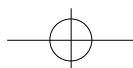
Paradójicamente, mientras menos recursos excedentes había para el reparto clientelar mayores eran los abusos de poder y la formación de desigualdades sociales, con lo que se fue produciendo un creciente malestar popular que finalmente eclosionaría en las actitudes radicales de una mayoría que se sentía excluida del reparto, al punto de que el 42 % de la población legitimó el intento de golpe de estado del teniente coronel Hugo Chávez en 1992,²⁶ que lo interpretó como una especie de *necesaria corrección democrática*.

Lo que el pueblo aplaudió en las asonadas militares de ese año (4 de febrero y 27 de noviembre) fue, justamente, la percepción de que la promesa redistributiva básica no se cumplía y que era necesario un dramático y radical cambio de estructuras para volver a ella. Para ese momento, el 96 % de los venezolanos quería un cambio; 63 %, un cambio a fondo o radical; y, también un 63 %, concebía como demostración de cambio la salida del poder de los partidos que tradicionalmente habían gobernado durante los 40 años previos, Acción Democrática y COPEI.²⁷

VII. El populismo revolucionario de Chávez

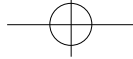
Hugo Chávez fue el candidato presidencial en las elecciones de 1998 que mejor interpretó los signos de esos tiempos, lo que le permitió ganar las elecciones con el 53 % de los votos válidos a pesar de una gran abstención del 43 %. Y es con el nuevo gobierno de Hugo Chávez que se instaura en Venezuela el segundo de los tipos de populismo, el populismo revolucionario de masas.

La esencia de su discurso electoral o promesa básica era la necesidad de realizar cambios políticos radicales, que en la lectura popular no era otra cosa más que sacar del poder a los partidos tradicionales como forma de castigar la pérdida sostenida de la redistribución de la renta. No obstante,



aunque los electores aceptaron mayoritariamente este concepto, estos cambios se interpretaban como necesarios para regresar al modelo rentista. En consecuencia, los cambios políticos se aceptaban únicamente como un paso importante y temporal para lograr una mejor calidad de vida, por lo que ni remotamente los electores habían votado por Chávez para que hiciera una revolución o para que eliminara las instituciones de intermediación social o para que transformara el equilibrio democrático de los poderes públicos. Una prueba de ello es que justo antes de las elecciones en las que Chávez fue electo presidente, el 58 % del electorado buscaba el castigo de los partidos tradicionales y sólo el 37 % votaba en procura de mejores opciones redistributivas, pero apenas un mes después de haber tomado posesión de la Presidencia, sólo el 22 % de los ciudadanos continuaba motivado por la sanción al viejo sistema de partidos, mientras que había aumentado al 54 % quienes ahora aspiraban a la redistribución de la renta.²⁸ En el fondo, pues, la demanda popular había consistido en procurarse un liderazgo muy fuerte que distribuyera la riqueza del país a los más pobres y no en un liderazgo revolucionario.

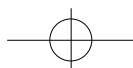
Pero sólo el discurso de Chávez ha sido coherente con la aspiración popular redistributiva, puesto que en los 5 años que lleva como gobernante la pobreza ha aumentado en un 30 %, al pasar del 52,9 % en 1999 al 69 % en 2003 (ver Tabla 1). De hecho, más que un gobierno *para los pobres*, Chávez los ha utilizado para afianzarse en el poder. Su estrategia de poder se ha basado en propiciar una lucha de clases que ha dividido de manera truculenta a la sociedad entre quienes disponen de un cierto nivel de vida (clases medias hacia arriba), a quienes Chávez engloba como un conjunto uniforme al que tilda de “oligarca”, para enfrentarlo a los menos privilegiados, a quienes llama los “patriotas”. A aquellos, Chávez los insulta constantemente y les cierra todos los caminos de protesta legítima; a estos, Chávez los empalaga con ofertas asistencialistas como nunca antes se habían visto en el país. Para ello propuso inicialmente una serie de iniciativas aisladas que tuvieron muy poca efectividad política, tales como la propuesta para las zonas marginales urbanas de sustituir las compras de alimentos en mercados (supuestamente muy costosos debido a “la insensibilidad social de la agroindustria”) por “gallineros verticales” y cultivos *organopónicos* [sic] en los espacios reducidos de las viviendas marginales. Más recientemente, Chávez ha optado por canalizar ingentes recursos económicos en políticas de redistribución directa. Por ejemplo, a raíz del gran paro opositor que



duró dos meses entre diciembre 2002 y enero 2003 que paralizó a la industria alimentaria, Chávez optó por la importación gubernamental de alimentos, que reparte actualmente a precios subsidiados en grandes actos de masas. Y ha creado una serie de programas asistencialistas a los que denomina “misiones” (para programas de alfabetización, otorgamiento de becas de estudios secundarios, creación de varios centros universitarios para atender a 400 mil aspirantes aunque sólo hay capacidad para dos mil, etc.) Chávez, pues, manipula las necesidades de los pobres aunque no resuelve la pobreza.

Se puede adelantar la idea de que ahora se trata de un populismo radical de abierta tendencia socialista, tanto por la preeminencia de personalidades y grupos de izquierda (civiles y militares) en el entorno de las decisiones públicas como por ciertos elementos del discurso oficial tales como los ya mencionados arriba, así como –especialmente– por una serie de medidas que refuerzan valores y creencias típicos de esta orientación política (auspicio y promoción de la lucha de clases, dominación del Estado sobre la actividad privada, justificación de violaciones a la ley en nombre de la justicia social, apelación al derecho colectivo en detrimento de los derechos individuales, justicia equitativa e igualitaria como norte valorativo, coacción sobre las libertades públicas cuando le resultan de signo contrario a sus intenciones, etc.) Como consecuencia de este nuevo populismo Venezuela regresa, una vez más, al estatismo centralista que desde 1978 constituyó el objeto de la reforma política más importante de la época democrática anterior con el logro del proceso de descentralización.

El populismo del régimen instaurado por Chávez tiene otras características adicionales. Una de ellas es el militarismo, no sólo por la evidente penetración de militares en cargos de responsabilidad civil (más de 400 oficiales en cargos públicos, seis gobernadores de Estado, varios ministros de Despacho y embajadores y casi el 7 % de la fracción parlamentaria) o por la más evidente todavía de ser la Fuerza Armada su “enclave de pertenencia” y, por consiguiente, su verdadera organización política matriz, sino porque aspira a convertir la Fuerza Armada en la institución pivote en torno a la cual gire toda la estructura de poder con la convocatoria de 150 mil reservistas para convertirlos en “guardianes de la revolución”. De este “espíritu militar” emerge como característica secundaria, pero definitivamente muy importante, el estilo autoritario y de imposición que desdice del carácter democrático que pretende mantener.

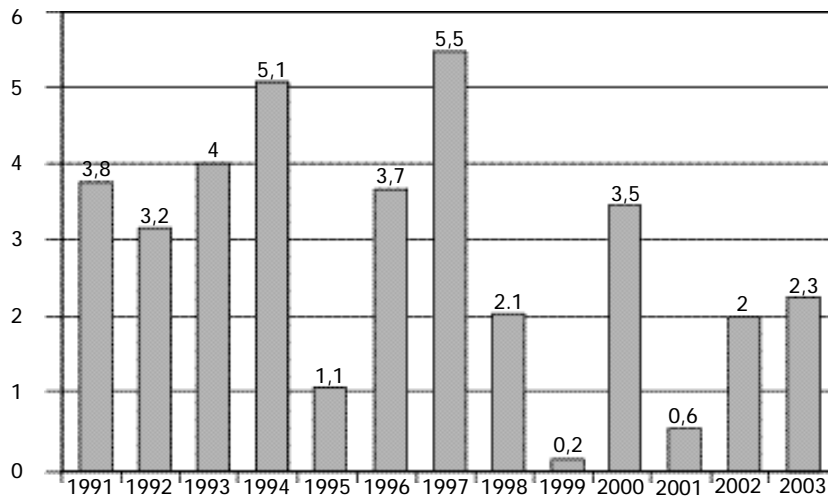


El espíritu de izquierda radical que intenta imponer Chávez es un factor extremadamente perturbador en una sociedad que rechaza ampliamente cualquier figura parecida al comunismo.²⁹ No obstante, ejerce con gran desparpajo su amistad con personalidades del mundo radical (Fidel Castro, Saddam Hussein, Mohamar Khadafi, Evo Morales, José Bové, entre muchos otros), lo que ha reforzado la idea central de sus opositores de que Chávez conduce a Venezuela a un modelo de desarrollo similar al de Cuba.

Finalmente, este nuevo populismo muestra como claro objetivo estratégico de corto plazo la hegemonía del poder bajo la premisa del “proceso revolucionario”, con posibilidades de extenderlo para un largo plazo, especialmente al descalificar cualquier alternativa política emergente que pueda ser viable para el electorado. De esta vocación de poder hegemónico surge también una característica secundaria importante, cual es la de la sustitución casi plena de las elites intelectuales y económicas tradicionales por figuras emergentes, independientemente de su competencia académica o administrativa. La intención hegemónica del poder ha producido, además, el efecto del desequilibrio de los poderes públicos con lo cual parecen perdidos los sistemas de *checks and balances* que requiere la democracia.

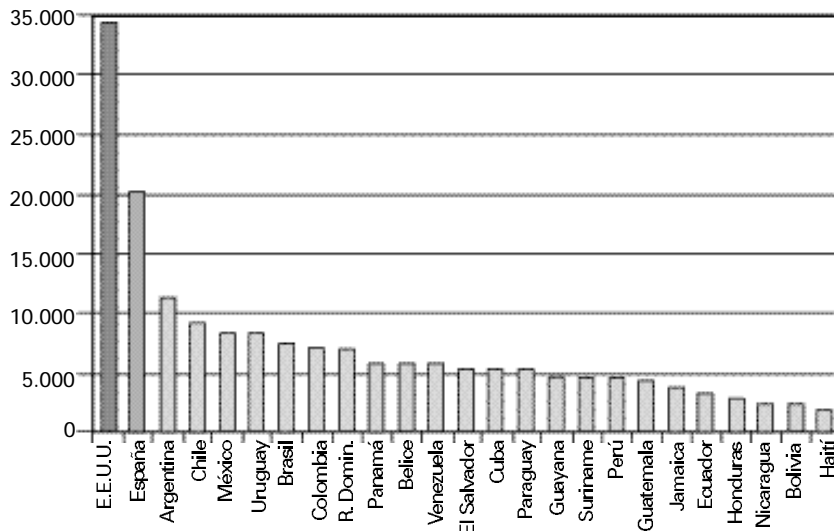
Se puede concluir entonces que, más que un populismo tradicional, Venezuela lo que enfrenta ahora es la posibilidad muy real de que su régimen político derive muy en el corto plazo en una dictadura radical socialista y, desde luego, en la pérdida de su democracia. Venezuela se parecerá, entonces, a Cuba. Con la diferencia importante de que Venezuela no necesita de un padrino externo como lo fue la Unión Soviética para el régimen cubano porque tiene por sí misma los recursos financieros que requiere, no sólo para mantener una dictadura semejante sino, peor aún, para exportarla a otros países del ámbito latinoamericano.

GRÁFICO 1
Crecimiento global del PIB en América Latina
(período 1991 - 2003)



Crecimiento económico interanual. Cifras de 2002 y 2003 (provisional) de la ONU. Fuentes: ONU, SELA

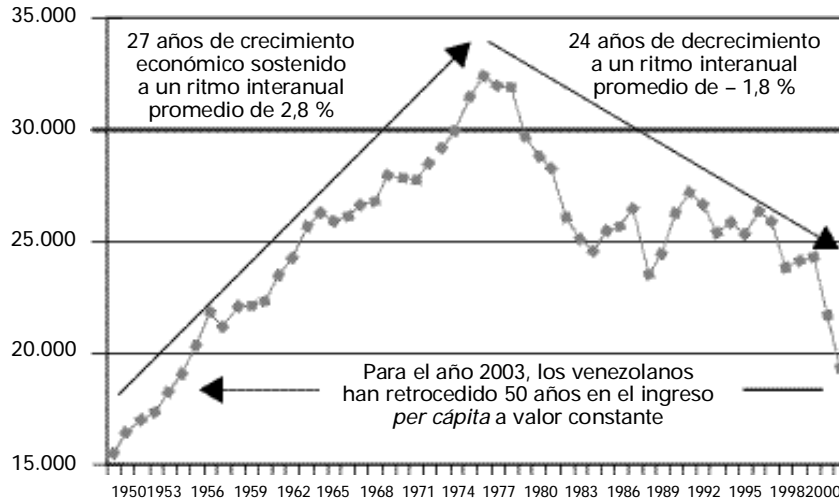
GRÁFICO 2
PIB per cápita comparativo América Latina,
Estados Unidos, España (año 2000)



Fuente: ONU: Objetivos de desarrollo del milenio, 2001.

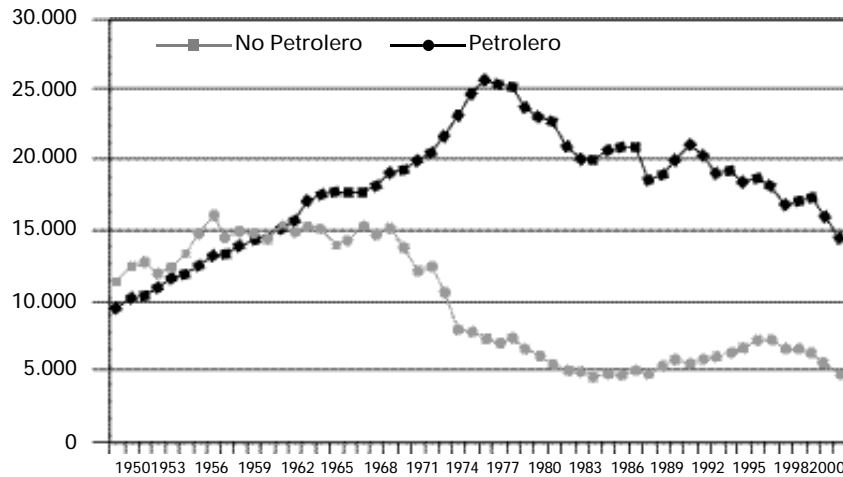


GRÁFICO 3
Evolución del PIB *per cápita* de Venezuela
(en bolívares constantes 1984)



Fuente: Banco Central de Venezuela, VenEconomía, cálculos propios.

GRÁFICO 4
Evolución del PIB *per cápita* petrolero y no petrolero
venezolano (a bolívares constantes 1984)



Fuente: Banco Central de Venezuela, VenEconomía.

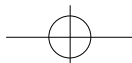


TABLA 1
Evolución de los indicadores de pobreza en Venezuela

Año	Pobreza total	No crítica	Crítica
1975	26,1	17,3	8,7
1982	26,4	20,9	5,4
1988	42,5	31,7	10,8
1990	57,7	39,8	17,8
1992	53,5	37,4	16,1
1995	66,7	41,1	25,3
1997	62,5	35,2	27,3
1998	54,0	31,9	22,1
1999	52,9	32,7	20,2
2000	57,1	33,3	23,8
2003	69,0	36,0	33,0

Fuente: Proyecto Pobreza, IIES-UCAB.

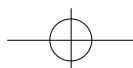
TABLA 2
Subempleo y desempleo en Venezuela

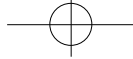
Año	Población urbana ocupada en sectores de baja productividad del mercado de trabajo	Desempleo abierto
1990	39,2	10,2
1994	45,3	8,9
1997	49,4	10,6
1999	53,7	14,5
2000	54,6	nd
2002	56,5	19,3

Fuente: Panorama Social de América Latina 2002-2003, CEPAL, agosto 2003.

**Notas**

1. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2001). *Objetivos de desarrollo - llo del milenio*.
2. CEPAL (2003). *Panorama Social de América Latina 2002 - 2003*, agosto.
3. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) (2003). *Pro - yecto Pobreza*, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Caracas.
4. Ibid.
5. Keller y Asociados (2001). *Estudio de Opinión Pública Nacional (n = 1000)*, febrero.
6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). *Ín - dice de Desarrollo Humano*.
7. Ibid.
8. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimenta - ción (FAO) (2003). *The State of Food Insecurity in the World*.
9. CEPAL, op. cit.
10. IIES-UCAB, op. cit.
11. Instituto Nacional de Estadísticas (INE-Venezuela), *Informe de la Situa - ción Social 2001*, página Web Oficial del INE: www.ine.gov.ve
12. Policía Metropolitana y Policía de Investigación Científica, Penal y Criminalística, en diario *El Universal*, 21 de octubre, pág. 1-1.
13. IIES-UCAB, op. cit.
14. CONINDUSTRIA (2004), *Encuesta de Coyuntura Industrial del 4° trimestre de 2003*, presentación en Powerpoint, Caracas, febrero.
15. FAO, op. cit.
16. Keller y Asociados (2004), *Estudio de Opinión Pública en el Área Me - tropolitana de Caracas (n = 700)*, marzo.
17. Ibid.
18. Keller y Asociados (2002). *La perspectiva cultural del venezolano*, pre - sentación en Powerpoint, Caracas, noviembre.
19. Zapata, Roberto (1996). *Los valores de los venezolanos*, Ed. Conciencia 21, Caracas.
20. Keller y Asociados (2000). *Revisión de las bases de la cultura política de los venezolanos*, presentación en Powerpoint, Caracas, febrero.
21. Ibid.
22. Ibid.
23. Contraloría General de la República (1999). *Memoria y Cuenta a la Asamblea Nacional*, Caracas.





24. Keller y Asociados (1999). *De cómo la cultura política se traduce en conducta electoral*, presentación en Powerpoint, Caracas, marzo.
25. Keller y Asociados (2000), op. cit.
26. Keller, Alfredo (1992). *Estudio de opinión pública para evaluar el Golpe de Estado del 4 de febrero de 1992*, marzo.
27. Keller y Asociados (1999), op. cit.
28. Ibid.
29. Keller y Asociados (2001). *Lo que los venezolanos piensan y esperan de la política*, estudio nacional de opinión pública realizado para la Fundación Konrad Adenauer, presentación en Powerpoint, Caracas, diciembre.

RESUMEN

La idea de que Venezuela es un país rico está muy generalizada debido a la asociación que se hace del petróleo con la abundancia de recursos financieros. De allí que luzca inexplicable que la pobreza en Venezuela alcance actualmente al 69 %. En realidad, la pobreza venezolana se inicia a fines de los 70 como producto de la caída imparable del ingreso. Venezuela no ha sabido detener esa caída porque ha fracasado en sus intentos por diversificar la economía y porque ha cultivado valores y creencias que han acentuado la cultura populista tanto del lado de la demanda popular como de la oferta política. En el populismo venezolano hay que distinguir el populismo institucional que aplicaron todos los gobiernos democráticos entre 1958 y 1999 del populismo revolucionario o de masas que surge con la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999 y que lo convierte en base de legitimidad para una dictadura.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - N° 2 - Junio, 2004



Los partidos neopopulistas en Bolivia (1989-2004)

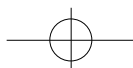
Jimena Costa Benavides

I. Introducción

América Latina se ha presentado a los ojos de los investigadores con características muy particulares en la implementación de las democracias representativas, en contextos donde existe predominio de gobiernos presidencialistas o, en el mejor de los casos, de presidencialismos parlamentarizados. Es decir, que es un contexto en el que la representación tiende a concentrarse en la figura del líder o caudillo que se encuentra en el gobierno y no así en las organizaciones políticas en función legislativa. A este rasgo se añade la existencia de culturas políticas que aún no pueden ser consideradas plenamente democráticas, que a veces hasta mantienen rasgos autoritarios y por ello

JIMENA COSTA BENAVIDES

Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, Bolivia. Maestra en Ciencias Sociales (FLACSO). Especialista en Gerencia Política y maestra en Gestión y Políticas Públicas, Harvard Institute for International Development de la Universidad Católica Boliviana. Candidata del Doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. Actualmente cursa el Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales del Centro de Investigaciones Postdoctorales (CIPOST) de la Universidad Central de Venezuela. Docente universitaria e investigadora. Consultora política de la Fundación Konrad Adenauer, GTZ, Naciones Unidas, SUNY-PARC, USAID, Banco Mundial, Cooperación Holandesa, Internacional Idea, Gobierno Municipal de La Paz, Fundación Milenio, Fundación para la Democracia Multipartidaria, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular.





debilitan el proceso de institucionalización democrática y contribuyen a la proliferación de lógicas de padrinazgo y corrupción política.

En ese contexto, los partidos políticos, como principales actores de mediación política de las democracias representativas, presentan características particulares como resultado del entorno ideológico que los rodea: alta concentración de poder alrededor de las cúpulas y jefaturas, con predominio de relaciones afectivas o emotivas de la jefatura como con las bases del partido; imposición vertical de las decisiones desde las cúpulas, etc. Es decir, que presentan un escenario propicio para el surgimiento de liderazgos neopopulistas que basan su acción en el discurso demagógico y las cualidades del líder antes que en propuestas de gestión pública.

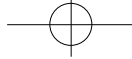
Bolivia no es la excepción, y a este caso particular se añaden características particulares como la pluriculturalidad y la casi total desvinculación del sistema de partidos con el conjunto de la sociedad, de modo que una de las alternativas de solución a esta frágil relación fue la aparición de partidos neopopulistas.

El presente trabajo analiza ese proceso en el periodo de continuidad democrática a partir de 1989, período en el que se constata la presencia de tres casos específicos: Conciencia de Patria (CONDEPA), Unión Cívica Solidaridad (UCS) y Nueva Fuerza Republicana (NFR).

II. Democracia, partidos políticos y neopopulismos

En un régimen democrático los principales actores de mediación política son los partidos políticos ya que al ubicarse dentro y fuera del sistema político tienen la posibilidad de participar en el proceso público de decisión y, al mismo tiempo, conocer y recoger las necesidades y demandas de la sociedad. Existen múltiples definiciones sobre los partidos políticos. Una de ellas señala que son instrumentos para lograr beneficios colectivos y que deben ser considerados como conductos de expresión o medios de representación de las exigencias del “pueblo” en el interior del sistema político (Sartori, pág. 1980).

Partiendo de ese enfoque, debo enfatizar que los partidos políticos difícilmente establecen vínculos con todos los sectores sociales en general, sino con algunos en particular, a partir de diferencias clasistas, étnicas, raciales,

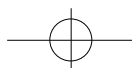


sociales, ideológicas, políticas o culturales. Dicho de otro modo, los partidos representan los intereses de algunos sectores dentro del sistema político. Ahora bien, esta constatación resulta muy compleja, si pensamos en una sociedad pluricultural y abigarrada como es la boliviana. Además, esa diversidad también tiene un efecto sobre los partidos, y en las últimas décadas éstos tienden a tener una cada vez mayor heterogeneidad estructural en su militancia, lo que implica que los factores de cohesión y objetivos comunes cada vez son más débiles.

En la democracia boliviana existe un monopolio de representación de los partidos políticos y la participación de otras organizaciones políticas se encuentra siempre mediada por ellos; es decir, que las funciones de mediación política son exclusividad de los partidos, por lo que el cumplimiento de sus funciones es vital para el buen funcionamiento del régimen democrático.¹ Es este entorno el que permite explicar el surgimiento de los partidos neopopulistas en Bolivia en la década de los ochenta.

Pero ¿por qué hablar de neopopulismos y no de populismos? El término neopopulismo es utilizado frecuentemente para referirse a ciertos políticos latinoamericanos, como el ex presidente peruano Alberto Fujimori, el ex presidente argentino Carlos Saúl Menem, el ex presidente ecuatoriano Abdalá Bucaram o el actual presidente venezolano, Hugo Chávez Frías. Para establecer algunos parámetros de diferenciación, parto de la propuesta de Fernando Mayorga (2002) que plantea que las diferencias se establecen no solamente en términos de temporalidad sino por algunas características precisas.

Los populismos se asocian con los fenómenos políticos de mediados del siglo XX, caracterizados por un discurso que apelaba al pueblo como sujeto revolucionario; que articulaba pueblo, nación y Estado; que promovía el protagonismo del Estado en la economía; que mantenía ideas redistributivas; que incorporó a las clases populares a la política a través de sus organizaciones corporativas; y que se cohesionaba alrededor de la figura de un líder carismático. Si bien el neopopulismo replica esta última característica, presenta otros rasgos en el discurso y en la acción política: predominio del carisma del líder en la representación política, debilidad institucional en los partidos, presencia de relaciones clientelares entre líder y seguidores cruzada de elementos simbólicos y emocionales, precariedad de la ideología como factor de unidad y constitución de identidades políticas (Mayorga, 2002).





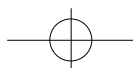
En el escenario político boliviano, y durante el período de continuidad democrática, se presentan tres expresiones neopopulistas: Conciencia de Patria (CONDEPA), que se funda en 1988 y desaparece en el 2002; Unidad Cívica Solidaridad (UCS), que se funda en 1989 y aún mantiene cinco representantes en el Parlamento; y Nueva Fuerza Republicana (NFR), que se funda en 1996 y en las elecciones generales de 2002 obtuvo el tercer lugar en la preferencia ciudadana. Ahora bien, más allá de sus características discursivas y de la práctica política, las condiciones de posibilidad para el surgimiento de estos partidos tiene que ver con la coyuntura política específica de la que surgen.

III. El proceso democrático boliviano

Para entender el surgimiento de los partidos neopopulistas en Bolivia, deben tomarse en cuenta las características del sistema de partidos políticos desde mediados del siglo XX. En primer lugar, la existencia de una revolución nacionalista que busca ampliar la participación política de una sociedad en la que más del 90 % de la población había sido excluida de ese derecho² y de un sistema de partidos que por más de una década funcionó como sistema de partido único;³ y en segundo lugar, la presencia de casi dos décadas de dictaduras militares (1964-1982) basadas en la lógica de la eliminación física del adversario y la doctrina de seguridad nacional, período en el que la actuación política partidaria y sindical fue proscrita del escenario nacional y, obviamente, el Congreso Nacional casi siempre se mantuvo clausurado.

Este contexto implicó que los partidos políticos no podían actuar en el escenario nacional sin poner en riesgo su propia seguridad y, por lo tanto, tampoco desarrollaron prácticas democráticas ni conciencia sobre las funciones que debían cumplir en el sistema democrático. Así es que, una vez establecida la democracia, los primeros gobiernos hicieron evidente la enorme distancia que existía entre los partidos con representación congresal y la diversidad étnica, cultural y racial de la sociedad boliviana, de tal modo que existían amplios sectores urbanos denominados “cholos” y sectores rurales de presencia indígena que no se sentían representados por los grandes partidos del sistema.⁴

La democracia boliviana corresponde al modelo liberal representativo y tiene una cultura política con rasgos caudillistas, prebendalistas, clientelares



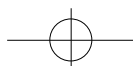


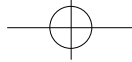
y patrimoniales. Según Felipe Mansilla (1992), tiene como rasgo sobresaliente el autoritarismo, lo cuál –por supuesto– incide sobre los actores políticos, que son descritos del siguiente modo: “La clase política propiamente dicha representa el sector menos modernizado entre estos fenómenos de evolución intermedia. Ya no es, obviamente, una elite del poder dispuesta a cualquier compromiso con el dictador de turno, sin ninguna formación cultural o intelectual y sin ningún programa para la gestión gubernamental. Pero sigue siendo, en su totalidad, un estrato marcado por la cultura política del autoritarismo, del patrimonialismo y del prebendalismo, es decir, por elementos provenientes de una tradición premoderna; son, por lo demás, grupos sociales altamente proclives al clientelismo, a las normas más convencionales y más irracionales de autorreclutamiento, el grado más elevado de corruptibilidad y a un oportunismo político partidario muy generoso” (Mansilla, 1992, pág. 91).

El comportamiento de voto presenta una ausencia de mayorías absolutas, lo que ha obligado a los partidos políticos que llegan al Congreso a conformar alianzas políticas para cogobernar, a lo que se ha denominado “democracia pactada”.⁵ Aunque las tendencias muestran que la presencia de mayorías absolutas es cada vez menos probable,⁶ la actual gestión gubernamental de Carlos Mesa Gisbert, que prescinde de los acuerdos partidarios, permite pensar en ciertas modificaciones en esa lógica para el mediano plazo.

Hasta aquí, la “democracia pactada” ha posibilitado la estabilidad del régimen y la implementación de reformas políticas fundamentales que han permitido crear una institucionalidad que hace del Estado un aparato menos ineficiente y con presencia nacional. Pero también se han manifestado deficiencias y limitaciones, que han hecho fértil el terreno para el surgimiento de los neopopulismos.

En el período de transición a la democracia durante el gobierno de la UDP⁷ se hizo evidente la ausencia de una “visión” de desarrollo nacional y al menos dos percepciones divergentes de qué se entendía por democracia;⁸ el frente gobernante no contaba con un claro plan de gobierno ni con una política económica; las políticas públicas fueron de gobierno pero no de Estado, y no se legitimaban con el apoyo de la mayoría opositora en el Legislativo; se manifestó una crisis económica aguda con una hiperinflación que llegó al 11.495 %, lo que llevó a una situación de ingobernabilidad que culminó con la renuncia concertada del presidente constitucional un año antes del cumplimiento del período constitucional. A todo ello se suma un ambiente





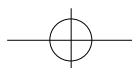
mundial cuyos impactos fueron parte de las causas que degeneraron en la crisis inflacionaria: la recesión internacional de los años 80; las altas tasas de interés internacionales; la caída de los precios de los *comodities* y la resistencia al otorgamiento de créditos a países altamente endeudados como Bolivia.

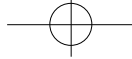
El segundo gobierno democrático fue producto de una alianza postelectoral entre la ADN⁹ y el MNR,¹⁰ y Víctor Paz Estenssoro llegó a la Presidencia por cuarta vez e inició el proceso de modernización del Estado al aplicar las reformas de primera generación¹¹ recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales, con lo que se inicia la aplicación del modelo neoliberal en Bolivia. Desde entonces, la sociedad boliviana asocia el neoliberalismo o “nueva política económica” (NPE) con el régimen democrático, por lo que cada vez que se cuestiona el modelo neoliberal se desgasta la legitimidad de la propia democracia.

El principal instrumento de la NPE fue el Decreto Supremo 21.060, que implica medidas de control de la hiperinflación y promulgación de diversas reformas políticas. La NPE sienta las bases para la implementación de políticas y programas que permiten la consolidación de la democracia y sus efectos sobre el movimiento popular son la superación casi total del ideograma Nacionalista Revolucionario de 1952¹² para adoptar una lógica individualista y competitiva, con disolución de identidades colectivas y atomización del movimiento popular.

La política fiscal se enfocó en la recaudación y la reducción del gasto de gobierno y la inversión pública. El objetivo era aproximarse al déficit fiscal cero, para lo que se determinó el congelamiento de salarios a niveles nominales, la reducción de empleos en el sector público (sólo en la Corporación Minera de Bolivia, 23.000 mineros fueron despedidos), se congeló temporalmente la inversión pública y se ordenó una obediencia estricta del presupuesto. Para incrementar la recaudación se decidió elevar el precio de la gasolina y otros derivados del petróleo y mejorar la eficiencia del impuesto a dichos productos, además de exigir el pago de impuestos atrasados y un nuevo código fiscal.

El costo social de los ajustes fiscales fue muy alto y los empleados despedidos adoptaron el nombre de *relocalizados*, sectores retirados con exiguas indemnizaciones, lo que generó importantes olas migratorias de Occidente a Oriente, principalmente a la zona del Chapare donde se produce la hoja de coca y a la ciudad de El Alto de La Paz en asentamientos ilegales





y con predominio de pobreza marginal e indigente. Es este el contexto que da origen al primer partido neopopulista: por una parte, sectores sociales que se sentían excluidos de la participación política y no se sentían representados por los partidos “tradicionales” del sistema; y, por otra parte, sectores empobrecidos que engrosaban las filas de desempleados, de informalidad y que se encuentran profundamente descontentos con la política neoliberal adoptada por el gobierno.

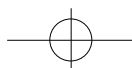
IV. Los partidos neopopulistas en Bolivia

Como había señalado en párrafos anteriores sobre la base del trabajo de Mayorga (2002), los partidos neopopulistas presentan los siguientes rasgos característicos: cohesión de la organización alrededor de la figura del líder carismático; debilidad institucional; presencia de relaciones clientelares entre líder y bases; presencia de elementos simbólicos y emocionales; precariedad de la ideología como factor de unidad y constitución de identidades políticas; a lo que añadiría el mantenimiento y reproducción de lógicas autoritarias. Esas características serán nuestros criterios de análisis para los partidos neopopulistas en Bolivia.

A. Conciencia de Patria

El espacio de mediación política que ocupaba la Central Obrera Boliviana durante los años dictatoriales, que fue abandonado con el repliegue de sus fuerzas después de la “relocalización”, fue asumido por un nuevo partido político denominado Conciencia de Patria (CONDEPA), que emitía un discurso de corte populista, demagógico y caudillista que articuló las expectativas de participación de amplios sectores populares –laderas, villas marginales de las ciudades del occidente del país, migrantes recién asentados, etcétera–. Su principal líder y fundador fue Carlos Palenque Avilés, un hombre de clase media, músico folclorista y con amplia experiencia en comunicación popular cuyo prestigio social forjado en los medios de comunicación le permitió fácilmente incursionar en la política.

CONDEPA fue el único partido que planteó un modelo de desarrollo “endógeno” que prometía mayores niveles de bienestar para los sectores



marginados del mercado y de la participación política. La influencia política de este partido en el contexto político fue muy importante, por ejemplo, a través de la incorporación de representantes cholos en el Parlamento –la primera mujer de pollera que llegó al Congreso de la República fue Remedios Losa, subjefa del partido, quien fue diputada nacional en dos legislaturas consecutivas– y la presencia de mujeres en cargos de decisión –Mónica Medina, la esposa de Palenque Avilés, fue elegida Alcaldesa en la sede de gobierno, entonces el municipio más grande del país–. El surgimiento de CONDEPA puso en evidencia que los grandes partidos “tradicionales” del sistema (MNR, ADN y MIR³) no eran representativos de los sectores populares del área urbana y sobre todo de sectores rurales que fueron excluidos de la participación política por estereotipos racistas y de exclusión étnica. Esos partidos sufrían el divorcio de amplios sectores de la población, principalmente por su distanciamiento del ideologema del nacionalismo revolucionario que en el 52 aproximó la sociedad al Estado, para adoptar la ideología neoliberal que debilitó profundamente esa relación.

CONDEPA se fundó en 1988, precisamente después de la implementación de la NPE¹⁴ y en circunstancias particulares: Carlos Palenque difundió en su sistema de comunicación Radio Televisión Popular (RTP) las declaraciones de Roberto Suárez –un narcotraficante prófugo de la justicia– en las que éste acusaba al Presidente de la República de ser el verdadero “rey de la cocaína”. La cadena RTP fue clausurada, y en una masiva concentración contra el Gobierno por dicha decisión surgió la demanda popular de construir un instrumento propio de defensa de los pobres y se fundó CONDEPA, el primer partido nacido de un movimiento de masas en un acontecimiento público.¹⁵

CONDEPA participó en cuatro elecciones generales: en 1989, con el 11,02 % y el cuarto lugar en la preferencia de voto; en 1993, con el 15,75 % y el tercer lugar en la preferencia de voto; en 1997 con 17,15 % y nuevamente el tercer lugar en la preferencia del voto; y en 2002, con apenas el 0,37 % y el último lugar de los once partidos políticos que participaron de esas elecciones. Participó en una coalición gubernamental desde 1989 hasta 1993 y también desde 1997 hasta 2002. En ambos casos mostró ser muy poco consecuente con su programa, participó de la distribución de espacios de poder y fue co-responsable de la ineficiencia y la corrupción en gestión.

Palenque falleció en 1997 en circunstancias inusuales. Desde entonces, el partido sufrió un proceso de agudas divisiones internas a partir de la pugna

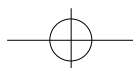


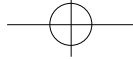
de liderazgos entre tres mujeres: Remedios Loza, dirigente nacional y símbolo del partido desde su fundación; su esposa, Mónica Medina, alcaldesa de La Paz, que en su imagen política articulaba las reivindicaciones de género y generacionales; y su hija, Verónica Palenque, que se reivindicaba como “heredera” de la Jefatura por línea consanguínea. CONDEPA llegó a un grado de descomposición tal que culminó con el dramático descenso en la preferencia ciudadana del 17,15 % al 0,37 %, por lo que, al incumplir la normativa electoral en vigencia, perdió su personería jurídica y desapareció de la escena política. Durante su existencia, la composición del Congreso de la República empezó a variar: de ser un conjunto de representantes hombres, blancos y viejos, pasó a ser más representativo de la pluralidad cultural, con “cabecitas negras”, cholos de tez morena, mujeres de pollera y, por lo tanto, nuevos elementos y demandas en la deliberación pública.

La principal base de adherentes de CONDEPA fueron los sectores urbanos marginales y migrantes aymaras de las ciudades de La Paz y El Alto, y si bien ha desaparecido como partido, debe reconocerse que más allá de la incorporación de esos sectores a la vida política, también tuvo una importante participación en procesos de consolidación de la institucionalidad democrática.¹⁶

Hasta la muerte de Palenque, la organización se cohesionó alrededor de la figura del caudillo, cuya principal forma de interpelación ideológica y de incremento de adherentes fue a partir de una institución informal tradicional y muy extendida en la zona occidental del país con fuerte presencia aymara, denominada “compadrazgo”: Palenque y su esposa se constituían en “padrinos” –segundos padres Palenque falleció en 1997– de sus seguidores, los que a la vez eran como “hijos” –ahijados– del caudillo. Más allá del hecho simbólico, la relación se basa en vínculos afectivos y, definitivamente, la forma de relación entre líder y bases se sustentaba en ese tipo de relación emotiva, lo que a la vez amplía la posibilidad de establecimiento de clientelas, redes familiares y nepotismo.

Otro rasgo a resaltar fue la constante recurrencia a componentes simbólicos en la emisión discursiva vinculados a la cultura de los indígenas aymaras bolivianos: el presentarse a sí mismo como la reencarnación de Tupac Katari, como la encarnación de Manco Capac, o como el inicio del nuevo Pachacuti.¹⁷ en el lanzamiento de la campaña electoral de 1993, Carlos Palenque y su esposa se presentaron en un mitin masivo vestidos de dioses de la mitología andina y la propaganda electoral mezclaba la imagen de Katari





con la de Palenque y anunciaba la llegada del nuevo Pachacuti. En el mismo evento, un párroco seguidor de Palenque asoció al líder con el mismo Dios: Dios es el pueblo y Palenque es el pueblo; por lo tanto, Palenque es Dios.

Respecto a la debilidad institucional, en los estatutos de CONDEPA, la concentración de poder y de las decisiones en Palenque lo convertían más en el dueño que en el jefe del partido; las decisiones más importantes estaban en sus manos y no existía una instancia superior a él. Las características mismas de la jerarquía de la estructura partidaria mostraban un predominio de una lógica vertical, centralista y hasta autoritaria. La precariedad de la ideología y de la propuesta “endógena” era una respuesta a las políticas neoliberales pero, en realidad, planteaba un retorno a la lógica del estado benefactor, devolviéndole a éste toda la centralidad.

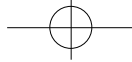
Antes de la muerte de Palenque y sobre todo después del hecho, más que el “condepismo” lo que sobrevivió fue el “palenquismo”. El día de su entierro en el cementerio de La Paz, la procesión fue interminable y los dolientes demandaban su beatificación en calidad de santo. Hasta hoy, el mausoleo de Palenque se encuentra siempre atestado de velas, flores y de múltiples creyentes que le piden milagros. El voto “emotivo” a raíz de la muerte de Palenque representó un 2 % más de votos a favor de CONDEPA.

B. Unión Cívica Solidaridad

La principal limitación que enfrentó CONDEPA en sus años de existencia fue la incapacidad de alcanzar presencia nacional y atravesar la cordillera de Los Andes con su interpelación discursiva. Si bien el tercer lugar en las elecciones muestra un apoyo masivo hacia este partido, esto se explica a partir de la importante concentración de población en la zona andina del país y, precisamente, ésta es la zona de mayor presencia indígena aymara, razón del éxito político de CONDEPA. Y si bien realizó múltiples intentos de romper la barrera, éstos fueron inútiles.¹⁸

En alguna medida, esa limitación de CONDEPA fue la que permitió la aparición y fortalecimiento de la Unidad Cívica Solidaridad, que creció en la zona central de los valles y el oriente del país, en Cochabamba y Santa Cruz. En alguna medida, los mismos sectores que apoyaban a CONDEPA eran los que apoyaban a UCS, la diferencia era regional.

UCS se fundó en 1989 por iniciativa de organizaciones de transportistas. Atrajo como militantes a pequeños comerciantes urbanos y algunos



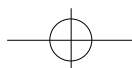
sectores empresariales. El discurso inicial fue el de “justicia social, liberación económica y política, paz y libertad en democracia”, discurso que no estuvo acompañado de una declaración de principios que permitiera definir con claridad la postura ideológica del partido. Su fundador fue Max Fernández, un exitoso empresario de la Cervecería Boliviana Nacional (CBN) que utilizó su poder económico para acceder al poder político, razón por la cual la forma de relacionarse de UCS con los adherentes y simpatizantes siempre se vinculó a la concesión de prebendas de diversa índole, pero ese asistencialismo fue una práctica anterior a su ingreso en la vida política, y no una estrategia electoral.

La construcción de servicios higiénicos en los mercados, techos para las vendedoras de comidas, parques en los pueblos, canchas deportivas en los barrios marginales, agua potable, viviendas, etc., era para Max Fernández la forma de interpelar y ganar adherentes y el éxito en su vida empresarial fue compartido en los barrios. La frase recurrente del líder siempre fue: “Hechos y no palabras”. Los vendedores informales lo enterraban en mixtura, serpentinatas y collares de flores para agradecer lo que por años habían demandado al Estado o al gobierno municipal y sólo Max Fernández respondía.

En el momento en que decidió incursionar en la política, oportunistas y tráfugas de otros partidos se unieron a Fernández sin darle jamás un contenido ideológico al partido, el cual parecía más una empresa de propiedad privada de Fernández que una organización política. En más de una oportunidad usó la frase: “En UCS yo soy el dueño hasta de los ceniceros”.

Max Fernández murió en un trágico accidente de aviación. La familia no sólo heredó sus acciones en la cervecería sino que también asumió el partido –y su jefatura– como un legado. El voto póstumo también significó una subida para UCS: del 13,1 % que había obtenido en 1993 en su primera participación electoral, a un 15,1 % en las elecciones generales de 1997, es decir, 3 % de voto “emotivo”. En las elecciones de 2002, el principal heredero de Max Fernández –su hijo Johnny– obtuvo apenas el 5,5 % de los votos, lo que prueba que el carisma no se hereda.

Si bien UCS participó en todas las elecciones a partir de 1993, en ningún caso presentó una oferta programática ni una postura ideológica claras.¹⁹ En 1993 obtuvo 23 de 157 escaños parlamentarios. En 1995 ganó los comicios municipales en Santa Cruz de la Sierra,²⁰ pero después de la muerte de su fundador en ese mismo año, el partido empezó a declinar en la preferencia ciudadana.



Para acceder al poder, más que la campaña electoral, la principal estrategia de UCS fue el establecimiento de alianzas con el ganador de las elecciones para participar del gobierno, de tal modo que fue parte de las coaliciones de gobierno de las tres elecciones en las que participó: de 1993 a 1997 co-gobernó con el MNR; de 1997 a 2002 co-gobernó con ADN y MIR; y de 2002 a 2003 –hasta la renuncia de Sánchez de Lozada en octubre de 2003– co-gobernó con MNR y MIR. UCS mantuvo siempre un accionar pragmático, prebendal y acomodaticio, en particular a partir de la jefatura de Johnny Fernández. Al respecto, los dirigentes de UCS declaran ser y pretender seguir siendo un partido “bisagra”, una suerte de facilitador democrático. En la práctica, lo han hecho sin importar la propuesta de gobierno o la ideología de los aliados, es decir, de manera oportunista y pragmática.

El jefe nacional de UCS, Johnny Fernández, además del partido, heredó una abultada deuda tributaria de la distribuidora de cerveza de su padre, la que hasta ahora ha evitado pagar apoyando desde el Congreso al oficialismo –en todos los períodos–, lo que ha llevado a una crisis interna del partido y a un severo desgaste de su imagen política.

El estatuto orgánico de la UCS presenta una de las estructuras más ampulosas del espectro político.²¹ Sin embargo, ésta descansa en la figura del Jefe Nacional, que concentra amplios poderes, incluida una especie de “gracia presidencial” que le otorga la última palabra en caso de apelación a cualquiera de las instancias jerárquicas. Éste designa jefes de campaña, representantes del partido ante los poderes públicos, a los miembros del Comité Consultivo Nacional, establece lineamientos para la acción política nacional e internacional del partido, etc.

Esta concentración de poder en una persona es de tal modo excesivo, que ha impedido el proceso de institucionalización partidaria y lo ha debilitado al punto de perder incluso militancia orgánica en renunciaciones masivas. Existen serias dificultades para la institucionalización al haberse mezclado intereses empresariales con objetivos políticos y problemas personales con problemas partidarios.

Los principios ideológicos de la UCS se asientan en el humanismo social y cristiano basado en el sistema de “solidaridad” como condición para alcanzar una sociedad democrática, deliberativa y participativa, con justicia social y una convivencia en la libertad y el respeto de ideas. Nacida básicamente populista, pero desde un plano de derecha y apoyada en los sectores comerciales gremiales, la UCS pretende ampliar su base electoral y atraer a



las clases medias empobrecidas (fBDM, pág. 2004). La ideología de UCS puede ser considerada como un neopopulismo de derecha con tendencias al elitismo, que promueve el neoliberalismo democrático a partir de una lógica instrumental de la política, aunque se determinan cambios antes y después de la muerte de Max Fernández: cuando el partido se incorpora al sistema se ubica en una posición de derecha popular y a partir de la jefatura de Johnny Fernández se aproxima gradualmente a la derecha señorial.

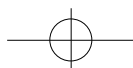
UCS tiene la virtud de que es el partido con mayor militancia de mujeres de todo el sistema de partidos y, al igual que CONDEPA, ha jugado un rol importante en la incorporación de sectores históricamente excluidos a cargos de representación política y por la vía institucional. Hoy es un partido debilitado por los problemas de Johnny Fernández. La deuda con el fisco y la activa participación en el reparto de cargos públicos y espacios de poder en el Gobierno y el Parlamento han deteriorado severamente la imagen de la UCS y, con apenas un 5 % de votos y 5 parlamentarios, la tendencia es a la desaparición, lo mismo que CONDEPA.

C. Nueva Fuerza Republicana

El tercer caso seleccionado en este análisis es el de la Nueva Fuerza Republicana, que se fundó en 1996 a partir de la popularidad del actual jefe del partido, Manfred Reyes Villa, como alcalde en el municipio de Cochabamba en tres gestiones consecutivas. Junto a Lucio Gutiérrez, presidente en ejercicio del Ecuador, y Hugo Chávez, presidente en ejercicio de Venezuela, Reyes Villa representa la forma en que las Fuerzas Armadas se incorporan en democracia a la lucha política en el tercer milenio en los países andinos de América Latina, aunque cada uno de ellos con sus propios matices.

Manfred Reyes Villa estudió en el Colegio Militar y llegó al grado de capitán, estudió en la Escuela de las Américas²² y colaboró con una de las dos dictaduras militares más cruentas de la historia boliviana –la de Luis García Meza, actualmente preso en la cárcel de alta seguridad de Chonchocoro, en La Paz–. Dejó la actividad militar en 1986 y se dedicó a la compra y venta de bienes inmuebles. Fue concejal municipal por Acción Democrática Nacionalista (ADN) y también por CONDEPA, fue alcalde por el Movimiento Bolivia Libre (MBL) y NFR es el cuarto partido en el que tiene presencia.

Su propuesta política se reduce al respaldo de la democracia, la búsqueda de bienestar y seguridad ciudadana, el libre mercado y las libertades



políticas y económicas. NFR sólo ha participado en las elecciones generales de 1997 –en alianza con ADN– y, de manera independiente, en las de 2002. Desde 1997 y durante dos años y medio, NFR fue parte de la coalición gubernamental denominada “Mega coalición” –alianza post electoral entre 7 partidos políticos: ADN, MIR, UCS, NFR, PDC, KND y CONDEPA–,²³ que se caracterizó por el incremento de hechos de corrupción, el aumento del “cuoteo”,²⁴ la ausencia de plan de gobierno y la crisis de autoridad e ineficiencia, que hicieron del gobierno del ex dictador Hugo Banzer uno de los peores gobiernos en la historia republicana. Ésa es la imagen que le queda a NFR después de su primera participación en la gestión pública.

Posteriormente, en varias ocasiones demandó la renuncia del Presidente de la República y, para las elecciones de 2002, NFR presentó un extenso plan de gobierno cuyos componentes proponían restablecer la presencia del Estado en las áreas económica, social y política –particularmente en áreas estratégicas como los hidrocarburos– en el marco de una economía mixta. Planteaba el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo humano con educación, salud preventiva y empleo estable; una inserción en los procesos globales en condiciones competitivas y propone cuatro bases “revolucionarias”: la revolución productiva, la revolución social, la revolución moral y la revolución municipal. En términos generales, muestra contradicciones respecto al rol del Estado en la economía, al tipo de Estado que se promueve y con respecto a una combinación de democracia política y representativa con una democracia social y participativa sin especificar cómo serían manejadas operativamente, es decir, que el propio programa muestra la debilidad ideológica del partido. El componente central de la oferta de campaña fue la propuesta de cambiar el artículo 230 de la Constitución Política para permitir la realización de un *referéndum* y la inclusión de la Asamblea Constituyente en la Constitución Política del Estado.

En el 2002, después de una guerra mediática con acusaciones de fraude electoral contra la Corte Nacional Electoral –la diferencia de votos entre el MAS de Evo Morales y NFR fue de 2,94 % a 2,91 %–, por falta de pruebas, el Tribunal Constitucional falló a favor de la Corte y Reyes Villa apuntó su interés a la participación en el gobierno, al que accedió en agosto de 2003 y que concluyó en octubre del mismo año. El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002 a 2003) se caracterizó desde el inicio

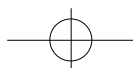


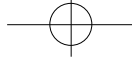
por la escasa legitimidad, la ineficiencia, la falta de coordinación entre coaligados y se enfrentó a una compleja agenda política: erradicación de plantaciones de coca, redistribución de tierras, reforma impositiva, crisis fiscal, exportación de gas natural, exclusión, referéndum y asamblea constituyente. Estos puntos no fueron abordados y a ello se sumó una ineficiencia en la gestión que llevó a un detrimento de su legitimidad. Esto culminó en la crisis más severa del proceso democrático, que se controló con la renuncia del Presidente y la sucesión constitucional del entonces vicepresidente, Carlos Mesa Gisbert, actual presidente de la República. El segundo tránsito de NFR por la gestión pública dejó un saldo negativo tan serio como en el primer caso, y el partido se encuentra debilitado y con perfil bajo.

El discurso de la NFR se manifiesta a favor de un nacionalismo democrático. Sin embargo, su participación en las gestiones gubernamentales de ADN y MNR muestran tendencias hacia el neoliberalismo democrático: su primera alianza lo aproxima a una posición ideológica de derecha señorial, la segunda lo aproxima al neoliberalismo, es decir que, en el imaginario político boliviano, puede caracterizarse como un partido neopopulista de derecha elitista que promueve el neoliberalismo democrático, imagen que se fortalece con el origen militar del jefe del partido.

Respecto de la estructura interna del partido podemos ver que, de acuerdo con su estatuto, NFR cuenta con 9 cuerpos colegiados,²⁵ y el presidente del Comité Político Nacional –la jefatura– concentra gran poder en sus manos: dicta resoluciones urgentes, evalúa y decide sobre la línea política del partido y sobre su estructura orgánica, designa al secretario ejecutivo nacional y a los secretarios nacionales, asigna funciones a los vicepresidentes, emite instructivos de carácter político y administrativo de cumplimiento obligatorio, contrata, designa o remueve libremente a los mandatarios para pleitos y cobranzas, funcionarios administrativos y empleados del Comité Ejecutivo Nacional y de los órganos que dependen de éste. Lo que muestra una alta concentración de poder en manos de Reyes Villa, y al mismo tiempo impide la institucionalización y democratización de la organización.

Comparte la misma lógica centralista y personalizada de la “partidocracia” que ha criticado como estrategia discursiva para mejorar su posicionamiento en la preferencia ciudadana. NFR muestra en sus prácticas una reproducción de comportamientos tradicionales negativos de la política, con





la existencia de redes de poder fundadas en la participación de familiares, como es el caso de su hermano Erick Reyes Villa, quien fue ya ministro de Estado en varias oportunidades debido a las “cuotas” de poder.

En su estatuto orgánico, NFR se autoidentifica como un partido que rompe el monopolio de los partidos tradicionales –MNR, MIR y ADN–, con quienes asocia el prebendalismo estatal y la institucionalización de la corrupción. Sin embargo –como también hizo UCS–, pactó con los tres para acceder al Poder Ejecutivo: desde 1997 a 2000 co-gobernó con ADN-MIR y en 2003 co-gobernó con MNR-MIR. A pesar de ello, se dice representativo del pueblo expresado en gremiales, artesanos y capas medias empobrecidas. Busca construir una sociedad libre, justa, participativa y solidaria con vigencia de los derechos humanos.

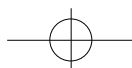
V. Comentarios finales

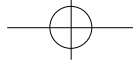
El proceso boliviano muestra la importancia de los partidos neopopulistas en la ampliación de la participación política y, por lo tanto, en la consolidación democrática. Si bien estos partidos políticos no pueden ser considerados iguales entre sí, todos ellos comparten algunas características como el caudillismo, el prebendalismo, el clientelismo, la concentración de poder en torno a los caudillos y la debilidad ideológica.

Se debe destacar que en los tres casos manifestaron una lógica instrumental respecto del Estado y del poder y, por lo tanto, han sido capaces de ceder a sus programas y principios para acceder al poder y lograr beneficios particulares de su uso. El personalismo y el caudillismo impiden la renovación de cuadros y se reproducen relaciones patriarcales y patrimoniales por lo que, en realidad, en su funcionamiento interno son muy poco democráticos.

El autoritarismo y el verticalismo en las relaciones internas son también comunes a los tres casos, es decir, que las jefaturas toman decisiones de manera autoritaria y sólo posteriormente las validan o legitiman con las bases por medio de relaciones afectivas. La ausencia de propuestas de país para el largo plazo es otro rasgo común.

Estas deficiencias han contribuido a provocar ciertos cambios en el escenario político nacional que reconfiguran la lucha y las relaciones políticas, a que cobren mayor protagonismo organizaciones y movimientos políticos como la Central Obrera Boliviana, la Confederación Sindical



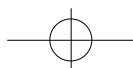


Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, el Movimiento de los Sin Tierra y el movimiento cocalero, que además de articular lo clasista con lo étnico racial articulan posturas antineoliberales y se fortalecen ante la ausencia de una propuesta desde el sistema de partidos que acoja y represente el descontento popular.

Desde una visión más integral de la política, podría afirmarse que los partidos neopopulistas en Bolivia –en particular CONDEPA y UCS– han contribuido a modificar las relaciones entre sociedad y partidos políticos a partir de las estrategias políticas asistencialistas y clientelares implementadas, además de prebendalistas y paternalistas. Hoy, la ciudadanía se aproxima a los partidos en busca de estabilidad laboral y para acceder a redes de poder y obtener beneficios materiales. Mucha gente milita no porque se adhiera a la ideología del partido, sino en busca de ropa, alimentos o acceso a un programa de vivienda, es decir, que el asistencialismo se ha traducido en una forma de relación prebendal y clientelar para replicar el éxito que tuvieron los partidos neopopulistas en sus primeros años. Los partidos ofrecen cargos públicos o ventajas materiales a cambio de votos y la ideología o las metas colectivas pasan a segundo o tercer plano.²⁶ La influencia de estos partidos fue tan fuerte, que muchos dirigentes de los partidos neoliberales adoptaron las mismas prácticas para entrar en la competencia política.

La relación de los partidos políticos con el poder también ha cambiado para hacerse más utilitaria. El Estado es visto como un fin en sí mismo o como un medio para acceder a recursos de poder, a la riqueza y el prestigio. Al mismo tiempo, la democracia pactada ha llevado a una reducción del alcance de los planteamientos ideológico-políticos de los partidos para compatibilizar posturas dentro de una alianza. Por lo que en la asociación semántica de la opinión pública se presentan los partidos políticos y la política misma como un campo de corrupción, descaro, escándalo, abuso y autoritarismo. Se extiende la visión de una incapacidad generalizada –de gobierno y de oposición– para resolver satisfactoriamente los problemas nacionales. La representación simbólica de los partidos políticos y sus acciones están sustentadas en la descalificación y la valoración negativa, proceso difícil de revertir y que ha tenido en la crisis de octubre pasado un momento culminante.

Los partidos neopopulistas deben enfrentar el desafío de la institucionalización. En alguna medida, esa incapacidad explica la debilidad de CONDEPA y de UCS a la muerte de sus jefes y fundadores, dado que los afanes de





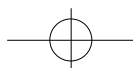
protagonismo para “heredar” el carisma y el partido hicieron que los conflictos internos llegaran a un grado de fraccionamiento tal, que en el primer caso culminan con su desaparición y en el segundo, con una disminución del 15 % al 5 % en la preferencia ciudadana.

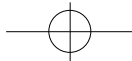
Para mantenerse en la escena política, los partidos neopopulistas requieren superar la excesiva concentración de decisiones en el jefe del partido; evitar la reproducción de lógicas personalistas y caudillistas que impiden la institucionalización de las prácticas internas; el reclutamiento debe abandonar la oferta de bienes materiales y el acceso a oportunidades para ser sustituido por factores de cohesión ideológica; deben abandonar la visión utilitaria del acceso al poder político para concentrarse en el diseño de soluciones para los problemas estructurales y para el largo plazo.

Pero a pesar del balance negativo, es difícil pensar la democracia boliviana sin los partidos neopopulistas, ya que los partidos neoliberales, los dogmáticos partidos de izquierda o los que representan reivindicaciones étnicas, no resumen las problemática política, social y cultural de la sociedad boliviana. Si bien existe la percepción de que el neopopulismo es un obstáculo para la consolidación democrática porque reproduce los rasgos negativos de la cultura política, al mismo tiempo ha contribuido a ampliar la base de participación democrática por la vía institucional. Más allá de los personalismos y la debilidad institucional, estos partidos han optado por presentarse a elecciones y se han visto motivados a preparar propuestas de futuro y políticas de gestión para la competencia electoral. Y si bien es cierto que en los tres casos el tránsito por el ejercicio del poder político ha mostrado serios problemas, al mismo tiempo su presencia en algún poder del Estado expresa la incorporación de nuevas identidades y demandas de reconocimiento de cholos, indígenas, mestizos, migrantes e informales, lo que implica el fortalecimiento de la democracia representativa.

Notas

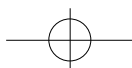
1. Las funciones básicas en democracia de todo sistema de partidos son las de *representación* –representar a la sociedad ante el sistema político y dentro de él–, de *comunicación* –comunicar las demandas de la sociedad dentro del sistema político y comunicar las respuestas del sistema político a la sociedad–, de *canalización de demandas* –recoger las demandas de la ciudadanía, organizarlas e introducirlas al sistema





político para buscarles una respuesta– de *conversión de demandas en políticas públicas* –dar respuesta a las demandas a través de políticas públicas–. Giovanni Sartori, 1980.

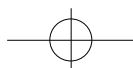
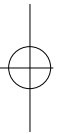
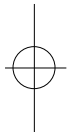
2. El Censo Nacional de Población de 1950 señala la existencia de 3.019.000 habitantes, y en las elecciones de 1951 apenas participaron 126.123 personas, que representan el 4,17 % de la población.
3. Después del triunfo de la insurrección popular el 9 de abril de 1952, accede al Poder Ejecutivo el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que convocó a elecciones generales –1956, 1960 y 1964– en las que ganó con mayoría absoluta y con múltiples acusaciones de fraude. El principal partido de oposición en el período era la Falange Socialista Boliviana, cuyos dirigentes fueron perseguidos, reprimidos y detenidos en campos de concentración, de tal modo que no se puede hablar de un ejercicio democrático del pluralismo político y del disenso.
4. Los tres partidos con mayor votación en las elecciones generales de 1979 fueron UDP, con 31,22 %. MNR, con 31,13 % y ADN, con 12,9 %, que concentraron el 75,25 % del total de los votos; en las elecciones generales de 1980 fueron la UDP con 34,0 %, MNR con 17,7 % y ADN con 14,8 %, y concentraron el 64,5 % del total de votos; en las elecciones generales de 1985 fueron ADN con 28,56 %, MNR con 26,42 % y MIR con 8,86 %, y concentraron el 73,37 % del total de votos.
5. La Constitución Política del Estado señala la necesidad del establecimiento de mayoría absoluta (50 % + 1) para acceder al Poder Ejecutivo por elección directa, pero el comportamiento de voto en una sociedad pluricultural, multiétnica y altamente fragmentada da como resultado una dispersión del voto que produce mayorías relativas y que impide la elección directa del presidente por el pueblo. La formación de mayorías para nombrar al presidente y, luego, para cogobernar, más que un objetivo político es una necesidad en sociedades pluriculturales.
6. Los resultados obtenidos por el partido ganador en elecciones generales son los siguientes: 1985: 23,56 %; 1989: 28,07 %; 1993: 35,08 %; 1997: 22,26 %; 2002: 22,48 %. Fuente: resultados oficiales de la Corte Nacional Electoral.
7. Unión Democrática Popular. Frente electoral formado por el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI), el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Comunista de Bolivia (PCB) y el Partido Socialista (PS).
8. Durante el período de lucha y resistencia a las dictaduras militares y en el gobierno de la UDP, existían al menos dos representaciones sociales de “democracia” en el imaginario político: la de la elite política-partidaria que postulaba la democracia representativa con delegación de soberanía popular a representantes elegidos de manera regular, y la de las organizaciones políticas de la sociedad que postulaban una democracia participativa de lógica asambleísta que promoviera la justicia

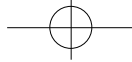




social, la redistribución de ingresos y la solución a los problemas nacionales desde el Estado. La ausencia de intersubjetividad en ambas percepciones –sistema político/sociedad– se constituyó en un factor generador de tensiones, ya que la democracia representativa institucionalizada durante más de dos décadas no correspondía a la percepción de democracia del conjunto de la sociedad.

9. Acción Democrática Nacionalista.
10. Movimiento Nacionalista Revolucionario.
11. Se denominan reformas de primera generación a las políticas *recomendables* para América Latina desde el Consenso de Washington. Se resumen en diez puntos: disciplina fiscal, redireccionamiento de las prioridades del gasto público hacia campos que permitan de manera conjunta: alto retorno económico y la posibilidad de mejorar la distribución de ingresos en áreas como salud, educación e infraestructura; reforma impositiva, reduciendo las tasas y ampliando la base; liberalización de las tasas de interés; tipo de cambio competitivo; liberalización del comercio; liberalización de los flujos de inversión extranjera directa; privatización; desregulación, para eliminar las barreras de entradas y salidas; asegurar los derechos de propiedad. Posteriormente, el Post Consenso de Washington en 1998 incorpora elementos como: el medio ambiente; la distribución del ingreso, fortalecimiento de la democracia, que los mercados no sólo requieran baja inflación sino regulación fiscal, políticas que promuevan la competencia, faciliten la transferencia de tecnología y transparencia, a las que se denomina reformas de segunda generación.
12. El Nacionalismo Revolucionario (NR) es el ideologema dominante en el periodo que va entre 1946 a 1985 en Bolivia. Es un ordenador ideológico que tiene forma de herradura: en un extremo se encuentra el componente Nación, aportado por el MNR y con elementos ideológicos de derecha; y al otro extremo se encuentra el componente Revolución, aportado por el movimiento obrero-minero boliviano y con elementos de izquierda (marxismo radical y moderado). Luis. H. Antezana. 1988.
13. Movimiento de la Izquierda Revolucionaria.
14. El Decreto Supremo 21.060 fue promulgado el 29 de agosto de 1985.
15. La mayoría de los partidos políticos en Bolivia son fundados primero por un grupo de cuadros, quienes más adelante difunden sus propósitos.
16. Como, por ejemplo, la cumbre política del 5 de febrero de 1991, cuando los jefes de MNR, ADN, MIR, CONDEPA y MBL suscribieron un compromiso para perfeccionar el sistema electoral, impulsar la descentralización y promover la independencia del poder judicial; o la del 9 de julio de 1992, cuando firmaron un acuerdo para la aprobación y promulgación de una Ley de Partidos Políticos.
17. En los tres casos se trata de símbolos de la cultura aymara: en el primer caso, Katari fue el líder del principal levantamiento indígena en el



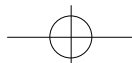


Los partidos neopopulistas en Bolivia (1989-2004)

83

Alto Perú durante el período colonial; en el segundo caso, hace referencia a los dioses (Manco Capac y Mama Ocllo) que dan origen al pueblo aymara; y en el tercer caso, hace referencia al inicio de un nuevo ciclo temporal de 4.000 años que implica el nuevo ascenso de los pueblos andinos en el orden universal.

18. Para las elecciones generales de 1993, CONDEPA presentó a Carlos Palenque como candidato a la Presidencia y a Ivo Kuljis como candidato a la Vicepresidencia. Éste es un exitoso empresario con cierto grado de legitimidad en el este del país y la intención de incorporarlo en la fórmula era acceder al voto en Santa Cruz de la Sierra, entonces la segunda ciudad más importante de Bolivia. A pesar de ello, el voto condepista se mantuvo concentrado en la zona occidental del país, en La Paz, Oruro y Potosí.
19. Ejemplo de ello es que para las elecciones generales de 1993, en el Foro Político organizado por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia en el Banco Central y con la presencia de todos los candidatos a la Presidencia de la República, cuando le tocó el turno a UCS, Max Fernández dijo que no iba a presentar su programa de gobierno al país "para que no se copien" los otros candidatos.
20. Santa Cruz de la Sierra era entonces la segunda ciudad más importante del país. Actualmente es la primera.
21. Cuenta con los siguientes órganos jerárquicos en orden descendente: Convención Nacional, Jefatura Nacional, Subjefaturas Nacionales, Comité Político Nacional, Comisión Política Nacional Permanente, Comité Ejecutivo Nacional, Secretario Ejecutivo Nacional, Secretarías Nacionales, Consejo Consultivo Nacional, Tribunal Disciplinario Nacional, Fiscal Nacional, Defensor del Militante Nacional, Jefe Departamental, Subjefes Departamentales, Comisión Política Departamental Permanente, Comité Ejecutivo Departamental, Tribunal Disciplinario Departamental, Fiscal Departamental, Coordinadores Provinciales, Secretario Ejecutivo Municipal, Comité Ejecutivo Municipal, Comités de Organizaciones Sectoriales y Comités Funcionales.
22. "Manfred Reyes Villa Bacigalupo nació en La Paz el 19 de abril de 1955. Después de egresar del Colegio Israelita de La Paz, en el año 1973 ingresó al Colegio Militar. Para perfeccionar sus conocimientos militares es que marchó a seguir un curso en la Escuela de las Américas. En la nómina oficial de esa institución, el que hoy es jefe de la Nueva Fuerza Republicana figura como "Cadete Villa Bacigalupo, Manfred R. Según consta en una copia de esa lista que está en poder de la APDHB, Manfred habría seguido el curso de *combat arms basic-C2* entre el 20 de febrero y el 23 de abril de 1971". (*El Juguete Rabioso*. Reyes Villa se graduó en la ESCUELA DE LOS TORTURADORES. Redacción *El Juguete Rabioso*. Segunda Quincena, mayo 2002).
23. Acción Democrática Nacionalista, Movimiento de Izquierda Revolucionario, Unidad Cívica Solidaridad, Nueva Fuerza Republicana, Partido

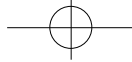


Demócrata Cristiano, Katarismo Nacional Democrático y Conciencia de Patria.

24. Repartición de cargos y ventajas en el sector público entre los partidos miembros de la coalición.
25. En orden descendente, éstos son: Congreso Nacional, Comité Político Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Asambleas Departamentales, Comités Políticos Departamentales, Comités Ejecutivos Departamentales, Asambleas Partidarias en el Municipio, Comités Políticos Municipales y Comités Ejecutivos Municipales.
26. Las entrevistas a militantes de los nueve partidos políticos con representación parlamentaria realizadas durante la Investigación Diagnóstica de los Partidos Políticos en Bolivia de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria muestran que, de dirigentes intermedios para abajo, apenas el 7 % de los militantes conoce su programa de principios y la ideología de su partido.

Referencias bibliográficas

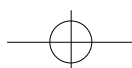
- ANTEZANA, LUIS H. (1988). "Sistema y procesos ideológicos en Bolivia", en Zavaleta Mercado, René (comp.), *Bolivia hoy*, Siglo XXI Editores, México.
- BOBBIO, NORBERTO - MATEUCCI, NICOLA (1988). *Diccionario de Ciencia Política*, Siglo XXI Editores, México.
- CAJÍAS, LUPE (2000). "Tendencias ideológicas y partidos políticos en Bolivia", en *Partidos e Ideologías. Opiniones y Análisis N° 50*, Fundación Hanns Seidel-FUNDEMOS, La Paz.
- CONCIENCIA DE PATRIA (1989). *Programa de principios*.
- COSTA, JIMENA (1999). "La democracia boliviana: de la infancia a la adolescencia en la práctica democrática". *Revista Especializada Ciencia Política*, Año IV, N° 4. Instituto de Investigaciones en Ciencia Política, UMSA. La Paz, Bolivia.
- (2000). "El Sistema de Partidos en Bolivia. Período 1982-2000", en *Umbrales*. Cides-UMSA.
- (2000). "La ineficiencia de los partidos en tanto mecanismos de mediación y representación", en *Umbrales*, N° 7. Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo.
- (2003). *Participación Política de las mujeres en Bolivia. Avances y Obstáculos*, Instituto de Estudios Democráticos de Estocolmo, Internacional IDEA, Lima, Perú.
- DUVERGER, MAURICE (1988). *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

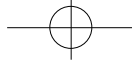


Los partidos neopopulistas en Bolivia (1989-2004)

85

- FERRUFINO, ALFONSO (1998). *“La representatividad del sistema político en Bolivia: una tarea de la reforma partidaria”*, en Manz, Thomas y Zuazo, Moira (comp.), *Partidos políticos y representación en América Latina*, ILDIS – Friedrich Ebert Stiftung, Nueva Sociedad, Bolivia.
- FUNDACIÓN MILENIO (2001a). *Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia*, N° 2, segundo semestre de 2000, Creativa, La Paz.
- (2001b). *Informe de Milenio sobre acontecer político en Bolivia*, N° 3, primer semestre de 2001, La Paz.
- (2001c). *Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia*, N° 4, segundo semestre de 2001, OBANDO Grupo Publicitario Internacional, La Paz.
- (2002a). *Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia*, N° 5, primer semestre de 2002, OBANDO Grupo Publicitario Internacional. La Paz.
- (2003). *Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia*, N° 6, agosto 2002 – agosto 2003. OBANDO Grupo Publicitario Internacional. La Paz.
- FUNDACIÓN BOLIVIANA PARA LA DEMOCRACIAMULTIPARTIDARIA (FBDM) (2004). *“Investigación Diagnóstica sobre los Partidos Políticos con Representación Parlamentaria en Bolivia (2003)”*. Jimena Costa Benavides (Coord.) La Paz - Febrero de 2004.
- FUNDEMOS - FUNDACIÓN HANNS SEIDEL. *Opiniones y Análisis. Fundemos – Fundación Hanns Seidel*, La Paz. N° 50, “Partidos e ideologías”, agosto de 2000, y 60, “El escenario post electoral en Bolivia”, 2002.
- LASERNA, ROBERTO (1991). *Productores de democracia. Actores sociales y procesos políticos*, CERES – FACES. Cochabamba.
- LOZADA, BLITZ - saavedra, Marco Antonio (1998). *Democracia, pactos y élites. Genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo*, Instituto de Investigaciones en Ciencia Política, UMSA. Imprenta del Instituto de Estudios Bolivianos. La Paz, Bolivia.
- MANSILLA, H.C.F. (1992). “Gobernabilidad, élite de poder y cultura política”, en *Democracia y gobernabilidad. América Latina*, CEBEM, ILDIS, Bolivia.
- MAYORGA, FERNANDO (2002). *Neopopulismo y democracia: compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*, Cochabamba, CESU-UMSS.
- MESA, JOSÉ y otros (1997). *Historia de Bolivia*, Editorial Gisbert, La Paz, Bolivia.
- MONASTERIOS, KARIN - TAPIA, LUIS FERNANDO (2001). *Partidos y participación política de las mujeres en El Alto*, Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, La Paz, 2001.
- NUEVA FUERZA REPUBLICANA (2002a). *Plan General de Gobierno 2002-2007*, NFR. s/d.
- (2002b). *Documentos políticos-programáticos. Módulo 3: reseña histórica, estrategia municipalista, estatutos*, NFR. s/d.



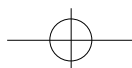


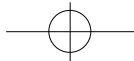
- OFFE, CLAUS (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid, España.
- PAZ BALLIVIAN, RICARDO (2000). "¿Una ideología populista? Los casos de CONDEPA y UCS", en *Partidos e ideologías. Opiniones y análisis*, N° 50. Fundación Hanns Seidel – FUNDEMOS, La Paz.
- ROJAS, GONZALO (1994). *Democracia en Bolivia hoy y mañana*, CIPCA. La Paz.
- ROLÓN, MARIO (1987). *Política y partidos en Bolivia*, Editorial Juventud, La Paz, 2ª edición.
- SARTORI, GIOVANNI (1989). *Partidos y sistemas de partidos. I parte*, Alianza Editorial, Madrid.
- SELIGSON, MITCHELL A. (2001). *La cultura política de la democracia en Bolivia: 2000*, Maestrías para el Desarrollo, Encuestas & Estudios, USAID, UCB, La Paz.
- (2003). *Auditoría de la democracia: Bolivia, 2002*, Maestrías para el Desarrollo, Encuestas & Estudios, USAID, UCB, La Paz.
- TICONA, ESTEBAN y otros (1995). *Votos y Whipalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, Fundación Milenio, La Paz.
- UNIDAD CIVICA SOLIDARIDAD (1997). *Plan Solidaridad 1997-2002*, UCS, La Paz.
- (s/d). *Estatuto orgánico*, UCS. s/d.
- WEBER, MAX (1984). "La institución estatal racional y los partidos político y parlamentos modernos. Sociología del Estado", en *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ZUAZO OBLITAS, MOIRA (2003). *Exclusión y construcción democrática*, IINCIP-UMSA, PLURAL Editores, La Paz.

RESUMEN

El surgimiento de liderazgos y partidos neopopulistas en Bolivia se produce en un contexto particular de pluriculturalidad, desvinculación del sistema de partidos de la sociedad y ante el elevado costo social de la implementación de las políticas neoliberales a partir de 1985.

Estos partidos han tenido gran importancia en la consolidación democrática, ya que han contribuido a ampliar la base de participación democrática por la vía institucional. Al mismo tiempo, han reproducido algunas características negativas de la cultura política –caudillismo, prebendalismo, clientelismo– y la debilidad ideológica los ha





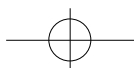
Los partidos neopopulistas en Bolivia (1989-2004)

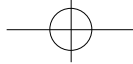
87

llevado hacia una fuerte tendencia al uso de políticas asistencialistas para satisfacer las demandas sociales. La aproximación de los ciudadanos a los partidos en busca de estabilidad laboral, para acceder a redes de poder y obtener beneficios materiales también es influencia de los neopopulismos.

Este trabajo analiza los tres casos que se presentan en el sistema de partidos boliviano durante el período de continuidad democrática (1989-2003): CONDEPA, UCS y NFR.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - N° 2 - Junio, 2004





Polarización populista y democracia en Ecuador*

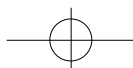
Carlos de la Torre

Durante los últimos años se ha dado un renacer de estudios sobre el populismo (Burbano, 1998; De la Torre, 2000; Knight, 1998; Roberts, 1995; Weyland, 1996, 2001). Este interés académico se explica, en parte, por el surgimiento de políticos que, si bien mantuvieron el estilo y la retórica de sus antecesores populistas, aplicaron políticas económicas neoliberales que son la antítesis de las políticas nacionalistas y redistributivas de sus predecesores. El nuevo interés por el populismo también se explica por la disconformidad con los modelos que derivaban lo político de lo económico (Weyland, 2001). A diferencia de las visiones deterministas compartidas por las teorías de la modernización y las de la dependencia, la mayoría de los estudiosos actualmente conceptualizan el populismo como un fenómeno eminentemente político cuya ligazón con fenómenos económicos es un problema empírico que tiene que explicarse.

* La investigación sobre la elección de Bucaram fue financiada por el Centro Andino de Acción Popular, Quito-Ecuador, en 1996. Partes de este artículo aparecieron en mi libro *Populist Seduction in Latin America*.

CARLOS DE LA TORRE

Profesor Investigador de FLACSO-Ecuador y *Associate Professor of Sociology* en Northeastern University, Boston. Ha publicado sobre el populismo latinoamericano en diferentes revistas especializadas. Su último libro sobre el tema es *Populist Seduction in Latin America* Athens (Ohio University Press, 2000). También ha trabajado sobre el racismo en Ecuador. Su trabajo más reciente sobre este tema es *Afroquiteños: ciudadanía y racismo* (Quito, CAAP, 2002).

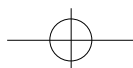


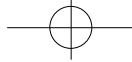


Este artículo analiza el populismo como un momento en el que un tipo de discurso y retórica política produce grandes niveles de confrontación y polarización social. La lógica maniquea y moralista de que la lucha es entre el bien y el mal, la nación y la anti-nación o, en resumen, el pueblo contra la oligarquía, produce un antagonismo en las relaciones sociales y políticas que sólo parecen poder resolverse o bien con el triunfo del líder populista o con su destitución.

Los apelativos e invocaciones a los grupos subalternos como “el pueblo” han sido acompañados por movimientos que han concebido que la democracia es una forma directa de participación popular, como la ocupación de espacios públicos, la aclamación de líderes y las chiflas e insultos a los oponentes. Es por esto que la política populista se basa en la constante aclamación y legitimación plebiscitaria del líder. Esto también explica las dificultades que los líderes populistas tienen al tratar de consolidar sus gobiernos a mediano o largo plazo. Lo que en un momento es aclamación al redentor de la nación, fácilmente se transforma en manifestaciones en contra del líder que engañó. El populismo no es ni una aberración ni un fenómeno transitorio, sino que forma parte de tradiciones de participación política basadas en la incorporación de los sectores populares a la política más como pueblo que como ciudadanos, y a través de formas de participación política litúrgicas que no siempre respetan las instituciones de la democracia liberal (Álvarez Junco, 1994, págs. 26-27).

Entiendo el populismo, clásico o contemporáneo, como un estilo político que tiene las siguientes características: 1) El discurso populista es un discurso maniqueo que presenta la lucha del pueblo con la oligarquía como una lucha moral y ética entre el bien y el mal, entre la redención y la ruina. 2) Un líder es socialmente construido como el símbolo de la redención, mientras que sus enemigos son creados como la encarnación de todos los problemas de la nación. El líder dice ser un hombre común del pueblo que, debido a sus esfuerzos sobrehumanos, se ha convertido en una persona extraordinaria. En lugar de desarrollar una ideología, pide a sus seguidores que confíen en su honestidad y en su dedicación a los intereses de la patria y del pueblo. 3) La política populista tiene una relación ambigua con la democracia. Por un lado, los partidos y movimientos populistas han incorporado a sectores previamente excluidos de la política. Pero, por el otro lado, estos movimientos no siempre han respetado las normas y procedimientos democráticos ni los derechos civiles de sus opositores.



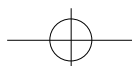


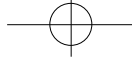
Este artículo estudia el populismo de Abdalá Bucaram. La primera sección analiza la elección de Bucaram concentrándose en el análisis de los rituales y discursos que polarizaron la sociedad entre los “añiados” oligarcas y el auténtico pueblo encarnado en Bucaram, “el líder de los pobres.” La segunda, estudia la polarización política que terminó en su destitución a escasos seis meses de gobierno. La tercera, analiza los legados del populismo para la democratización de la sociedad.

I. El “líder de los pobres”

Abdalá Bucaram es la más reciente expresión del populismo ecuatoriano (Fernández - Ortiz, 1988; De la Torre, 2000; Freidenberg, 2003). Su carrera política coincide con el último retorno a la democracia (1979-al presente). Fue nombrado Intendente de Policía de Guayaquil por su cuñado, el presidente Jaime Roldós, quien ganó las elecciones de 1979 como candidato del partido populista Concentración de Fuerzas Populares. Luego de la muerte de Roldós en un accidente aéreo en 1981, Bucaram funda en 1983 su propio partido, el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), en memoria a Jaime Roldós. Bucaram, que había trabajado junto a sus hermanos como caciques o *brokers* del CFP, se lleva estas redes a su partido. El PRE, como lo analiza Flavia Freidenberg, es un partido carismático dominado por la figura de Bucaram. Éste tiene un séquito de acólitos cercanos dentro del cual figuran familiares y amigos entre los que se escogen candidatos y son las personas de confianza del líder. El partido también trabaja con caciques provinciales y con redes clientelares por las que circulan recursos y trabajos. En el PRE, “la militancia y la vida privada se confunden en un mismo universo simbólico” (2003, pág. 187).

En 1984, Abdalá Bucaram fue electo alcalde de Guayaquil, pero tuvo que huir del país. A pesar de una serie de escándalos, acusaciones de enriquecimiento ilícito y un breve encarcelamiento en Panamá por supuesto narcotráfico, su carrera política no fue destruida. En las elecciones de enero de 1988 obtuvo el 17,61 % de los votos, lo que le permitió pasar a la segunda vuelta en la que fue derrotado por el socialdemócrata Rodrigo Borja. En las elecciones presidenciales de 1992 no logró pasar a la segunda vuelta, pero alcanzó el 22 % de los votos. En las elecciones de 1996 se enfrentaron 9 candidatos. Pasaron a la segunda vuelta Jaime Nebot, candida-



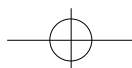


to del derechista Partido Social Cristiano, con un claro programa de gobierno neoliberal y con la imagen de político responsable, serio y estudiado, y Abdalá Bucaram, que no articuló un programa de gobierno y se presentó como un rechazo a los valores de las elites. Bucaram, que había obtenido el 26,27 % de los votos en la primera vuelta electoral de mayo de 1996, ganó la presidencia en la segunda vuelta de julio del mismo año con el 54 % de la votación.

Usando la tarima y los actos de masas a través del humor, la música y el baile, Bucaram cuestionó los valores de las clases altas. El tema más recalcado en sus discursos de barricada y en sus propagandas electorales fue la oposición del pueblo con la oligarquía. Si bien nunca definió en términos sociológicos a la oligarquía como un sistema de dominación económica, la entendió como “un estado del alma”. Esta forma de ser oligárquica se basa en la humillación y en el desprecio a los pobres. Por ejemplo, cuando se conocieron los resultados de la primera vuelta electoral de 1996, el ex-presidente de la República y líder del Partido Social Cristiano, León Febres Cordero, manifestó que quienes votaron por el PRE habían sido “pillos y prostitutas”. Bucaram invirtió el significado de este insulto con las siguientes palabras: “sí, es verdad que en el Ecuador hay una marihuanera, hay una ratera, una prostituta; pero esa prostituta, ratera, marihuanera son las oligarquías nacionales”. Una hoja volante distribuida en Guayaquil ilustra las implicaciones de la retórica de Abdalá Bucaram:

“León (Febres Cordero) eres un fraude...
prostituta y ladrona es tu oligarquía;
prefiero un loco con pantalones y humanista antes que un rico insolente.
Barcelona (el equipo de fútbol más popular de Guayaquil) no clasificó.
Ahora sólo nos queda Abdalá.”

La inversión de los insultos al pueblo y la glorificación de las cualidades populares en su manera de comer, de vestir y de ser permitieron que Bucaram construyera un mundo al revés. En este universo simbólico, los oprimidos y los pobres se transformaron en la encarnación de los “verdaderos” valores morales, mientras que sus patrones se convirtieron en la personificación de la maldad. Las señoras elegantes aparecieron como “un poco de viejas vagas que nunca han cocinado, ni planchado” y los jefes y señores distinguidos como “aniñados amanerados”, personificados en el





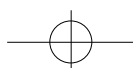
“niño” Nebot. Así, Abdalá Bucaram confrontó en forma maniquea al “verdadero” Ecuador, el de “los pobres”, con el Ecuador de “esa gente”, los oligarcas “vende patrias”.

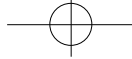
El discurso de Abdalá Bucaram devolvió la dignidad a quienes son constantemente ultrajados en la vida cotidiana. En diferentes actos de masas en las elecciones de 1996, Bucaram repitió este rito. Desde la tarima pedía que alzara la mano un padre de familia:

“A ver usted, caballero, que está con su hijo, vamos hablar a la plena, nada de cuentos. Yo le voy a demostrar que usted no es su igual para Nebot. Señor, con el mayor respeto, ¿si su hijo de 18 años se enamorara de la hija de Nebot lo dejarían entrar en la casa? (No, no, no, no, contestó el público) Lo echan a palos, ¿sí o no? Pero si el hijo de Nebot dejara encinta a su hija, ¿qué diría Nebot? (Con voz de afeminado) ‘es una travesura del niño’. ¿Es verdad o no es verdad? (Sí, sí, respondió el público entre aplausos y gritos). ¿Le darían el apellido a la criatura? (No, no, no, gritó el público). La harían abortar, la meterían presa o andaría con un niño bastardo como han dejado a mi patria.”

Es importante que Bucaram escoja la sexualidad para demostrar cómo funcionan las relaciones de poder entre grupos desiguales, para luego subvertirlas. Su ejemplo ilustra cómo las mujeres de los sectores populares están expuestas a los asaltos y vejámenes de los hombres de los grupos superiores. La anécdota de la sexualidad también demuestra cómo las relaciones entre los diferentes grupos sociales están marcadas por el acceso desigual a los espacios. Los pobres no pueden ingresar en los hogares de los ricos como iguales; o son sirvientes, o son recibidos en la cocina, en el zaguán, mas no en el comedor y la sala. Estos tabúes que marcan y recrean la desigualdad en la vida cotidiana son profundamente resentidos por los grupos subordinados, pues los ricos sí tienen acceso a sus espacios íntimos, no sólo a sus hogares, sino también a la sexualidad de “sus” mujeres.

Bucaram destrozó la estrategia electoral del Partido Social Cristiano y su eslogan de “primero la gente” con su consigna “primero los pobres”, dando nombre a una experiencia muy importante en la vida cotidiana de los ecuatorianos, la distinción entre “la gente” y “los pobres”. En el Ecuador, al igual que en otros países latinoamericanos, coexisten dos maneras de interrelacionarse (Da Matta, 1991, págs. 137-191). Por un lado, supuestamente existe





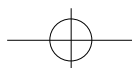
un estado de derecho en el que todos son ciudadanos y sujetos de la ley, individuos con derechos y obligaciones. Pero si bien la ley supuestamente aplica a todos, cuando el peso de la ley cae, lo hace sobre los pobres y desamparados. Los poderosos, además de ser individuos de un estado de derecho, cuando les conviene, también son personas con una posición de autoridad reconocida en la comunidad o, en el vocabulario de Bucaram, “son gente”. Son el militar X, el abogado Y o el señor de apellido W, conectados con el poder. Para estas personas, la ley no necesariamente aplica, o sólo aplica si les conviene, pues siempre pueden escapar de ella o moldearla de acuerdo con sus intereses.

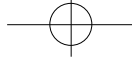
En ausencia de un estado de derecho que garantice la igualdad de todos ante la ley y que proteja a los pobres de las arbitrariedades del poder estatal, lo peor es no tener padrinos. “En una sociedad en que la fortuna personal está fuertemente ligada a las relaciones de patronazgo, estar desamparado o desprotegido, implica estar solo y vulnerable” (Coronil - Skurski, 1991, pág. 291). Bucaram invitó a “los pobres” a ser parte de su familia para ampararlos, para darles acceso a recursos estatales, empleos y servicios garantizados por la constitución pero de difícil acceso, como son una cama en un hospital o un cupo en una escuela pública.

Al igual que otros oradores populistas, Abdalá personalizó la lucha política. Para él no importaron las ideologías o las propuestas concretas, lo decisivo fueron las figuras como personificación de diferentes clases sociales, de estilos de vida y formas de ser. Abdalá Bucaram se presentó a sí mismo como una persona de origen humilde y popular, que es igual al pueblo. Por ser hijo de inmigrantes libaneses ha sido marginado y discriminado por la gente de alta sociedad, que lo consideró un “turco nuevo rico y de malas costumbres”. Abdalá es tan pueblo, que usa su mismo lenguaje, viste como el pueblo, con guayaberas y vaqueros, juega al fútbol y come con cuchara como el pueblo, disfrutando de la comida popular, a diferencia de los ricos y añiados que disfrutaban comiendo exquisitos bocaditos.

Bucaram no sólo se refirió a sus humildes orígenes en los mítines políticos. Esto siempre ha sido parte de su estrategia electoral. En la campaña de 1992, en largas cadenas de televisión, al igual que en su libro *Las verdades de Abdalá*, relató cómo, pese a su pasado plebeyo, había logrado superarse, estudiar y convertirse en un abogado, en un político y en un próspero empresario.

Como Bucaram es pueblo, comparte la pureza de los humildes. En palabras de Michelet, “el pueblo es el nuevo Cristo porque lleva en sí dos ‘tesoros’: el primero, ‘la virtud del sacrificio’; y el segundo, unas formas instintivas de



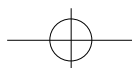


vida que son más valiosas que todos los conocimientos sofisticados de los llamados hombres cultos” (Álvarez Junco, 1987, pág. 251). Es por esto que no usó el lenguaje culto y rebuscado de los economistas y de los abogados, que a sus ojos oculta designios inconfesables. A diferencia de Jaime Nebot, experto en el uso del lenguaje de los economistas, Bucaram recurrió a las generalidades y a los lugares comunes. Dio por sentado que los problemas son simples porque están a la vista de todos. La pobreza, el alto costo de la vida, la falta de vivienda, educación y salud no requieren de mayores explicaciones científicas de expertos con lenguajes extraños. Además, como todos conocen cuáles son los problemas, las soluciones son simples y parten de la voluntad política del líder. Su virilidad, honestidad y compromiso con los pobres garantizarán la anhelada redención.

Abdalá Bucaram es pueblo porque ha sufrido como los humildes. Se han levantado juicios en su contra y el pueblo conoce, por su experiencia diaria, el sesgo clasista de la justicia. Las leyes y las cárceles no son para los ricos. Gracias a su carácter superior y a su gran hombría, Abdalá se ha sacrificado por los pobres y ha sido, al igual que muchos de ellos, un mártir. Por lo que declamaba: “yo pagué mi conscripción política, yo me eché los exilios, carcelazos, los juicios”. Es así como su pureza y dedicación a las necesidades del pueblo le han convertido en el justo “líder de los pobres.” Estas dos cualidades, el haberse sacrificado y el ser parte del pueblo, pero mejor que la mayoría del pueblo pues se ha superado y progresado, transforman al hombre de origen humilde en el merecido y necesitado Presidente de los ecuatorianos. Por esto declaraba, “yo tengo derecho a ser Presidente de la República”.

Bucaram invirtió el significado de los cuestionamientos a su locura y transformó al loco incapaz de gobernar en el “loquito” Abdalá. Argumentó que los genios y las personalidades con cualidades excepcionales siempre son tachados de locos. “Ellos llaman loco a todo hombre cuya mente vuela por la libertad”. Ser loco le convirtió no sólo en un ser extraordinario, sino también en un ser puro que fue martirizado cuando lo encarcelaron en Panamá por supuesto narcotráfico. La pureza y el sufrimiento le convierten en el sujeto liberador, en el Mesías que salvará al pueblo ecuatoriano.

Siguiendo la tradición populista ecuatoriana, empleó símbolos religiosos. El líder populista José María Velasco Ibarra, que fue presidente en cinco ocasiones, como lo demostró Agustín Cueva (1988), transformaba sus discursos políticos en representaciones religiosas que evocaban la pasión de





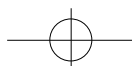
Cristo. A diferencia de Velasco Ibarra, que seguía el ritual católico, Abdalá imitaba, más bien, el estilo de los evangelistas y de los grupos protestantes que con música, cantos y con la participación del público alaban al Señor. Su figura también se pareció a la de los líderes carismáticos pentecostales que entran en trance y tienen visiones adorando a Dios. Por esto, al concluir sus actos de masas, saltaba de la tarima y caminaba entre el público que trataba de acariciar al líder quien, al igual que Cristo y los Santos, tocaba al pueblo para curarlo y redimirlo.

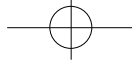
La trasgresión de Bucaram fue ambigua. Por un lado, se mofó del orden social jerárquico e injusto. Pero, por el otro, Bucaram aceptó las bases estructurales de la dominación. Su fe en el neoliberalismo, que decía debía beneficiar a los pobres, y su auto-proclamación como encarnación de la voluntad popular y los verdaderos valores del pueblo pide que le deleguen el poder, pero no elude los parámetros del orden sino que los ratifica. Así es que su cuestionamiento a las humillaciones sexuales de los humildes se basa en la recreación y aceptación de la dominación patriarcal.

Bucaram no sólo cuestionó las jerarquías sociales y los modos de ser de los oligarcas. También buscó crear un nuevo Ecuador basado en la reconciliación de clases y regiones bajo su liderazgo. Sus discursos fueron espectáculos en los que divertía y hacía sentir bien a los concurrentes. Abdalá Bucaram combinó su show del “loco” que canta y baila, con la emoción del concierto en que se corean tonadas conocidas. La repetición de las canciones del grupo uruguayo de baladas y música pop Los Iracundos creó un ambiente de hermandad en las plazas; todos, o casi todos, cantaron con Abdalá. Además, todos vimos bailar a Abdalá con la candidata a la Vicepresidencia de la República, Rosalía Arteaga.

¿Cuáles fueron los significados del canto de Abdalá con Los Iracundos y de sus bailes con la candidata a la Vicepresidencia, Rosalía Arteaga? Su canto y baile reivindicaron lo que consideró como la virilidad popular masculina despreciada y reprimida por la “gente bien”. Defendió sus cantos, no sólo comparándose con Carlos Menem, que canta tangos, y con Bill Clinton, que toca el saxofón. También preguntó: “¿qué hombre no ha conquistado a una mujer cantando una serenata?” Y él junto a Los Iracundos, el grupo musical con el que sedujo a su esposa, ahora está cautivando al pueblo ecuatoriano.

Abdalá Bucaram no sólo dio una serenata al pueblo para que votara por él. También lo invitó a que lo viera bailar con la futura vicepresidenta, Rosalía



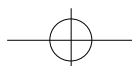


Arteaga, que, como el mismo repitió en todos sus discursos es, “una doctora, cientista, periodista, socióloga, una gran maestra y, encima de eso, una mujer muy guapa”. Entonces, Bucaram, el hombre de pueblo, estaba seduciendo a una guapa mujer de clase social más alta, personificada en Rosalía Arteaga. En los actos públicos ella vistió elegantemente, cuidó su maquillaje y peinado y bailó guardando la seriedad y compostura de toda una dama. Bucaram, por su parte, buscó personificar a los sectores populares costeños. Vistió de *sport*, casi siempre con guayabera y, muchas veces, con vaqueros. Al bailar con una dama, representaba una fantasía sexual de los hombres de los sectores populares: seducir a una mujer de clase más alta y más “fina”.

En las sociedades patriarcales, los hombres construyen su masculinidad en competencia con otros hombres. Nunca están seguros de su virilidad. Constantemente tienen que probarla ante sí mismos y, sobre todo, buscando la aprobación y la aceptación de otros hombres. En gran medida, esta búsqueda de reconocimiento se consigue conquistando mujeres apetecidas por otros hombres. “Las mujeres se transforman en un tipo de moneda que los hombres usan para mejorar su rango en la escala social de la virilidad” (Kimmel, 1994, pág. 129). Las mujeres más deseadas son las mujeres “finas”, de clase alta, y las que entran dentro de los cánones coloniales racistas de belleza, que por lo general son las mujeres de clase alta. Bucaram no sólo representaba una fantasía masculina popular, sino que también demostraba su virilidad superior y, por lo tanto, su calidad de macho y de líder, al bailar con la guapa Rosalía Arteaga.

Analizando varias novelas latinoamericanas, Doris Sommers (1990) señala que éstas, escritas por novelistas-políticos, simbólicamente conformaron la nación al unir personas de razas, clases, regiones y partidos diferentes. El baile entre Rosalía Arteaga y Abdalá Bucaram puede leerse de manera similar. No sólo se reconciliaban personas de diferentes clases sociales; también fraternizaban la costa y la sierra conformando una sola familia ecuatoriana. Además, se unían la razón de Rosalía y la pasión primitiva y viril de Abdalá. Dentro de los estereotipos de género latinoamericanos, se dice que la mujer tiene una fuerza moral superior a la del hombre, y que su rol es domesticar, controlar y encauzar la pasión incontrolada de la virilidad. Rosalía, la maestra, controlaba y educaba a Abdalá.

Bucaram siempre habló del amor: amó al pueblo, a los pobres y al Ecuador. Incluso grabó el CD “El loco que ama” con Los Iracundos. A los únicos a quienes no amó fue a los oligarcas, excluidos del “verdadero” Ecuador



personificado en Abdalá. El maniqueísmo de su discurso evidenció su autoritarismo. Como no definió claramente qué era oligarquía, este ser inmoral ahora encarnado en sus enemigos del Partido Social Cristiano, pudo ser en el futuro cualquiera de sus opositores o rivales. Ya que la oligarquía es “un estado del alma,” pudieron ser oligarcas todos los que se opusieron a sus designios de cómo interpretar la voluntad popular.

Su base de apoyo comprendió varias clases y grupos de status: elites emergentes, grupos sociales populares y “profesionales liberales impedidos de participar en el mercado de trabajo por las limitaciones de éste y por sus débiles niveles de formación” (Villavicencio, 1988, pág. 24). Su movimiento político fue financiado por una elite política y económica marginal. Al igual que su líder, sus principales amigos y colaboradores provienen de grupos inmigrantes libaneses que han hecho mucho dinero, pero que no gozan de la esperada legitimidad social. Algunos, como Alfredo Adum, son considerados millonarios que hicieron su negocio en el contrabando (Diana Jean Schemo, “Populist victory in Ecuador worries the elite”, *The New York Times*, 22 de julio, 1996, pág. A5).

Las concentraciones a favor de Bucaram demostraron todo lo contrario a las hipótesis de las masas desorganizadas y anómicas de las que hablan algunos estudiosos del populismo, pues se evidenció mucha organización. Los caciques llevaron a sus clientelas a las plazas, también asistieron sectores organizados como sindicatos, asociaciones de profesionales, diferentes organizaciones de mujeres, militantes de partidos políticos, grupos campesinos y barriales. En las concentraciones había una fuerte dosis de escepticismo. Bucaram no era visto como el Mesías y el salvador que decía ser. Se lo veía como el mal menor frente a la oligarquía social cristiana. En su trabajo sobre los trabajadores brasileros en la época de Getulio Vargas, Joel Wolfe (1994) demuestra que, a diferencia de lo que el líder y las elites populistas creían, los obreros no aceptaron las imágenes de Vargas como “el padre de los pobres”. Los obreros, más bien, usaron la apertura política del varguismo y su discurso a favor de los pobres para avanzar en sus propios intereses clasistas. Entrevistas con asistentes a las concentraciones de Bucaram confirman las hipótesis de Wolfe.

En Santa Elena, provincia del Guayas, por ejemplo, un líder de las Comunidades, luego de relatar los procesos de apropiación de tierra comunal por parte de terratenientes ligados al Partido Social Cristiano de Nebot para, aprovechando nuevas técnicas de riego, usarlas para la exportación de productos no tradicionales, manifestó que al menos con Bucaram habría la

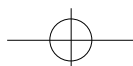


posibilidad de luchar contra estos despojos. No estaba muy ilusionado, pero sabía que la lucha estaba perdida de antemano con los social cristianos. En la Plaza de San Francisco, en Quito, sostuvimos una entrevista similar con militantes socialistas. Para ellos, Bucaram abría espacios, pues la experiencia del gobierno de Febres Cordero (1984-88) les había enseñado las dificultades de organizar y presentar demandas populares en un régimen autoritario. Pero no guardaban mayores esperanzas con Bucaram y tenían planificado que, a lo sumo, en un año estarían en la oposición. Algunos caciques del Guasmo de Guayaquil, se la jugaban el todo por el todo con Abdalá. Sabían que su suerte y la de su clientela estaban arruinadas con los social cristianos, mientras que Bucaram les daba la oportunidad de acceso a recursos. Estos ejemplos ilustran la poca irracionalidad y primitivismo de los seguidores de Bucaram. Al contrario, sabían cuáles son sus intereses y estos no podían coincidir con los de la derecha autoritaria neoliberal.

Si bien Bucaram trató de unir a todos en su campaña anti-oligárquica y quiso demostrar que ya no era el patán al que se referían sus rivales, su estrategia no logró convencer a todos. Para las personas de clase alta, el triunfo de Bucaram fue visto como la irrupción de la chusma y de los bárbaros. Varios empresarios dieron charlas a sus trabajadores para que no cometieran el error de votar por quien destrozaría el país. En las casas de clase media alta se hablaba en tono bajo, para que no oyeran las sirvientas, sobre las hecatombes que vendrían con Bucaram. Su fe en el neoliberalismo tampoco aplacó el miedo de las elites económicas, que tenían recelo de ser marginadas de sus políticas de privatizaciones. Bucaram más bien exacerbó el odio y el asco de la “gente bien” a que los nuevos ricos turcos tomen el poder. Finalmente, cuando ganó Bucaram, se evidenció una gran polarización social y política. La nación de Bucaram estaba lista para enfrentarse a la nación de los oligarcas y de los “niños bien y afeminados”, que incluía los medios masivos de comunicación, a muchos empresarios, a gran parte de la alta oficialidad de las fuerzas armadas, así como a la mayoría de los líderes de los partidos políticos.

II. El repugnante Otro

El 5 de febrero de 1997, a menos de seis meses de estar en el poder, manifestaciones en las que participaron alrededor de dos millones doscientas mil personas exigieron “¡que se vaya Bucaram!” El Congreso destituyó a



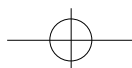


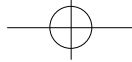
Bucaram por “incapacidad mental” el 6 de febrero, con una simple mayoría de votos, sin pruebas médicas sobre su locura e invocando argumentos de dudosa validez legal. El Parlamento designó al presidente del Congreso, Fabián Alarcón, como presidente de la República. La vicepresidenta Rosalía Arteaga se proclamó la sucesora legal de Bucaram y éste se negó a renunciar. Es así como los políticos erigieron a los militares en jueces de quien fuera el legítimo Presidente y en los árbitros de los destinos del país. Éstos retiraron su apoyo a Bucaram y se acordó que luego de que Arteaga ocupara por pocas horas la Presidencia, ésta fuera a manos de Alarcón hasta que se convocara a nuevas elecciones en 1998.

¿Cómo explicar la transformación del “líder de los pobres” en el “repugnante Otro” que fue botado de la Presidencia? ¿Cómo entender la destitución de un presidente electo en las urnas que se autodefinía como la encarnación de los verdaderos valores populares y nacionales, en nombre de la democracia y del pueblo a través de procedimientos poco democráticos?

Las movilizaciones del 5 de febrero tienen su origen en la oposición a su paquetazo económico. Si bien durante la campaña electoral Bucaram dijo que gobernaría en beneficio de los pobres y suscribió acuerdos con grupos de izquierda y sindicatos en contra del neoliberalismo, nunca manifestó su posición a estas políticas. Su propuesta económica durante la campaña electoral apuntó a terminar con los monopolios, vistos como una forma de competencia desleal e inmoral. Desde la tarima buscó un Ecuador “donde todos seamos empresarios, donde todos tengamos posibilidades de vender... no sólo ciertos grupos monopólicos”. Por lo tanto, no cuestionó las políticas neoliberales. Más bien buscó que todos los productores, pero sobre todo los pequeños y medianos empresarios, se beneficiaran de la apertura económica y de la globalización. Reclamó el derecho de los pobres a beneficiarse de la globalización y, aún más, de aprender el inglés.

Su fe en el neoliberalismo y su admiración por Carlos Menem le llevaron a contratar al ex-ministro argentino de Economía, Domingo Cavallo. Éste diseñó un programa económico cuyo eje fue la convertibilidad monetaria, que apuntaba a una profundización de las reformas neoliberales, pues incorporaba programas de flexibilización laboral, privatizaciones y atracción del capital extranjero. Estas políticas que buscaban una mayor disciplina del gasto público obligaron al Gobierno a buscar “nuevos ingresos vía mayores tributos y crecientes tarifas de los servicios públicos para cerrar la brecha fiscal” (Acosta, 1997, pág. 46). A principios de enero de 1997 se incrementaron



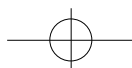


“las tarifas de gas de uso doméstico en un 245 %, la energía eléctrica en un 300 %, el transporte en un 60 % y los teléfonos en cerca de 1.000 %”. (*El país*, Madrid, 6 de febrero, 1997, pág. 2).

La respuesta de los sindicatos, de grupos indígenas, de estudiantes y de otras organizaciones de izquierda no se hizo esperar. El 11 de enero se conformó el Frente Patriótico, que aglutinó a los obreros del Frente Unitario de Trabajadores, al Frente Popular, que tiene fuerza entre los estudiantes y el magisterio, y a la Coordinadora de Movimientos Sociales, que comprende a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, a grupos de mujeres, trabajadores del sector energético y a ecologistas. Se decidió convocar a un paro para el 5 de febrero; primero, por 24 horas, para luego prolongarlo a 48 horas exigiendo la destitución o renuncia de Bucaram y el fin del neoliberalismo. Las manifestaciones estudiantiles se iniciaron el 10 de enero y para el 2 de febrero los indígenas bloquearon las carreteras.

Bucaram no calculó el *timing* para implementar el paquetazo. No aprovechó su gran popularidad a inicios de su gobierno y esperó demasiados meses. Esta demora tal vez se explique porque Bucaram carecía de plan económico o porque consideró que luego de las protestas populares, que él calificó como justas, su gobierno saldría favorecido. Bucaram también alienó a los sindicatos que lo apoyaron en su elección al aceptar la renuncia de su ministra de trabajo, Magdalena León, que tenía buenas relaciones con éstos. También tuvo conflictos con la dirigencia serrana de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador al apoyarse en las divisiones del movimiento indígena entre Quichuas de la Sierra y Shuars de la Amazonía al nombrar a un dirigente amazónico como Ministro de las Etnias. Además, sus medidas populistas no le dieron el resultado esperado. Su programa de leche de bajo costo, “Abdalac”, fue documentado por la prensa como no apta para el consumo humano. El acto televisivo para recaudar dinero para comprar juguetes para la “Navidad de los pobres” fue denunciado por los medios de comunicación como corrupto; no se recaudó todo el dinero que se prometió y no todos los juguetes llegaron a los niños (Pallares - Cevallos, 1997).

La caída de Bucaram fue interpretada por sus opositores, sobre todo por la izquierda, como la irrupción de un gran movimiento popular en contra de la corrupción y del neoliberalismo. Muchos argumentaron que las movilizaciones populares echaron a Bucaram. Pero este no es el caso, pues Bucaram cayó por su inhabilidad de establecer pactos con actores institucionales





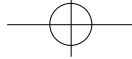
clave tales como son los grupos empresariales, los militares, los partidos políticos, la Embajada de los Estados Unidos, y la jerarquía de la Iglesia Católica.

Los empresarios no tuvieron confianza en su plan de convertibilidad que, supuestamente, los beneficiaría. Señalaron que, a diferencia de la Argentina, que en 1989 tenía un nivel de inflación de alrededor del 5.000 %, los niveles de inflación ecuatoriana, de alrededor de un 25 %, no justificaban estas medidas draconianas. Estas aseveraciones confirman las hipótesis de Kurt Weyland (1998) de que los drásticos planes de ajuste sólo son apoyados en contextos de hiperinflación, esto es, con una inflación que exceda el 50 % mensual. El Vicepresidente de la Cámara de Industriales manifestó temor a que la apertura económica les llevaría a la bancarrota (Diana Jean Schemo, "Ecuador Chief, the Populist, is Anything but Popular", *The New York Times*, 11 de enero, 1997).

El rechazo de los empresarios también se explica por su recelo a que las privatizaciones sólo beneficiaran a los grupos económicos cercanos a Bucaram. Este temor se basaba en las prácticas corruptas de los funcionarios del Gobierno, que exigían una coima del 10 al 15 % en los negocios con el Estado. La corrupción es un ingrediente siempre presente en sistemas políticos basados en el patronazgo y el clientelismo. Pero, como lo anota Kurt Weyland (1993, pág. 3), "las denuncias de corrupción en sí mismas no son suficientes como para tumbar un presidente, se vuelven políticamente efectivas cuando son usadas por adversarios poderosos". La lucha contra la corrupción fue efectiva en terminar con Bucaram porque no había consolidado el apoyo de actores institucionales clave tales como las fuerzas armadas y las elites económicas y por su debilidad en el Parlamento.

El temor y el rechazo de los empresarios y de las clases altas a Bucaram tienen una larga historia que va más allá del cuestionamiento a su plan económico. Bucaram es visto por las clases altas como la personificación de quienes carecen de cultura y de buenos modales. "La noción de cultura se emplea para trazar la frontera entre los que están dentro del sistema y los que se hallan excluidos de él" (Touraine, 1989, pág. 154). Así, los valores populares y los símbolos transgresores de Bucaram que atraen a las clases populares son rechazados por las clases altas y sectores de las clases medias, que se identifican con los valores de "la gente bien", de quienes tienen "cultura". En las movilizaciones de febrero, "las clases altas y medias concentraban su descontento en lo vulgar y grosero de Bucaram" (Ibarra, 1997, pág. 30). A

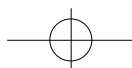


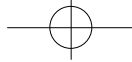


éstas siempre les repelió su vocabulario “grosero”. En 1988, por ejemplo, se comparó con el presidente Febres Cordero, al decir: “yo tengo los huevos más gruesos que los de Febres. Mejor dicho, yo tengo huevos y Febres no los tiene” (Fernández - Ortiz, 1988, pág.159). Ya electo presidente, Abdalá “calificó de burro al ex-presidente Rodrigo Borja, y poco después, ante los reclamos de ciertos sectores de la sociedad, se retractó y pidió disculpas a los burros por la comparación” (Acosta, 1996, pág. 11).

Las clases altas y medias rechazaron la política espectáculo de Bucaram. Siguiendo a Carlos Menem, Bucaram representó sus actos de gobierno como un show de televisión en el que el poder se dramatizaba en espacios de la cultura popular como el fútbol y la cultura de masas. Al representar sus éxitos personales en estos espacios de la cultura de masas, Bucaram representaba los sueños de éxito y de movilidad social de la gente común, como son jugar al fútbol con estrellas, bailar con modelos teñidas de rubio o transformarse en animador de un programa de televisión. Estando siempre presente en la televisión, la radio y la prensa, Bucaram trató de construir su figura como el evento político central. Su imagen de triunfador en esferas no políticas como los negocios y los deportes y su nuevo rol como cantante de baladas y presentador de *show* de variedades de televisión, fue constantemente retransmitida a los hogares. Abdalá Bucaram actuaba en la televisión para el público y transformaba los significados de lo que debía discutirse en la esfera pública. Los debates sobre su vida personal y los significados de sus apariciones en la televisión fueron temas tan importantes como las discusiones sobre sus proyectos y programas de gobierno. Así, Bucaram manifestaba su opinión de qué jugadores debían de ser contratados por el Club Deportivo Barcelona, del cual fue electo presidente durante su mandato, a la vez que defendía su plan económico neoliberal.

Abdalá Bucaram siempre tuvo una mala relación con la prensa. Hay que recordar que fue electo en 1996 con la oposición del 90 % de los editoriales (Carrión, 1997, pág. 118). Durante su gobierno, los periódicos y noticieros televisivos más prestigiosos se opusieron al Presidente. Cuestionaron su estilo de gobierno chabacano, su apropiación autoritaria de la voluntad popular al autoproclamarse como la encarnación de los verdaderos valores y deseos de los ecuatorianos, y la imposibilidad de mantener diálogos en los que se discutieran y debatieran diferentes opiniones. Los periodistas estuvieron al frente de la oposición democrática a Bucaram cuando denunciaron la corrupción de su gobierno y rechazaron su uso de la cultura de masas y de



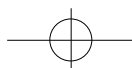


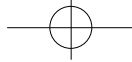
las imágenes televisivas como sustituto del diálogo sobre sus políticas estatales. Pero esta oposición democrática estuvo acompañada de prejuicios clasistas, cuando construyeron a Bucaram como la encarnación de la falta de cultura y valores de los más pobres. Los periodistas también usaron argumentos xenofóbicos al construir a los libaneses y a los “turcos” como corruptos; y regionalistas y clasistas, al ver en Bucaram la escenificación de los valores del suburbio de Guayaquil.

Como representante de una elite económica y política marginal, Bucaram no pudo controlar o neutralizar las opiniones de los representantes de los medios masivos de comunicación que, en muchos casos, reprodujeron los prejuicios de la clase alta. Su estrategia fue no tomar en cuenta las opiniones de los editorialistas de los periódicos y de los noticieros de la televisión que no son leídos ni vistos por la mayoría de ciudadanos pobres. Usó propaganda televisiva en los canales de televisión de propiedad de sus partidarios, cuyos noticieros, en muchos casos, se oponían al Presidente. Los medios masivos lo construyeron y lo siguen representando como la encarnación de todos los males nacionales en programas especiales de televisión, en libros, en discos compactos y aun en CD-ROM.

El rechazo de “la gente bien” a Bucaram también reflejó su temor a cómo se estructurarán las relaciones cotidianas de dominación luego de la abolición de la hacienda tradicional, de la urbanización y de la parcial democratización de la sociedad que se manifiesta en una relativa movilidad social en los últimos años. Como lo anota Mary Jackman (1994, págs. 76-77), las relaciones cotidianas entre grupos desiguales han estado marcadas por una serie de etiquetas que garantizan que cada grupo ocupe su lugar, reproduciendo la dominación social. Los grupos subordinados han tenido que demostrar deferencia ante sus “superiores”. Pero al desaparecer las instituciones y las estructuras que regulan estas desigualdades en el trato diario, los grupos dominantes sentirán una gran aprensión. No sólo podrán ser cuestionados sobre sus prerrogativas de status, sino que las posibilidades de movilidad social se incrementarán. Debido a que Abdalá fue visto como la irrupción de la chusma en los salones de la “alta sociedad” y como un señor que pese a tener dinero no tiene clase en el sentido de “buenas costumbres”, su presencia provocó un gran terror entre la “gente bien”.

Las protestas fueron promovidas por los políticos de oposición. Los diputados anti-bucaramistas de diferentes partidos empezaron a reunirse desde el 13 de enero para buscar una fórmula para sacar a Bucaram del poder.

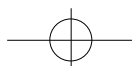


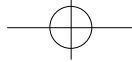


Las preguntas clave fueron cómo “convencer a los diputados de que el modo utilizado les resultaría efectivo y elegir la figura que reemplazaría a Bucaram” (*El Comercio*, Quito, 19 de febrero, 1997). La modalidad jurídica se encontró en la aplicación literal del artículo 100 de la Constitución, que señala como causa de cesación de funciones la incapacidad mental declarada por el Congreso. Con esta artimaña legal se podía destituir al Presidente sin un largo y reñido juicio político. La figura del Presidente del Congreso resolvió el interrogante de quién sucedería a Bucaram. El problema, luego, fue cómo asegurar la mayoría de los ochenta y dos votos necesarios. Para esto se recurrió a la vieja práctica de la compra de votos. El Gobierno tenía asegurada, o sea, comprada, una mayoría de votos, así que “emisarios de la oposición ofrecían entre un millón y un millón y medio de dólares a cambio de la ‘virada’” (Vaca, 1997, pág. 20). Estas maniobras resultaron en 44 votos por la destitución del Presidente frente a 34 en contra. Pero para validar esta artimaña legal se necesitó la aprobación de la Embajada de los Estados Unidos y de las fuerzas armadas.

El embajador de los Estados Unidos, Leslie Alexander, se reunió a mediados de enero con representantes de las Cámaras de la Producción para discutir los altos niveles de corrupción del gobierno de Bucaram. “Se entrevistó, por vez primera, la posibilidad de que Bucaram terminara antes de término su mandato. Alexander dijo entonces que si ocurriera un cambio, el reemplazo debería ser constitucional” (Ortiz, 1997, pág. 76).

Los militares fueron llamados por los civiles para resolver sus problemas. Bucaram involucró a las Fuerzas Armadas en su gobierno, atentando contra la unidad interna de éstas. Inició su gobierno militarizando las aduanas. El alto grado de corrupción de éstas, en las que se implicó al hijo de Bucaram, hizo que pidieran se les retirase de las aduanas en el mes de diciembre. Bucaram también involucró a las Fuerzas Armadas en el reparto de juguetes navideños, ampliamente cuestionado como corrupto. La designación y la actuación del ministro de Defensa Bayas, que fue visto como divisivo para la unidad interna de las Fuerzas Armadas también molestaron a los altos mandos militares. El viaje de Bucaram al Perú y sus declaraciones emotivas de que los pueblos debían pedirse perdón en nombre de la paz fueron usados por los políticos para involucrar a las Fuerzas Armadas en su oposición al Presidente. Los ex presidentes León Febres Cordero y Rodrigo Borja declararon que Bucaram había traicionado a la patria al pedir perdón al Perú. Por último, la destitución semilegal de Bucaram y la proclamación,



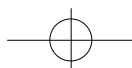


de dudosa legalidad, de Alarcón, presidente del Congreso, como el nuevo Presidente, necesariamente erigió a los militares en árbitros y decisores sobre los destinos políticos del Ecuador.

Abdalá Bucaram llegó al poder como abanderado de los marginales, no solamente entendidos como los pobres urbanos, sino como quienes están al margen del poder. Elites económicas sin prestigio social buscaron reemplazar a las elites establecidas y legitimar el origen cuestionado de sus fortunas. Los pobres se rebelaron contra los candidatos de sus patronos. Su éxito electoral se explica porque presentó un mundo al revés que cuestionó el poder de las elites establecidas y polarizó la sociedad entre sus partidarios y sus opositores, contruidos como oligarcas vende patrias. Abdalá se presentó como parte del pueblo marginado e injustamente encarcelado y perseguido por la oligarquía, pero como superior al pueblo pues había estudiado y había hecho fortuna. También usó elementos de la cultura popular religiosa, sobre todo de las iglesias protestantes, para autoproclamarse como el nuevo Cristo, el nuevo Mesías que liberaría al pueblo sufrido. Por último, presentó su virilidad como un desafío a las “buenas costumbres” de los oligarcas. Pero esta apropiación de lo que él consideró como la cultura popular, aceptó y reprodujo una cultura autoritaria y machista basada en la subordinación de las mujeres.

Una vez en el poder, considerándose la encarnación de la voluntad popular y nacional, actuó en contra de quienes mayoritariamente habían votado por él. Además, su estilo agresivo y arrogante cortó las posibilidades de concertación y diálogo con los líderes indígenas y sindicales. A diferencia del menemismo y del fujimorismo, las medidas populistas del gobierno de Bucaram, como la “leche abdalac” y la “navidad de los pobres”, no dieron el resultado esperado debido a la corrupción y a la mala planificación. El paquetazo económico terminó con su luna de miel con los pobres en un momento en que no tenía aseguradas redes clientelares que lo respaldaran.

Las clases medias y altas se manifestaron en contra de quien a sus ojos representaba la irrupción de la barbarie. Los empresarios se sintieron excluidos de los beneficios que las privatizaciones les podían ofrecer y cuestionaron su política de convertibilidad monetaria. Además, a diferencia del Perú y de la Argentina, que cuando asumen el poder Fujimori y Menem tenían niveles de inflación de cuatro dígitos, debido a los niveles relativamente bajos de inflación los empresarios no tuvieron la necesidad de aceptar cualquier medida que los sacara del atolladero. Los políticos actuaron dentro de la lógica





inmediata y sin posibilidades de negociación en las que, como en un perfecto ejemplo de lo que Guillermo O'Donnell (1994) caracteriza como democracias delegativas, los entrampó Bucaram. Cuando tuvieron la oportunidad, no dudaron en usar cualquier camino y mecanismo para echarlo del poder.

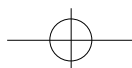
A diferencia de Menem y Fujimori, que contaron con el apoyo de las Fuerzas Armadas, Bucaram tuvo una muy mala relación con éstas. Las inmiscuyó en el gobierno y atentó contra su unidad. Cuando los políticos golpearon las puertas de los cuarteles, los militares se convirtieron en los árbitros del destino del país. Si bien no asumieron directamente el poder, avalaron los actos poco legales del Congreso.

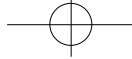
III. Conclusiones: los legados del populismo de Bucaram

El populismo de Bucaram tuvo legados ambiguos para la democracia ecuatoriana. Por un lado, las exitosas manifestaciones contra Bucaram dieron a sus opositores, en particular al movimiento indígena, la sensación de ser quienes habían echado del poder al presidente corrupto. Esta idea de que los indígenas en alianza con los pobres mestizos son quienes tienen el poder de tumbar y poner mandatarios se reflejó también en los cambios del sentido la expresión “el pueblo”.

Si bien la confrontación discursiva del pueblo contra la oligarquía ha estado presente en la política ecuatoriana desde los años 30 y 40, los grupos sociales asignados a estas categorías no han permanecido inmutables. En los años 40, Velasco Ibarra, al igual que muchos grupos de la sociedad civil, construyó los términos “pueblo” y “oligarquía” con referentes eminentemente políticos. Las oligarquías fueron las “argollas” del partido liberal, que se mantenía en el poder gracias al fraude electoral, y el pueblo eran los ciudadanos, cuya voluntad electoral no se respetaba. Esta construcción política del pueblo excluía a quienes no podían votar por ser analfabetos y a los indígenas y afroecuatorianos, que en su gran mayoría eran analfabetos y, por lo tanto, no votaban ni eran considerados como parte de la nación (De la Torre, 2000, pág. 28-80).

Desde la creación de Concentración de Fuerzas Populares a finales de los años 40, la categoría “el pueblo” adquiere distintos significados sociales

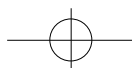




(Guerrero, 1994). “El pueblo” son los pobres, que se diferencian de la oligarquía y de los ricos en términos socioeconómicos, culturales y de estilos de vida. Cuando se da una dimensión étnica a la oposición del pueblo contra la oligarquía, se sostiene que la lucha es entre la “gente de ‘aristocracia’ y los ‘cholos’” (CFP, 1958, pág. 19) o mestizos pobres. Por esta razón, sus líderes caracterizan al CFP como “auténticamente popular... y que no admite la superioridad de castas ni de clases” (Ibíd., pág. 24). Estas construcciones discursivas del pueblo no incluyen a indios ni a negros. Más bien, se sostiene que el mestizaje definido como “crisol de equilibrio racial” junto a la extensión del “habla castellana, en forma correcta, a todos los rincones del país”, serán los mecanismos que permitirán aglutinar y cohesionar a todos los ecuatorianos (Ibíd., pág. 43).

Cuando el CFP conquista la Presidencia de la República con la elección de Jaime Roldós en 1979, se modifica el significado del término “el pueblo”. En su mensaje a la nación al asumir el mando el 10 de agosto de 1979, Jaime Roldós se pregunta: “¿Para quién hablo?” Su respuesta es no excluir a nadie y menciona a los “humildes hermanos ecuatorianos... mis hermanos indígenas, los montubios, los negros del Chota y Esmeraldas” (Roldós, 1982, pág. 10). Además de incluir a diferentes grupos étnicos, Roldós da parte de su discurso en quichua, idioma que por primera vez es usado por un presidente en un mensaje a la nación. Esta apelación política a los indígenas y otros grupos étnicos destacando sus particularidades, no es sólo una estrategia para conquistar los votos de quienes recientemente habían sido incorporados a la política al eliminarse las restricciones al voto de los analfabetos. Estos cambios discursivos sobre quién está incluido en la categoría “el pueblo”, que se inauguran junto con el nuevo proceso democrático, marcarán el discurso político de las décadas posteriores.

Si bien Abdalá Bucaram mencionó a los diferentes grupos étnicos en sus discursos y desde el poder creó un Ministerio de las Etnias, su concepción de quién es el pueblo se basaba más en la vieja concepción cefepista del pueblo como las clases bajas cholas que se enfrentan a los añiados, que en una noción multicultural del pueblo. Bucaram no entendió los grandes cambios que se habían dado en el imaginario político desde la irrupción del movimiento indígena. A partir de los años 90, los líderes del movimiento indígena y de organizaciones afroecuatorianas han usado el término “el pueblo” cuando hacen demandas al Estado. Exigen pertenecer al pueblo ecuatoriano, pero manteniendo su cultura o nacionalidad. En el golpe de



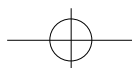


estado en contra del presidente Jamil Mahuad en el año 2000, los líderes indígenas y los militares encabezados por el coronel Lucio Gutiérrez articularon una visión diferente de quién era el pueblo. El verdadero pueblo son los indígenas que ocuparon los espacios públicos de los cuales se sienten marginados, como el Palacio de Justicia y el Congreso (Ponce, 2000). Los indígenas no sólo encarnan al pueblo. También son vistos como la vanguardia de éste en las luchas en contra de la corrupción, de las políticas de ajuste estructural y de defensa de la soberanía nacional. En palabras de Felipe Burbano, “la interpelación por parte del movimiento indígena tiene una novedad política y cultural”. Ésta se basa en “una confluencia de discursividades e identidades múltiples entre lo étnico, lo clasista y lo popular que genera nuevas y diversas dinámicas de conflicto con el poder” (Burbano de Lara, 2003, pág., 69).

La polarización política del populismo de Bucaram tuvo consecuencias desestabilizadoras para la democracia. Para empezar, las artimañas legales se convirtieron en un sustituto de los procedimientos legales para censurar o aun para remover mandatarios. Jamil Mahuad, quien fuera alcalde de Quito y uno de los artífices de las movilizaciones del 5 de febrero, fue electo presidente en julio de 1998. Luego de permanecer en el poder por algo más de un año y seis meses, fue depuesto por una combinación de golpe militar con insurrección popular. Los militares y los políticos envueltos en la conspiración usaron el artificio de que el Presidente había abandonado el poder y nombraron al vicepresidente Gustavo Noboa como su sucesor, pese a que Mahuad no había renunciado y fue sacado por los militares del palacio de gobierno.

El mito de que las movilizaciones populares derrocaron a Bucaram fue repetido en enero de 2000. Estas movilizaciones, al igual que las que se dieron contra Bucaram, han sido interpretadas por los partícipes, la prensa y por algunos científicos sociales como actos donde se ejerce la verdadera democracia. El desdén por la legalidad y el respeto a las constituciones no es nuevo en el país. La democracia ecuatoriana se ha basado en actos de masa en los cuales los de abajo ocupan espacios de los cuales han sido excluidos. La toma de espacios públicos, los actos de masa a favor de un líder y en contra de los rivales son vistos como las expresiones auténticas de la democracia.

Estas visiones y prácticas de la democracia han opacado las prácticas de la democracia liberal. Entonces, los procedimientos, las instituciones y la normativa democrática se han subordinado a los caprichos de líderes que se

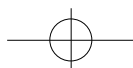


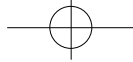


han situado más allá de lo que la tradición liberal consideraría lo que es la democracia. Estas visiones de lo democrático como la ocupación y toma de espacios que arrancó con el populismo de Velasco Ibarra en los años 30 y 40, se ha convertido en una herencia cultural o, tal vez, en lo que E. P. Thompson (1971) denominó como una economía moral que ha sido usada por políticos de varios tintes políticos y etnias.

La redención populista basada en la ocupación de espacios públicos por los excluidos también está basada en la apropiación autoritaria de la voluntad popular. Debido a que los políticos dicen encarnar al pueblo y ya que no se crean instituciones para expresar la voluntad popular, los regímenes populistas tienden al autoritarismo. Además, el discurso maniqueo y la polarización social y política recuerdan a situaciones de guerra. Los opositores y los creyentes en el líder se ven como si fueran enemigos, y no como rivales democráticos que aceptan que el otro tiene el derecho a existir y expresar sus opiniones y demandas.

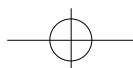
Los populismos viejos y nuevos son regímenes delegativos. Las democracias delegativas (O'Donnell, 1994) no respetan los derechos civiles de los ciudadanos y los procedimientos democráticos, y se basan en la idea de que quien gane la elección tiene el mandato de gobernar de acuerdo a lo que crea que es el mejor interés de la colectividad. El Presidente dice personificar a la nación y, debido a que se cree el redentor de la patria, sus políticas de gobierno no tienen relación con las promesas de campaña o con los acuerdos logrados con los partidos políticos que lo ayudaron a ser electo. Toda la responsabilidad de los destinos de la nación cae sobre el líder, por esto es plebiscitado constantemente como la fuente de la redención o como el causante del desastre nacional. La lógica es que el tiempo apremia y los intereses y cálculos a corto plazo caracterizan la actuación del gobierno y de la oposición. La legalidad y el basar la acción en la normatividad democrática cuentan menos que actuar directamente en beneficio de lo que los delegados del mandato popular creen que son los mejores intereses de la nación. Al verse como la encarnación de la voluntad nacional, el presidente tiene pocos aliados para concertar y dialogar con la oposición. Ésta no tienen más opción que actuar de forma similar al Gobierno y usa mecanismos de dudosa legalidad para frenar al Presidente. Es por esto que el Ecuador no ha logrado escapar a los ciclos de populismo-golpe de estado que se inauguraron con Velasco Ibarra.

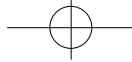




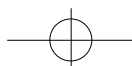
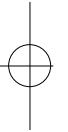
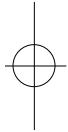
Referencias bibliográficas

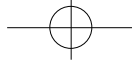
- ACOSTA, ALBERTO (1996). "Ecuador. El Bucaranismo en el poder", en *Nueva Sociedad* Nro. 146 (noviembre-diciembre), págs. 6-16.
- (1997). "Todo o nada. La convertibilidad y la reforma neoliberal de Bucaram", en *¡Que Se Vaya! Crónica del Bucaramato*, editado por Diego Cornejo, Quito, Edimpres-Hoy, págs., 41-56.
- ÁLVAREZ JUNCO, JOSÉ (1987). "Magia y Ética en la retórica política", en José Álvarez Junco (ed.), *Populismo, caudillaje y discurso demagógico*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, págs. 219-271.
- (1994). "El Populismo como Problema", en *El populismo en España y América*, editado por José Álvarez Junco y Ricardo González Leandri, Madrid, Editorial Catriel, 11-39.
- BUCARAM, ABDALÁ (1990). *Las Verdades de Abdalá*, Quito, Editorial El Duende.
- BURBANO DE LARA, FELIPE (ed.) (1998). *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema [siempre] actual*. Caracas, Nueva Sociedad.
- (ed.) (2003). "Lucio Gutiérrez, la política indígena y los frágiles equilibrios en el poder", en *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, N° 6, págs. 61-77.
- CARRIÓN, ANDRÉS (1997). "Y llegó el comandante y mandó a parar", en *¿Y ahora qué?*, editado por René Báez, Quito, Eskeletra, 117-44.
- CFP (1958). *¿A dónde va CFP? Ideología y táctica cefepistas*, Guayaquil, Departamento de Prensa de CFP.
- CORONIL, FERNANDO - SKURSKI, JULIE (1991). "Dismembering and Remembering the Nation: The Semantics of Political Violence in Venezuela", en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 33, N° 2, págs. 288-337.
- CUEVA, AGUSTÍN (1988). *El proceso de dominación política del Ecuador*, Quito, Editorial Planeta.
- DE LA TORRE, CARLOS (2000). *Populist Seduction in Latin America*, Ohio University Press.
- FERNÁNDEZ, IVÁN - ORTIZ, GONZALO (1988). *¿La agonía del populismo?*, Quito, Editorial Plaza Grande.
- FREIDENBERG, FLAVIA (2003). *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y del PRE para ganar elecciones*. Quito, Corporación Editora Nacional.
- DA MATTA, ROBERTO (1991). *Carnivals, Rogues, and Heroes. An Interpretation of the Brazilian Dilemma*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- GUERRERO, RAFAEL (1994). *Regionalismo y democracia social en los orígenes del "CFP"*, Quito, CAAP Diálogos.
- IBARRA, HERNÁN (1997). "La caída de Bucaram y el incierto camino de la reforma política", en *Ecuador Debate*, N° 40, abril, págs. 21-33.





- JACKMAN, MARY (1994). *The Velvet Globe. Paternalism and Conflict in Gender, Class, and Race Relations*, Berkeley, University of California Press.
- KIMMEL, MICHAEL (1994). "Masculinity as Homophobia. Fear, Shame, and Silence in the Construction of Gender Identity", en *Theorizing Masculinities*, editado por Harry Brod - Michael Kaufman, Thousands Oaks California, Sage Publications, págs. 119-141.
- KNIGHT, ALAN (1998). "Populism and Neopopulism in Latin America, especially Mexico", en *Journal of Latin American Studies*, N° 30, págs. 223-48.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1994). "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy* N° 5, 1 (enero), págs. 55-69.
- ORTIZ, BENJAMÍN (1977). "La Negociación Un sánduche en el Hotel Quito", en *¡Que se vaya! Crónica del bucaramato*, editado por Diego Cornejo, Quito, Edimpres-Hoy, págs. 73-84.
- PALLARES, MARTÍN - CEVALLOS, MARCIA (1997). "El tema de la corrupción. Comedia de escándalos", en *¡Que Se Vaya! Crónica el Bucaramato*, editado por Diego Cornejo, Quito, Edimpres-Hoy, págs. 21-28.
- ROBERTS, KENNETH (1995). "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America. The Peruvian Case", en *World Politics*, N° 48 (octubre), págs. 82-116.
- ROLDÓS, JAIME (1982) *Jaime Roldós. Su pensamiento*, Quito, Secretaría Nacional de Información Pública.
- SOMMER, DORIS (1990). "Irresistible romance: the foundational fictions of Latin America", en *Nation and Narration*, editado por Homi Bhabha, New York, Routledge, págs. 71-98.
- THOMPSON, E.P. (1971). "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century", en *Past and Present* N° 50, February, págs. 76-136.
- TOURAINÉ, ALAIN (1989) *América Latina: política y sociedad*, Madrid, Espasa-Calpe.
- VACA, FERMÍN (1997). "¿Qué pasó en el Congreso?", en *¡Que Se Vaya! Crónica del Bucaramato*, editado por Diego Cornejo, Quito, Edimpres-Hoy, pág. 20.
- WEYLAND, KURT (1993). "The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, N° 35, 1, págs. 1-37.
- (1996). "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities", en *Studies in Comparative International Development*, N° 31, 3, págs. 3-31.
- (1998). "Swallowing the Bitter Pill: Sources of Popular Support for Neoliberal Reform in Latin America", en *Comparative Political Studies*, N° 31, 5, págs. 539-68.
- (2001). "Clarifying a Contested Concept. Populism in the Study of Latin American Politics", en *Comparative Politics*, N° 34 (1), págs. 1-23.



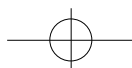


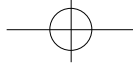
WOLFE, JOEL (1994). " 'Father of the Poor' or 'Mother of the Rich'? : Getúlio Vargas, Industrial Workers, and Constructions of Class, Gender, and Populism in São Paulo, 1930-1954", en *Radical History Review*, N° 58, págs. 80-112.

RESUMEN

Este artículo estudia la polarización social y política durante la elección y la presidencia del líder populista ecuatoriano Abdalá Bucaram. Se estudian la organización política de Bucaram junto a su retórica para explicar cómo llegó al poder y las dificultades que tuvo para consolidar su presidencia en un ambiente de polarización política. Por último, se estudian los legados del populismo de Bucaram para la democracia ecuatoriana. Se reflexiona sobre las dificultades para consolidar un régimen democrático cuando las prácticas de los políticos y de muchos actores descartan la democracia liberal como un engaño y la contraponen a visiones litúrgicas de la democracia, entendida como la ocupación de espacios públicos y las manifestaciones a favor de líderes.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXI - N° 2 - Junio, 2004





Neopopulismo. El estilo político de la pop-modernidad

Martin Traine

I.

Común en la literatura sobre el populismo es la inseguridad conceptual. Entre los textos más o menos reconocidos como su canon disciplinario se encuentran definiciones e intentos de ajuste semántico. Predomina, sin embargo, el sinsabor frente a la imposibilidad de subsumir la variedad de fenómenos históricos bajo una única categoría.

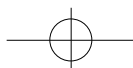
Las estrategias estructuralistas de aproximación teórica se muestran inexorablemente condenadas al fracaso, desde el momento en que el soporte social de los populismos se caracteriza por su diversidad: allá, campesinos; acá, proletariado industrial; en otros, desclasados y marginales cuando no clases medias en abundancia.

También la argumentación ideológica se revela insuficiente: el populismo puede ser de izquierda o derecha, revolucionario o conservador, liberal o corporativista; o todo a la vez y, por cierto, con toda la hibridez pensable. Por supuesto que tampoco para las teorías de la elección racional las manifestaciones masivas son fenómenos ajenos. Sus respuestas cuantitativas, por

MARTIN TRaine

(1954) estudió filosofía, ciencia política e historia latinoamericana en las universidades de Buenos Aires, Friburgo (Suiza) y Colonia (Alemania). Actualmente es coordinador del Centro de Estudios sobre España, Portugal y América Latina y encargado de cursos en el Instituto de Ciencia Política y Cuestiones Europeas de la Universidad de Colonia.

DIÁLOGO
POLÍTICO

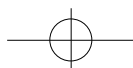
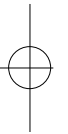
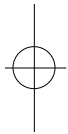




desgracia, no responden, sin embargo, a la cuestión de fondo: no cuántos, sino por qué tantos participan, tan inconventionales y comprometidos.

Un acercamiento con mayor cobertura teórica parece ofrecer una distinción a partir de la forma de representación política: a diferencia de los sistemas modernos de articulación indirecta de los deseos ciudadanos a través de sus representantes, el populismo apela a una comunión inmediata de la masa con su dirigencia. Se trata de un cimiento algo más especulativo, pero no mucho más firme. La instrumentalización de las movilizaciones masivas y la propaganda fueron la constante de los grandes populismos; mientras que democracias directas, casi plebiscitarias como la suiza, han funcionado siempre como antídoto contra la efervescencia popular. Mirando hacia atrás, la categoría de populismo –más próxima al insulto ideológico que al instrumental científico– no había logrado sedimentarse aún, cuando la era de las masas ya había alcanzado su ocaso. Le debe a las jóvenes democracias su resurrección como neologismo teórico. Caudillos de televisión, antipolíticos por atavismos culturales, demócratas por delegación mediática: a partir de fines de los ochenta, los Collor, los Fujimori, los Menem –Ronald Reagans en versión tercermundista– cayeron bajo la lupa experta como neoespecies del género populista. No es insensato preguntarse en este caso, cómo las herramientas teóricas –causas socio-estructurales, ideologías, fragilidad institucional–, incapaces para definir el populismo clásico, lo harán ahora con los clones neopopulistas; sobre todo cuando el nuevo expresionismo no busca una ciudadanía extrovertida, sino su carismática desmovilización masiva. Peor aún. A las dificultades anteriores se les ha agregado la insolencia posmoderna en clave comunitarista, que cuestiona los buenos modales de la crítica aristócrata: qué tiene de malo que el pueblo se nutra de pan y circo.

En qué medida la sobredosis de política de los populismos (nuevo o viejo) enferma a las sociedades, parece así haberse presentado siempre como aquel reto de honor de las ciencias sociales. Ubicados en los extremos, en los cuales descripciones y deseos se superponen a su turno, ni la democracia ni el autoritarismo ofrecen grandes obstáculos analíticos. El populismo, en cambio, es menos transparente. No sorprende, por eso, que sobre ese “síndrome” hayan girado las grandes provocaciones teóricas del siglo pasado. Teorías críticas, decisionistas, observaciones empíricas sobre las fuentes de legitimidad del poder, modelos individualizantes del *homo oeconomicus* y el neoliberalismo justiciero son, cuando no polémicas abiertas, ajustes de



cuentas con el populismo. También en la cuna de la sociología moderna, la teoría weberiana de los tipos ideales de dominio, la precisión de Tönnies del concepto de “comunidad” o los ensayos de Th. Veblen se debaten alrededor del complejo populista. En ningún caso se puede hablar de resultados satisfactorios, pues la negación del carácter político inmanente del populismo desemboca una y otra vez, o en la preocupación frente a las posibles epilepsias populares, o en el elogio ingenuo de la espontaneidad precívica. En ese plano, los cortocircuitos de la ciencia política americana son tan visibles como los de la sociología y la filosofía social europeas de la posguerra. Eludiendo esas frecuencias, estas líneas proponen pensar el populismo no como estadio histórico ni calificación, positiva o negativa, sino como reflejo. Un automatismo político. Toda política, principista u ocasionalista, es populista. Que la alianza entre jefe y pueblo condense tanto poder político como para cambiar rumbos históricos, depende de la astucia del primero, del gusto del segundo y, no por último, del entorno global que los rodea: un (o candidato a) presidente americano tropieza (apenas) con límites propios o internos para desplegar su populismo; uno del Caribe, también externos.

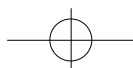
Las teorías de la política simbólica permitirían auscultar algo mejor el fenómeno populista, si no lo redujeran a variante de manipulación inteligente. Igualmente provechosas para una fenomenología del populismo deberían ser –si no fuera por el sobrepeso sistemista– la sociología paretiana sobre la circulación de las elites, el teorema de Michels sobre la oligarquización de los movimientos sociales o las teorías del “capital social”. Mucho más probada hasta ahora ha sido la reconstrucción del populismo a partir de la teoría weberiana del carisma en los mestizajes históricos del caudillismo, el cesarismo, o el caciquismo. En todos los casos, los aportes para la comprensión de la dinámica de grupos, el peso de las instituciones y las constantes psicosociales contribuyeron a derribar los tabúes populistas en la sociedad. Helmut Dubiel, breve y sugerente, en una paráfrasis habla del “fantasma populista”. Toca con la mano todos los puntos neurálgicos de la discusión. Prefiere, sin embargo, a la postre, un tono psicológico para reunir los matices del concepto: el “momento populista” como crisis del vínculo arbitrario entre el conjunto tácito de valores comunitarios y tradiciones manifiestas. El instante en que la “subjetividad política” pierde de vista la frontera entre ideología y saber. La caída de la crítica. Cuando la legitimación se alimenta sólo de afectos. Es indudable que la aparición de un



movimiento nuevo, de mutua provocación entre líder y masa, revela un estallido en el interior de valoraciones y certezas. Sin cuestionar la idea de racionalidad política misma, Breuer reproduce, por último, el prejuicio iluminista del que pretende desprenderse. Su conclusión es un acorde disonante: el populismo es normal, pero patológico.

La tesis histórico-filosófica según la cual la razón se realiza en su opuesto devino en las manos de Adorno y Horkheimer en una crítica radical de las sociedades de masa. Nacionalsocialismo, comunismo soviético o chino y democracias liberales completaban el proceso mítico-iluminista de la razón como popularización de la barbarie. Una crítica político-cultural que Adorno cerró en estética. La industria del entretenimiento se comporta con el arte como el populismo con la historia. El gusto popular es la inevitable realización de la falsedad histórica. La publicidad no es una distracción de la humanidad, sino su verdad. El genio poseía ya con Homero formato de pantalla chica. En direcciones similares, con menos retórica y pesimismo, siempre alrededor de la denuncia de la política como perversión racional, se conocieron durante el siglo XX estudios interesantes sobre las inversiones de la secularización, las “religiones” y los mitos políticos. Se trata, en casi todos los casos, de acuarelas bien logradas, también sobre el populismo. Que las masas busquen en la política aquel espacio que el templo ya no ofrece y en el líder, la guía espiritual, es sin embargo una metáfora, no una explicación, tampoco política. Es comprensible que las experiencias totalitarias hayan elevado estas preocupaciones sobre el riesgo autoritario latente de toda participación indiscriminada de las masas. Los estudios pioneros del Instituto de Investigaciones Sociales alrededor de Horkheimer, pero también los trabajos de Hannah Arendt, después y, tras la Segunda Guerra, algunos ensayos clásicos, puntualizaron uno de los rasgos salientes del totalitarismo: la fascinación popular por las manos fuertes. De modo no siempre advertido, la crítica daba, no obstante, con sus descripciones, un giro en la comprensión del fenómeno. Una cuota importante de romanticismo, de desprecio nietzscheano por la modernidad, atribuía el triunfo plebeyo no al descontrol de los afectos, sino a la tiranía de la razón. Populismo y racionalismo no se excluyen, se producen recíprocamente.

Sin tanta filosofía pero con una desconfianza parecida por los extremos, los estudios sobre las “culturas políticas” trataron luego de determinar cuál debía ser la suma ideal entre participación responsable, egoísmo y apatía de los ciudadanos para las democracias maduras. Y la teoría

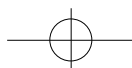


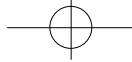


habermasiana de la acción comunicativa trató de dar una respuesta no menos salomónica pero más elegante para las asincronías entre las formas de integración social y los recursos racionales. Sus respuestas, a pesar del esfuerzo, contienen pocas sorpresas. La modernidad es la tensión entre madurez cívica y exigencias sistémicas, por la cual la interacción adulta de los actores sociales se abre paso a través de dramatismos y juegos estratégicos. La lectura sobre el populismo resultante suena, cuando no contradictoria, algo simple: es bueno porque extiende la opinión pública a muchos; y malo, porque los instrumentaliza. Una indefinición que en la obra de Habermas se legitima todavía como trabajo crítico, pero que en la sociología posterior al estructural-funcionalismo deviene una simple teoría normativa de la modernización en escala descendente: es preferible que las masas púberes lean a Harry Potter antes de que jueguen con videos; que jueguen con videos, antes de que no hagan nada; que no hagan nada, antes de que apoyen dictadores.

II.

El populismo es un estilo político, no un tipo de movimiento ni ideología. Es una impostura de los representantes, antes que de los representados. Es cuando la organización política (partido, sindicato, movimiento) no orienta su acción conforme a principios propios ni intereses específicos, sino a deseos mayoritarios inmediatos. Que a ese mandato popular se lo instrumentalice para beneficios sectoriales o que las oposiciones se acusen mutuamente de hacerlo, esto es, que se reprochen unos a otros el "populismo", es constitutivo del folclore político. Los usos peyorativo y positivo del término responden a las comprensiones de la democracia en el universo cultural de Occidente. Sólo de modo contrafáctico los representantes obedecen en la democracia con responsabilidad a la voluntad popular. Por los mecanismos de alternancia del poder, en verdad, el sistema de representación de las "poliarquías" reales no previene, mas propicia al populismo. Es difícil encontrar un ejemplo que lo contradiga. A tal punto los partidos políticos actúan en las democracias representativas con el sistema electoral como mecanismo plebiscitario, que por sí mismos han ido desdibujando sus ideologías. Los *catch-all-parties* que dominan en casi todas las democracias, especialmente en las más antiguas, pueden, sin duda, contribuir a la estabilidad institucional y garantizar amplia inclusión

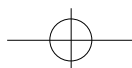


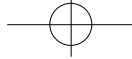


y participación; justamente, por su carácter populista. El populismo no amenaza la democracia real, la reanima cíclicamente.

Que el populismo no sea una degeneración de la política sino su condición natural, no significa que toda la historia ruede como un *reality show* del cual emergen los *parvenus* por aclamación pública. Es en la libertad que se toma para entrar en escena histórica donde el populismo muestra su excelencia política. Esa discontinuidad es la interesante, no la valoración de su grado de incorrección.

Estas páginas no pueden contribuir con el conocimiento histórico de los fenómenos populistas clásicos, sobre los cuales tampoco falta documentación. Una comparación superflua entre los movimientos agrarios americanos, narodniki rusos, peronismos latinoamericanos y nasserismos orientales permite soltar algunas riendas teóricas, útiles para aventurar una explicación sobre las diferencias entre los populismos de antes y los de ahora. Tres nudos indesatables parecen haber tejido la red espontánea de los populismos clásicos; y en ellos haberse atascado también su rueda histórica: i) El dilema estatalista. En el intento de una nueva redacción del contrato social, la gesta populista terminó por enfrentarse con su (in)definición frente al Estado. Los populismos oscilaban entre el anarquismo más radical y el estatalismo total. Y en la ambigüedad del “pueblo” como principio de integración social, terminaron por fragmentarse. ii) El dilema de la identidad. La percepción propia como totalidad social condenaba inexorablemente al populismo a perder su forma. La necesidad de visualización de sus motivos de acción convirtieron la inclusión indiferenciada en exclusión selectiva. Las soluciones históricas conocidas a este dilema fueron todas por lo general violentas; iii) El dilema del cambio. El populismo modelaba el imaginario con arcaísmos, pero operaba en realidad de manera modernizante. Esa tensión entre conservadorismo y revolución condicionó el bonapartismo político típico de sus dirigentes; y con él, la razón de su decadencia. iv) El dilema de los intelectuales. Una revista de las encrucijadas interiores del populismo queda incompleta sin una nota sobre los intelectuales. También en este caso, no está de más comparar el pasado con el presente. De los datos históricos conocidos, los volcanes populistas se anunciaron en ebulliciones subterráneas por las cuales los productores de fuentes de legitimación, creadores de estilo político, traductores de las promesas de felicidad, cayeron en fricción con su propio universo discursivo. El desprecio por las muestras dominantes, por lo común en forma de manifiesto anti-intelectualismo,

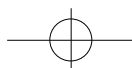




Neopopulismo. El estilo político de la pop-modernidad 121

buscó un nuevo pacto fáustico con el vulgo. Dentro de las elites y sus periferias se degradaron los símbolos de reconocimiento, y en esa ambición germinaron los nuevos mitos. Destacable de este elemento jacobino no es tanto el grado de impiedad, sino su necesidad de terror simbólico. Desprovistas de recursos de poder genuinos, las nuevas alianzas entre masa y líder requerían un despliegue escenográfico adicional para encender nuevas energías políticas. Cuán espectacular fue ese montaje simbólico, dependió de razones históricas casuales. Su eficiencia quizás deba medirse en la perdurabilidad con la que las instituciones erigidas conservaron su brillo original. Las instituciones son populismo petrificado; y los símbolos, su lenguaje preintelectual. El “arte” político –dicho sea de paso– no consiste, sin embargo, apenas en creación de imágenes, sino en la articulación de esas sensibilizaciones en un mensaje sustancial de anhelos factibles. Qué político populista desconocía que la demagogia era la primera regla de descalificación pública. La inteligencia del populismo también quería ir más allá de la redacción de textos publicitarios exitosos, del marketing político apropiado; la intención era (re)fundar una nueva cultura “popular”.

La observación de que el populismo emerge en estadios de transición no es errada, pero es tautológica. No se puede asignar con seguridad a los términos en cuestión, crisis histórica y explosión populista, una relación de antecedente y consecuente. Aun cuando pueda aparecer como reacción nacionalista o conservadora, el populismo debe sublevarse contra los estándares político-culturales vigentes o, al menos, arrebatar el monopolio del lenguaje político. Eso no lo califica como causa ni como efecto de las turbulencias históricas. En los casos conocidos, los paralelos entre temblores estatales y emergencias populistas son visibles. Las deficiencias de los procesos de integración vertical parecen acelerar la reproducción de identidades horizontales, o sus búsquedas. No es improbable suponer que las desfronterizaciones actuales animen embestidas populistas. De hecho, tanto en Estados Unidos como en Europa, después de los ochenta, prácticamente todos los sistemas políticos funcionan con dosis altísimas de populismo, al menos en relación con sus propios pasados. El estilo político de todos los últimos presidentes americanos ha sido claramente populista; pero también Inglaterra, Francia, cuyos ejemplos siguieron Alemania, Austria, España, Holanda e Italia –para mencionar sólo algunos nombres de la Unión Europea– han abandonado la austeridad política en favor del populismo.



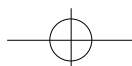


Contrastando los dilemas del populismo clásico con los fenómenos neopopulistas conocidos, saltan a la vista algunos rasgos salientes: i) La mundialización. El neopopulismo es espejo de la globalización. Frente al vaciamiento político del Estado, es la iniciativa que intenta recomponer un sentido de unidad política. Como impulso y como protección. La cuota de perversión que implica el gesto neopopulista es tan normal como su reflejo defensivo. ii) La caída de las ideologías. Si los siglos anteriores se caracterizaron por los empeños existenciales en nombre de “grandes relatos”, también es cierto que desde hace unas décadas la posmodernidad pasteurizó definitivamente lo político. Los neopopulismos se presentan como intentos, con diverso grado de astucia, por recomponer lenguajes entre dirigentes y dirigidos. La inexistencia de ejes de confrontación (izquierda-derecha o liberal-conservador) hace del discurso neopopulista un malabarismo maravilloso: política antipolítica, comunidad antiolectiva, paternalismo sin hijos. Todo es lucha contra la corrupción y por la seguridad individual en nombre de todos y para todos. iii) El narcisismo experto. Esta exaltación del individuo –seguramente exagerada en las investigaciones sobre postmaterialismo–, junto a ese desprecio por la política, han traído a los nuevos *think tanks*. Es probable que la instrumentalización del saber no haya sido nunca muy distinta en la historia; la función de los intelectuales dentro del sistema político actual se asemeja cada vez más a la condena de Narciso.

III.

La razón puede anticipar la historia sólo como profecía; reconstruirla apenas como reflexión, y realizarla tal vez como pueblo soberano. Después de Hegel, cualquier especulación que quiera desprenderse de ese sino hace el ridículo. Seguramente, todo populismo contemporáneo es parodia de hegelianismo.

Como hijos de una modernidad caída a la deriva nos resulta difícil, cuando no imposible, volver a especularnos metafísicamente. A más tardar, la revolución lingüística de nuestra era terminó por relativizar la *res gestae* como suma de diacronías verbales. Para hablar de pueblo habría primero que recomponer semánticas pisadas por los siglos; y la historia conceptual debería reconstruir genéticamente las identidades colectivas en sus respectivos



lenguajes. Una empresa de esa envergadura sería algo más que un “diccionario de conceptos fundamentales”.

Motivado por esa tentación, pero consciente de los recursos modestos, R. Koselleck ha intentado, al menos, cifrar el ritmo con el que debería escribirse esa partitura. Según esa lectura, la articulación idiomática parece haber seguido las mismas líneas por las cuales se sostiene la sociedad. “Pueblo” es la categoría que traza la vertical de diferenciación-integración social: soberano de arriba o plebe de abajo, o la unión de ambos; y la horizontal que demarca el adentro del afuera: *ethnos*–*demos* vs. paganos– bárbaros, o todos juntos.

En la época de la globalización cuesta determinar cómo el (neo)populismo pueda ocupar estas valencias ya repletas de sentido. Quizás por eso mismo no falten indicios de compulsiones regresivas. El desparramo de conflictos étnicos, de rebrotes fundamentalistas, de teocratismos, son parte de esos síntomas insanos; pero también los inventos forzados de identidades supranacionales, de patriotismo abstracto, dejan sospechar sintaxis frágiles de oportunismo y utopía semántica. Si éstos quieren sumarle, aquellos buscan restarle adjetivos al concepto.

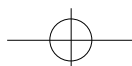
La idea indiferenciada de pueblo como fundamento político del Estado y la nación es premoderna. La teoría tomista del poder continuará siendo por los siglos de los siglos una verdadera biblia populista. Sólo el pueblo recibe de Dios la gracia para formarse como cuerpo político místico y, de aquél, el soberano, la responsabilidad de conservar aquella reliquia. La fisura irreparable entre los poderes espiritual y terreno y el advenimiento del individuo como sujeto social resemantizaron el lenguaje jusfilosófico. Los contractualismos modernos son la ilusión por refundar los cimientos del pacto social a partir de la conciencia de esa fragmentación. El populismo post-absolutista sufrió desde el comienzo de picos de racionalismo y voluntarismo; y con esa tos crónica, la democracia representativa fue sobreviviendo: la falta de motivación comunitaria se compensaba con eficiencia del sistema; las deficiencias de éste, con movilización ciudadana. El neopopulismo devino la respuesta frente al fracaso de ambos extremos, el del totalitarismo y el de la abulia democrática. Es el género político que aspira a despertar nuevas inquietudes una vez saturadas las expectativas colectivas. Pop-modernidad.

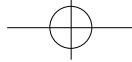
En contra del individualismo, del universalismo, del liberalismo, con notable ingenuidad la proclama comunitarista de los ochenta en Estados



Unidos se lanzó como programa de rehabilitación populista en la era post-todo. La tercera ola democrática reforzó la fe en los recursos potenciales de la sociedad civil. Logro y fracaso del comunitarismo son, justamente, haber devenido la filosofía del neopopulismo. La defensa moral enfática de la comunidad, crasamente concreta pero infinitamente más virtual que las éticas universalistas, no permite elevar criterios de autenticidad. Nada contradice depositar en la comunidad las decisiones. El misterio de la política –el problema de la democracia– es, justamente, cómo toma la comunidad la decisión. Es el disenso anterior, no el consenso posterior, el que realmente desafía a la comunidad de todos los días. Entre el antes y el después hay en el medio sólo ideología, ninguna ingeniería civil, ninguna moral. Para lidiar con el liberalismo, el comunitarismo debería primero ponerle color a su bandera política; de lo contrario ocurre lo que ocurrió, que acaba instrumentalizado por aquellos a los que pretendía combatir, neoliberales agresivos. La suposición comunitarista de que la participación política inmediata, sin articulación institucionalizada, inmuniza a la comunidad del abuso populista, peca de aquel descuido que Lenin criticaba al espontaneísmo: política “pequeño-burguesa”.

El equivalente telúrico latinoamericano del comunitarismo estadounidense no sólo es anterior; se diferencia de aquél por los castigos que recibió durante los setenta y ochenta en nombre de la “seguridad nacional” en el continente. La teología y la filosofía de la liberación fueron, en un sentido, el *pendant* metafísico de la teoría de la dependencia como explicación socio-estructural del estancamiento político, económico y cultural de América Latina. Nutridos de fuentes diversas –catolicismo postconciliar, cubano-marxismo, existencialismos–, trataron de desdogmatizar las discusiones sobre el sujeto de la emancipación, aun cuando el lenguaje estuviera impregnado de anacronismos. El pueblo era el *alfa* y el *omega* de la historia. Esa vaguedad tomó color en una paleta amplísima de movimientos políticos, a veces incluso incompatibles entre sí. Esta ubicación de la “praxis” trajo algo más que dificultades teológicas. La abstracción cada vez mayor del concepto de pueblo como rostro irrepresentable de la injusticia terminó bloqueando el mismo impulso de concreción histórica de los imperativos morales. En los últimos años, además, se agregó a esta conflictiva mediación de ideales pastorales con realidad política, la competencia de sectas pentecostales y otras que importan –no sin éxito– valores del populismo estadounidense. Es probable que ecos de las ondas emitidas por los movimientos católicos de base del



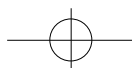


“cristianismo revolucionario” hayan llegado a los oídos de los grupos sociales y generaciones que actualmente ejercen funciones ejecutivas. El mismo Lula, quizás Kirchner, vivieron de cerca ese proceso y hablaron su idioma. Eso se ve en sus comprometidas simpatías, pero en ningún caso parece definir su estilo político.

IV.

El temor de una deconsolidación neopopulista de la democracia en América Latina se multiplicó en los últimos años entre los observadores tras el abrupto ascenso de Hugo Chávez en Venezuela. Con él no se habría alterado, sino confirmado, una tendencia anterior de desperfeccionamiento democrático en casi todo el continente. No tanto la cuota de subjetivismo en esta valoración de la calidad democrática justifican un debate, sino la creencia infundada de que el neopopulismo es la continuación de la dictadura por otros medios. El neopopulismo no es una calificación negativa de la democracia ni un atributo de los regímenes semiautoritarios; es la vestimenta natural del pluralismo contemporáneo. Y en eso residen su resistencia y su debilidad. Su búsqueda insaciable de gusto popular le garantiza al sistema político un movimiento centrípeto. Este sometimiento de la producción política al consumo masivo queda, sin embargo, así, en manos del *zapping* democrático. Dentro de esa lógica actual el carisma lo matan los mismos paparazzi. Son tantas las imágenes que saturan a los *voyeurs*. La incontinencia verbal en los *talk-shows*, la pornografía CNN-bélica, el *infotainment*, todo lo que ya hace varias décadas denunció la crítica de la industria cultural, ésa es la estética política de nuestros días. Con ella se dibujan las publicidades electorales, se escriben los discursos parlamentarios, se reproduce la alternancia democrática. Chávez no nada en contra de la tercera ola democrática; de ella aprendió su “surf” político.

No pocos creen constatar en América Latina el avance del neopopulismo como retroceso de la democracia, favorecido por el tipo de sistema presidencialista y apoyado por la tradición caudillista de sus culturas. Es probable que la concentración simbólica de poder de los sistemas presidencialistas reduzca los costos de montaje escenográfico. Sin embargo, también en los sistemas parlamentaristas se comprueba una correlación positiva con el neopopulismo. En lo que al caudillismo concierne, a pesar de que la historiografía

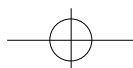


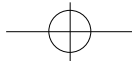


disponible impida toda afirmación segura en esa dirección, el mito de que alguna vez los caudillos “carismáticos” –luego devorados por la historia– se extendían como dinosaurios desde la Patagonia hasta el norte, se halla incrustado entre los estereotipos sobre América Latina. Lo lamentable de esa imagen no es tanto su fantasía, sino su pretensión explicativa del origen de la atrofia política en el continente: una predilección por la cultura personalista y violenta. Estas páginas no pretenden refutar con números esa superstición. Que los sistemas latinoamericanos no son menos institucionalizados ni menos pacíficos que los del norte lo comprueba –antes que las estadísticas– el encendido celo público frente a las promesas políticas. Los cacerolesos son el invento –neopopulista– latinoamericano de participación popular, no el apoyo demoscópico a las aventuras militares.

Referencias bibliográficas

- CANOVAN, MARGARET (1981). *Populism*, Nueva York.
- CLANTON, O. GENE (1991). *Populism. The Human Preference in America 1890-1900*, Boston.
- DUBIEL, HELMUT (ed.) (1986). *Populismus und Aufklärung*, Francfort del Meno.
- GOODWYN, LAWRENCE (1978). *The Populist Moment. A Short History of the Agrarian Revolt in America*, Nueva York.
- IONESCU, GHITA - GELLNER, ERNEST (1969). *Populism. Its Meanings and National Characteristics*, Londres.
- KOSELLECK, REINHART (1992). “Volk, Nation, Nationalismus, Masse”, en Brunner, Otto - Conze, Werner - Koselleck, Reinhart: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, pp. 141 ss.
- TINDALL, GEORGE (ed.) (1966). *A Populist Reader. Selections from the Works of American Populist Leaders*, Nueva York.
- VENTURI, FRANCO (1960). *Roots of Revolution. A History of the Populist and Socialist Movements in Nineteenth-Century Russia*, Londres.
- YOUNGDALE, JAMES (1975). *Populism. A Psychohistorical Perspective*, Port Washington.

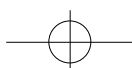
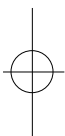


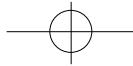


RESUMEN

El artículo no deduce el concepto de neopopulismo a partir de los estudios sobre el populismo. Recuerda, en cambio, las limitaciones de los modelos explicativos clásicos. Critica en particular la repetida negación del carácter político inmanente del fenómeno populista moderno. Tampoco subscribe a la interpretación del neopopulismo como peligro para la democracia representativa. Resalta, por el contrario, la afinidad de los sistemas contemporáneos de alternancia democrática con los nuevos estilos de clientelismo político. Polemiza, por último, con las retaguardias filosóficas del neopopulismo. Las indefiniciones históricas de las teorías de la democracia deliberativa, del comunitarismo –en América Latina con matices propios en las teorías liberacionistas– parecen incapaces de equilibrar un sostén especulativo con una crítica ideológica de las formas actuales de participación política.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - N° 2 - Junio, 2004





DOCUMENTOS

Informe de la Comisión Herzog sobre "Seguridad Social" y Resolución del congreso partidario de la CDU*

Andrea M. Schneider

I. Resumen y comentario del Informe de la Comisión "Seguridad Social" del 29 de septiembre de 2003

A. Consecuencias sociopolíticas del cambio demográfico

Durante muchas décadas, la seguridad social basada en los sistemas de reparto brindó seguridad ante contingencias tales como desempleo, accidente, necesidad de cuidados permanentes, enfermedad y vejez. Hoy, el sistema de reparto enfrenta nuevos desafíos.

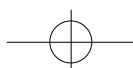
Cambio demográfico

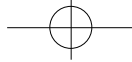
La *tasa de natalidad* en Alemania registra uno de los índices más bajos en todo el mundo. En efecto: en promedio, las mujeres dan a luz a 1,34 niños. Para preservar el nivel demográfico se requeriría una tasa de 2,1. In-

* Resumen y comentario del Informe de la Comisión Herzog sobre "Seguridad Social" del 29 de septiembre de 2003 y de la Resolución del congreso partidario de la CDU del 1 y 2 de diciembre de 2003.

ANDREA M. SCHNEIDER

Coordinadora de bases programáticas en economía y política económica, grupo de trabajo política económica, departamento central Política y Asesoramiento, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlín.



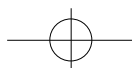


cluso tomando como base una inmigración neta (inmigración después de emigración) de 100.000 personas por año, el número de habitantes descendería de actualmente 82.500.000 a 78.000.000 en el año 2030 y 68.000.000 en el año 2050. Un dato positivo es que la *esperanza de vida* continuará aumentando. Cuarenta años atrás, un hombre de 60 años tenía la expectativa de vivir 15,5 años más; una mujer de 60 años, 18,5 años más. En el año 2050 serán 23,7 y 28,8 años, respectivamente. La población en su conjunto seguirá envejeciendo. La *población activa* (20 a 65 años), que actualmente se ubica en los 52 millones, descenderá hasta el año 2030 a 44 millones y hasta el 2050, a 37 millones. El número de *habitantes mayores de 65 años*, en cambio, pasará de actualmente 13,7 millones a 20,3 millones (2030) y 20,6 millones (2050). El creciente *envejecimiento de la población* se traduce en particular en el *cociente etario*, que es la relación de las personas de 65 años y mayores y el grupo de las personas de 20 hasta 64 años. Esta relación, que al mismo tiempo reproduce la relación entre los que cobran una jubilación y los que aportan al sistema provisional, pasará de actualmente 29,2:100 a 50,1:100 (2030) y 59,4:100 (2050).

El actual retroceso demográfico y el consiguiente proceso de envejecimiento no puede ser compensado ni por inmigración (la inmigración necesaria sería poco realista en cuanto a magnitud y posibilidad de integración) ni por una política demográfica (cuyos efectos se manifiestan recién a más largo plazo).

Impacto de la evolución demográfica sobre los sistemas de seguridad social

Como consecuencia del envejecimiento de la población, cabe esperar un *gasto creciente* en materia de *salud, cuidados permanentes y jubilación*. Por un lado, los costos que demanda la salud y el cuidado de las personas mayores son más altos que para personas más jóvenes; por el otro, a medida que se incrementa la esperanza de vida aumentan también los años durante los que se percibe la jubilación. Otros *factores que determinan el aumento de los costos* son el creciente avance en la medicina y la tecnología médica (por ejemplo, equipamiento médico intensivo en costos); falta de competencia entre los diferentes prestatarios (en particular seguros médicos, hospitales, médicos y farmacias) así como estructuras ineficientes y falta de transparencia en el seguro médico obligatorio y el seguro de cuidados



permanentes (son muy pocos los que actualmente comprenden la compleja trama del seguro médico obligatorio o conocen la forma en que se presenta la liquidación por una visita a un consultorio médico).

Para poder financiar el gasto creciente *deberían aumentar fuertemente los aportes* ante la simultánea disminución en el número de afiliados al sistema. De no implementarse ningún tipo de reforma en los próximos años, cabe esperar un aumento de los aportes de actualmente 42 % de los salarios y sueldos brutos al 54 % en el año 2030 y 61 % en el año 2050. Asimismo, diferentes factores conducen a una disminución en el pago de los aportes que, además, se hace cada vez más irregular: períodos educativos más prolongados, un acceso más tardío a la vida laboral, un índice de desempleo sostenidamente alto y una competencia más intensa en el mundo globalizado.

Ideas rectoras de la Comisión

El incremento de los aportes no aparece como una *solución aceptable*. Esto significaría una carga adicional para los ciudadanos, incrementando aún más los aportes sociales, lo que a la vez redundaría en un mayor desempleo, una economía más débil, más traslado de fábricas a países con mano de obra más barata y un retroceso en la recaudación impositiva. Es *poco realista* pensar que sea posible *reducir el gasto* en seguridad social, incluso asumiendo un aumento en la eficiencia de estos sistemas.

Por lo tanto, preservando la compensación solidaria intergeneracional y los diferentes sectores de ingresos, en adelante, una parte de los costos, en particular los emergentes de riesgos menores, deberán ser *solventados por el individuo* mismo. Sin embargo, para garantizar la capacidad financiera preventiva del individuo se requiere enlazar las reformas con una amplia reforma fiscal. Es necesario liberar los sistemas de seguridad social y, por ende, a sus afiliados, de aquellas prestaciones que no guardan relación con el fin para el que fueron creados. En el pasado se transfirieron algunos objetivos sociopolíticos y otros de carácter general del nivel nacional a los seguros sociales, cuyo financiamiento ahora se reclama exclusivamente a la población activa obligada a aportar al sistema social. Cabe revertir esta situación. Asimismo, es preciso reducir el alto costo laboral que ocasiona esta situación, dado que el crecimiento económico es condición básica para la estabilidad de los sistemas de seguridad social. El objetivo de la Comisión es estabilizar



las cargas patronales *en aproximadamente el 40 % de los salarios brutos*. Las reformas propuestas por la Comisión están concebidas para el más *largo plazo* y tienen por objeto incrementar la resistencia de los *sistemas sociales a la evolución demográfica*.

B. Reforma del seguro de salud

Situación actual

Con fecha 17.10.2003, la segunda cámara legislativa, el *Bundesrat*, aprobó la ley de modernización del seguro médico aprobado por la cámara baja, el *Bundestag*, el 26.09.2003. Buena parte de la ley entró en vigencia el 01.01.2004. Luego de arduas negociaciones, la CDU y CSU consensuaron con los partidos de gobierno algunos puntos esenciales y apoyaron el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo.

A juicio de la Comisión, las medidas adoptadas en el marco del denominado Compromiso 2003 sobre salud, sólo podrán atenuar transitoriamente los problemas que enfrentan las diferentes cajas que brindan seguro médico. Señala la Comisión que se requiere de un paquete integral de medidas diseñado para el mediano y largo plazo, que trascienda el compromiso alcanzado. En ese sentido, la Comisión entiende que en relación con el seguro médico deberá seguir vigente el *principio* de que las prestaciones médicas básicas deberán ser ofrecidas en el marco de los seguros médicos obligatorios para todos los asegurados, al margen de su edad, sexo, estado de salud o capacidad financiera. Asimismo, el avance en la técnica médica deberá beneficiar a la sociedad en su conjunto. De esta manera, la Comisión rechaza toda forma de racionamiento de las prestaciones de salud.

No obstante, *de no encararse las necesarias reformas*, los *costos en concepto de salud aumentarán dramáticamente haciendo cada vez más difícil su adecuado financiamiento* (ver Impacto de la evolución demográfica sobre los sistemas de seguridad social, pág. 130).

Reformas propuestas

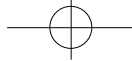
La Comisión mantiene el actual *seguro de cuidados permanentes* para todos los trabajadores en relación de dependencia comprendidos en el seguro médico obligatorio hasta un cierto tope de ingresos; es decir, que conser-

va sin cambios el actual universo de asegurados. El límite hasta el cual los trabajadores y empleados deben aportar al seguro médico obligatorio asciende al 75 % del tope salarial sobre el cual se aporta al sistema previsional (2003: 5.100 euros); en el año 2003 se ubica en los 3.825 euros.

La Comisión entiende que las consecuencias negativas de la evolución demográfica no pueden paliarse *ampliando el universo de asegurados* por otros grupos de personas, como lo prevé el modelo del “*seguro ciudadano*”, por ejemplo. La inclusión de todos los ciudadanos (es decir también los funcionarios, autónomos, etc.) en el seguro médico sólo podría movilizar un monto adicional de aportes poco significativo, en tanto que surgirían *considerables gastos suplementarios*. El resultado sería que el problema de financiación del seguro médico obligatorio se agudizaría y el *aumento en el nivel de las cargas sociales* afectaría en forma sostenida la dinámica de crecimiento en Alemania.

El objetivo de las reformas elaboradas por la Comisión es la transformación del actual seguro de cobertura médica basado en el régimen de reparto en un sistema con cobertura de capital financiado por primas o cuotas, fijadas en forma independiente del ingreso. Se trata, por ende, de un sistema más resistente a la evolución demográfica. Completado un período de transición de 10 años, a contar desde el año en el que se completa el cambio (las estimaciones hablan del año 2013), cada uno de los asegurados abonaría una cuota mensual al seguro médico que se mantendría igual a lo largo de toda la vida. Esta cuota ya no se calcularía en función del ingreso del asegurado, sino en función de los gastos que se estiman que demandará la prestación de la atención médica del asegurado a contar a partir del momento en el que ingresa al sistema hasta el final de su vida. La Comisión rechaza la posibilidad de someter a los asegurados a estudios para verificar posibles mayores riesgos de salud o la inclusión de mayores cuotas para cubrir tales mayores riesgos. El cálculo de los costos estimados considera también, entre otras cosas, el futuro avance en materia de tecnología médica.

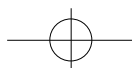
Para un asegurado de 20 años que en el año 2013 ingresa al sistema de seguro médico obligatorio, los cálculos actuariales arrojan una prima cercana a 264 euros. En los primeros años, el nuevo asegurado ocasionará relativamente pocos gastos y, por ende, podrá ir acumulando un *stock de capital individual* a partir de sus aportes, es decir, una previsión individual de capital ahorrado para la vejez, en razón de que a medida que avanza en edad incurrirá en mayores gastos que podrán ser solventados con el *stock* de capital acumulado.



Para un asegurado que en el año 2013 aportó durante 20 años al seguro médico obligatorio pero que durante ese período no acumuló un *stock* de capital individual, la prima debería ser relativamente alta si se pretende cubrir los costos efectivamente generados a lo largo de toda la vida. Sin embargo, la Comisión no desea que los afiliados de mayor edad deban hacer frente a aportes superiores a los que debe desembolsar un joven de veinte años que recién se incorpora al sistema. Por lo tanto, propone un tope máximo de 264 euros como aporte para quienes provienen del sistema viejo. Para que ese tope sea factible, sería necesario formar un *stock de capital colectivo* en una etapa de transición de 10 años hasta la reconversión plena del sistema y el funcionamiento del régimen con cobertura de capital. En el año del cambio se le “entrega” a cada uno de los asegurados una previsión individual, específica según la edad (cálculo actuarial). En caso de que el asegurado más adelante cambie de aseguradora, “se lleva” su previsión individual. El *stock* de capital colectivo ascenderá a unos 290 mil millones de euros. A partir del año 2014, el monto de la cuota vitalicia se recalcula anualmente para aquellos asegurados que recién se acogen al sistema.

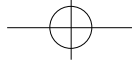
Dado que esta prima constituye una elevada carga sobre todo para los sectores de menores ingresos y el concepto ideado busca preservar la compensación solidaria, el modelo prevé una compensación fiscal para necesitados. Quien no paga impuestos, es decir, jefes o jefas de hogar sin ingresos propios comprendidos en el sistema de seguridad social, recibirán subsidios estatales directos. A tal efecto se necesitará contar con ingresos fiscales anuales en el orden de los 27,3 mil millones de euros.

¿Qué características tendrá la *etapa de transición*? En esta etapa se preservará en esencia el actual sistema de reparto con aportes en función de los ingresos y mínimos no imponibles por familia. Igual que hasta ahora, para establecer el hecho de la *obligación* individual de acogerse al seguro, seguirán siendo determinantes únicamente los ingresos derivados del trabajo. En cambio, para fijar la base de la *contribución* al seguro médico obligatorio, la Comisión propone que en adelante se consideren *todos los ingresos* del asegurado hasta el tope establecido (en el actual sistema de seguro médico obligatorio el tope está fijado en un sueldo bruto mensual de 3.450 euros). Los hijos seguirán gozando como hasta ahora de cobertura médica sin necesidad de realizar aportes adicionales. Para calcular el aporte del cónyuge coasegurado, en adelante se aplicará un *splitting de cónyuges* a menos que puedan comprobarse períodos dedicados a la educación de los hijos o el cuidado actual de familiares.



En contraposición al *splitting* de cónyuges en el derecho fiscal, que busca beneficiar hogares de ingresos medianos y bajos, en el sistema de seguro médico obligatorio, el *splitting* de cónyuges permitirá que quienes perciben mayores ingresos en adelante deberán realizar mayores aportes. Si tomamos, por ejemplo, un matrimonio sin hijos en el que el marido percibe un sueldo mensual de 8.000 euros y su esposa no tiene ingresos propios, en el año 2003 el esposo realizó un aporte, por ejemplo, del 14 % de 3.450 euros (monto tope para los aportes), es decir, 483 euros. Esto equivale al 6 % de sus ingresos. El ingreso superior al tope establecido para calcular los aportes no se considera. La esposa, en cambio, goza del beneficio del seguro sin realizar aportes. En el *splitting* propuesto por la Comisión, la esposa que no puede demostrar un período dedicado a la educación de los niños y que actualmente no cuida a ningún familiar deberá realizar aportes propios. A tal efecto, el ingreso de su esposo se divide en forma ficticia entre él y ella. Es decir, que aporta al sistema 14 % de 3.450 euros y ella, igualmente, 14 % de 3.450 euros. Juntos, el matrimonio aporta 966 euros, lo que equivale al 12 % del ingreso por 8.000 euros. A título comparativo: quien gana 2.000 euros (ubicándose por debajo del tope para calcular los aportes al sistema), paga el 14 % de su ingreso (los porcentajes varían según la compañía de seguro elegida). Vale decir, que el modelo de primas desactiva la actual mayor carga relativa de los sectores de menores ingresos.

Para generar el *stock* de capital es preciso fijar el aporte al seguro médico obligatorio en el 13,4 % por espacio de diez años (según la obra social puede haber ciertas variaciones), quedando un 2,7 % por sobre el nivel que surgirá de efectuar los cálculos actuariales correspondientes, una vez implementadas las medidas propuestas por la Comisión para mejorar la eficiencia y limitar las prestaciones (que a continuación se detallan). Para limitar en forma permanente las cargas patronales y crear una mayor seguridad de cálculo para las empresas, se *fijará el aporte patronal* al sistema de seguro médico obligatorio en aproximadamente el 6,5 % del salario bruto. El 5,4 % del mismo se sumará libre de impuestos al salario del asegurado, es decir, se *desembolsará*. Con el 1,1 % restante, los empleadores formarán un fondo en el marco del seguro obligatorio destinado a financiar el *subsidio por enfermedad* (pagadero a partir de la séptima semana de enfermedad y que asciende al 70 % del salario caído). Hasta el momento, este subsidio era pagado por partes iguales por empleadores y trabajadores. Según la propuesta de la Comisión, pasaría a ser totalmente responsabilidad del empleador,



que ya tiene a su cargo el pago del salario en las primeras seis semanas de enfermedad. De esta manera se crea un claro incentivo para el empleador de evitar condiciones laborales perjudiciales para la salud.

La Comisión recomienda excluir del catálogo general de prestaciones del seguro médico obligatorio prestaciones claramente delimitables más allá de *prestaciones odontológicas* (Compromiso 2003 sobre salud) y traspasarlas a un *seguro obligatorio privado*. Las prestaciones para el *tratamiento* odontológico pasarían a ser solventadas totalmente por los trabajadores. Los aportes mensuales del seguro para tratamientos odontológicos se estiman en unos 23 euros. La responsabilidad particular alcanzaría también a los funcionarios públicos y otros beneficiarios del sistema de reintegros vigente en el sector público alemán como ser diputados, miembros del gobierno y el presidente de la República en lo que respecta a las prestaciones dadas de baja.

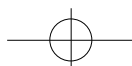
Asimismo, se le otorgará *más libertad a los miembros del sistema en cuanto a decidir sobre el alcance del seguro médico* contraído (por ejemplo, en cuanto a prestaciones adicionales más allá de las prestaciones básicas o en cuanto a la franquicia establecida).

Para atemperar los costos del sistema de salud e incrementar la transparencia de los costos, así como la calidad de las prestaciones, la Comisión propone ampliar el actual sistema de tarjetas de seguro médico utilizadas actualmente sólo para fines administrativos a un sistema integral de *tarjetas y legajos electrónicos*.

En las tarjetas se almacenarían los datos sobre estudios, medicamentos recetados, vacunas, datos sobre emergencias; los legajos son copias electrónicas de todos los datos relevantes de la historia clínica, que son reunidos por todos los médicos y hospitales consultados y que son controlados por el paciente y un médico. El propósito es evitar, entre otras cosas, la duplicación de estudios y la administración de medicamentos que el paciente no tolera.

También sirve al objetivo de reducir costos y lograr una mayor transparencia la introducción del principio de reintegro de gastos, tal como se practica en el caso de los seguros privados. Los pacientes abonan los costos por las prestaciones recibidas y luego presentan las facturas correspondientes para su reintegro ante la caja pertinente. Esto no sólo fortalece la noción de costos del paciente, sino también el control de las facturas médicas.

Además, y para contribuir a una mayor reducción de los costos, se premiarían *medidas preventivas*, como por ejemplo, consultas periódicas al médico con carácter preventivo mediante reintegro de aportes (bono por prevención).



Para mejorar la calidad y eficiencia de la oferta de prestaciones que brindan los médicos, hospitales, prepagas, etc., se promoverá la competencia entre las diferentes cajas que ofrecen seguros médicos (por ejemplo, garantizando la libre elección y facilitando el cambio de compañía de seguro) y en el mercado de los medicamentos y creando *condiciones de competencia justas* para todos los actores.

Para aliviar la situación de los pacientes pero también del sistema, la Comisión recomienda reducir el IVA para el bien de primera necesidad “medicamento” así como para ortodoncia, al 7 % (hasta ahora 16 %).

¿Qué efecto redistributivo genera el sistema de primas? La redistribución en beneficio de los ingresos medios y bajos ya no tendrá lugar dentro del sistema de seguro médico obligatorio en el que no están contemplados los funcionarios y los mayores ingresos y en el que el tope de deducción de aportes hace que los sectores de menores ingresos deban soportar una mayor carga porcentual de aportes que los sectores de mayores ingresos. En adelante, *la compensación solidaria tendrá lugar dentro del sistema tributario*, en el que se considerará la diferencia en la capacidad contributiva de los ciudadanos y empresas mediante una alícuota progresiva y en el que se tendrá en cuenta todo tipo de ingresos (por ejemplo, alquileres e intereses). La Comisión sostiene que se trata de un mecanismo de redistribución más justo. Al mismo tiempo, el mecanismo establece la mayor transparencia posible de los costos que demanda la compensación solidaria.

En su argumentación, la CDU suele distinguir entre prima y monto global *per cápita*, aun cuando el público suele usar estos conceptos como sinónimos. Mientras que la *prima* para un cierto grupo etario se mantiene *constante de por vida* sobre la base de los costos que se producirán para ese grupo siendo, por ende, previsible y además *independiente del cambio demográfico*; en modelos con *sumas globales per cápita*, en general el precio unitario se recalcula anualmente para todos los asegurados sobre la base de los costos de salud que acontecen en un año para todos los asegurados. Vale decir, que la prima se mantiene para el asegurado constante de por vida, en tanto que la suma global *per cápita* se modifica para todos anualmente. En ambos modelos se produce una redistribución entre sanos y enfermos. En un modelo de pago global *per cápita* se produce, además, una redistribución entre jóvenes y mayores en el sentido de que los jóvenes asumen una parte superior a la que proporcionalmente les correspondía de los gastos en salud de los mayores. En virtud de la evolución



demográfica, esta carga se acrecienta con el tiempo y, por lo tanto, se considera cada vez más injusta.

Otra ventaja importante del sistema de primas respecto otros modelos y también respecto del seguro ciudadano es, a juicio de la Comisión, la *clara reducción de las cargas sociales a pagar por los empleadores* con el consiguiente impulso sobre el crecimiento y el empleo.

C. Reforma del seguro de cuidados permanentes

Situación actual

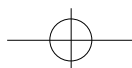
Actualmente, en Alemania viven 1,9 millones de personas que dependen en forma permanente de cuidados y que en su gran mayoría son atendidos por familiares. En vista del envejecimiento de la población y la consiguiente explosión de costos en materia de cuidados, el sistema se enfrenta a la necesidad de encarar una profunda reforma.

Sin reformas la alícuota correspondiente pasará de actualmente 1,7 % a 2,6 % en el año 2030. No obstante, desde la implementación del seguro de cuidados permanentes en 1995, las prestaciones para los beneficiarios se mantuvieron constantes, en tanto que los costos por estas mismas prestaciones han venido incrementándose. Si consideramos un incremento periódico de las prestaciones, la alícuota debería pasar incluso a 3,9 % (2030) y 5,8 % (2050) para ajustarse a la evolución de los costos.

Reformas propuestas

Las reformas propuestas conceden prioridad al cuidado domiciliario por sobre el cuidado hospitalario y las medidas de prevención y de rehabilitación por sobre las medidas de cuidado permanente. Asimismo, se deja en claro que la necesidad de recurrir a cuidados permanentes no implica necesariamente depender de la asistencia social.

En ningún caso la reforma del seguro de cuidados permanentes podrá financiarse recortando prestaciones en especie y monetarias, por ejemplo, eliminando el Nivel 1 de Cuidados Permanentes. La Comisión aboga por preservar los diferentes niveles establecidos. No obstante y a los efectos de fortalecer el cuidado domiciliario, recomienda ajustar los subsidios. En los Niveles 1 y 2 de cuidados hospitalarios, estos subsidios son sensiblemente



superiores a los subsidios fijados para los cuidados domiciliarios. En general, una reforma tendrá que garantizar un nivel constante de prestaciones y evitar una permanente necesidad de contribución creciente de los beneficiarios del sistema. A tal efecto *se ajustarán (dinamizarán) las prestaciones a los costos reales que demandan los cuidados.*

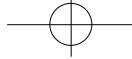
En analogía con el seguro médico obligatorio, el sistema de cuidados permanentes será transformado, *luego de un período de transición*, en un *régimen de capitalización*. En la fase de transición, que abarcará un período estimativo hasta el año 2030 y por ende será más largo que la transición que demanda la reforma de seguro médico, se generará un *stock* de capital colectivo que permitirá fijar un tope permanente para los aportes de la generación mayor. El aporte mensual vitalicio para una persona de 20 años será de aproximadamente 52 euros, en tanto que la persona de 45 años o mayor aportará unos 66 euros.

Al igual que en el caso del seguro médico, se tomarán *todos los ingresos* del asegurado hasta el tope fijado para las contribuciones, a los efectos de calcular el aporte en la fase de transición.

También en este caso quedarán *asegurados sin aporte adicional* los hijos y el cónyuge del asegurado que no cuenten con ingresos propios y que eduquen a los hijos o que cuiden a familiares (sólo por el tiempo que dure el cuidado). Además, se otorgará a los cónyuges con hijos un beneficio adicional de 10 euros por hijo y por mes, financiado con recursos fiscales generales. Esta forma de compensación social, que ascenderá a unos 9 mil millones de euros anuales, será financiada mediante impuestos. El método del *splitting de cónyuges* será aplicado análogamente al aplicado al seguro médico.

Básicamente, la Comisión busca preservar el *financiamiento paritario* a través de aportes de empleadores y trabajadores al sistema. A fin de aliviar las cargas sociales de los empleadores o bien evitar un incremento en las cargas patronales en la fase de transición, la Comisión propone renunciar a un día de vacaciones o un feriado o a prolongar el tiempo de trabajo anual. De esta forma se reduce el aporte patronal para el seguro de cuidados permanentes de 1,6 % a real 1,1 %.

En comparación con los asegurados más jóvenes, que contribuirán a lo largo de toda su vida activa a financiar el seguro de cuidados permanentes, los actuales beneficiarios del sistema gozan de ciertos privilegios, dado que han realizado muy pocos aportes. A fin de distribuir más justamente las



cargas entre las generaciones, se propone un aumento moderado del aporte de los jubilados al seguro de cuidados permanentes, considerando criterios sociales, número de hijos y tiempo que se realizaron aportes al sistema.

D. Reforma del sistema previsional

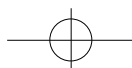
Situación actual

Frente a un decreciente número de aportantes (baja tasa de natalidad) existe una creciente prolongación de beneficio provisional en el tiempo (régimen de jubilación anticipada y mayor expectativa de vida). *Si no se encaran reformas*, será menester recurrir a un significativo aumento en los aportes al sistema previsional para garantizar el actual nivel jubilatorio, o mantener los aportes en los niveles actuales y llevar las jubilaciones hasta un nivel igual o incluso inferior al de asistencia social.

Reformas propuestas

Las reformas persiguen como *objetivo* establecer un nuevo equilibrio entre el sistema previsional público, privado y los planes de pensiones que se acuerdan con las empresas con medidas destinadas directamente a combatir la pobreza en la vejez; preservar la relación entre aportes y haberes jubilatorios; mejorar el sistema previsional de las mujeres; fortalecer el sistema previsional para grupos familiares y limitar los aportes al sistema provisional al 20 %.

La Comisión descarta que exista una alternativa que permita reestructurar el actual sistema de reparto, transformándolo en un sistema financiado en forma total o mayoritariamente por el principio de capitalización. No obstante, el objetivo debe ser fortalecer los sistemas previsional privado y de empresa basados en la capitalización. Para eso, es insoslayable combinar la reforma del sistema previsional con una profunda reforma fiscal que alivie la carga impositiva del contribuyente, dejándole más margen para los aportes a un régimen jubilatorio privado. En lo sucesivo, la contribución que realice la familia a la educación de los hijos deberá financiarse con recursos fiscales generales, dado que se trata de una función que atañe a toda la sociedad y, por ende, no puede recaer exclusivamente sobre los aportes de los afiliados.



La reforma propuesta apunta a *ampliar los períodos durante los cuales se realizan los aportes*. A tal efecto se prevé prolongar la vida activa efectiva hasta en 4 años. En lo sucesivo, recibirá jubilación completa quien acredite 45 años de aportes y tenga 63 años cumplidos o que, con una menor cantidad de aportes acreditados, tenga 67 años cumplidos. En cambio, quien desee acogerse a los beneficios de la jubilación antes o después de estas fechas recibirá una jubilación que se traducirá en una quita o un suplemento equivalente a la menor o mayor cantidad de aportes o la mayor o menor edad en función de los cálculos actuariales correspondientes. La edad jubilatoria, actualmente de 65 años, se elevará entre los años 2011 y 2023 paulatinamente a 67 años. Se eliminarán los incentivos para acogerse a una jubilación anticipada. Asimismo, será responsabilidad de los estados provinciales acortar el período de formación profesional inicial, permitiendo así un ingreso más temprano a la vida laboral activa con aportes provisionales obligatorios.

El ajuste porcentual anual o el incremento de las jubilaciones que se calcula a partir de una fórmula de ajuste previsional (valor actual de las jubilaciones) se corregirá mediante un *factor demográfico ampliado*, de tal modo que ingrese en la ecuación la relación descendente entre aportantes y beneficiarios del sistema. A medida que se incremente la expectativa de vida y/o se reduzca la población en actividad, también se incrementarán más lentamente las jubilaciones. Cabe estudiar la posibilidad de sustituir la actual prestación básica por una jubilación mínima financiada con impuestos en función de las necesidades, que se ubique un 15 % por encima de la asistencia social.

Luego de las elecciones nacionales de 1998, la coalición de gobierno integrada por verdes y socialdemócratas eliminó el factor demográfico aprobado por el gobierno anterior integrado por demócratas cristianos, social cristianos y liberales, que debía aplicarse por primera vez en 1999. La Comisión creada por el gobierno rojo-verde, la llamada Comisión para la Sustentabilidad del Financiamiento de los Sistemas de Seguridad Social (“Comisión Rürup”), propone ahora la introducción de un factor de sustentabilidad que considere la evolución del cociente etario y que es prácticamente idéntico al factor demográfico ampliado propuesto por la Comisión Herzog.

Para considerar debidamente la educación de los hijos y *garantizar el seguro de vejez en particular de las mujeres y de jefes o jefas de hogar solos*, la



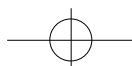
Comisión recomienda duplicar los tiempos de educación de los hijos que ingresan en el cálculo de la jubilación y aumentar el nivel de la misma: para hijos nacidos después del primero de enero de 1992, en adelante se considerarían seis años en lugar de tres y para hijos nacidos antes del primero de enero de 1992 se considerarían dos años en lugar de uno. Dado que cuando hablamos de tiempo dedicado a la educación de los niños hablamos de algo que interesa a la sociedad en su conjunto, los fondos necesarios se financiarán en adelante con recursos impositivos. Por idéntica razón, las *prestaciones ajenas al seguro* (por ejemplo, jubilación para días de internación o prisión en la Segunda Guerra Mundial) también serían solventadas en su totalidad por un *subsidio federal* financiado con impuestos generales.

En las últimas décadas, los proyectos de vida de las familias y las mujeres han sufrido una fuerte transformación, incrementándose el número de mujeres que trabajan y reduciéndose la cantidad de hogares en los que los maridos son los únicos proveedores de ingresos al hogar. Por lo tanto, también deberá ajustarse el sistema de previsión para el cónyuge superviviente a la nueva realidad. La Comisión recomienda reducir gradualmente el monto de las *pensiones para el cónyuge superviviente*.

Asimismo, la Comisión recomendó incrementar el fondo de reservas para compensar oscilaciones en el sistema al equivalente a dos meses de desembolsos correspondientes a haberes pasivos (en septiembre de 2003 se ubicaba en el 0,39 del desembolso mensual). Esta reserva tiene por finalidad garantizar que a pesar de las oscilaciones, en parte muy pronunciadas, del sistema, no se produzcan cuellos de botella en su financiamiento y las jubilaciones puedan abonarse puntualmente a comienzos de cada mes.

Por otra parte, la Corte Constitucional Federal ha emitido un fallo indicando que hasta el primero de enero de 2005 deberá encontrarse una solución al problema del tratamiento desigual que actualmente sufren los aportes jubilatorios. La Comisión recomienda eximir *los gastos previsionales de la obligación de tributar y la imposición de los haberes pasivos* (principio de la "imposición en el extremo posterior").

Para fortalecer los *planes de pensiones que otorgan las empresas* se propone acordar al momento de celebrarse un contrato de trabajo la correspondiente transformación de la remuneración en forma obligatoria. El contrato de previsión social o plan de pensiones acordado con las empresas tendrá carácter personal para que se preserve en caso de cambiar el empleador. La Comisión entiende que el actual *sistema de promoción estatal de la previsión*





privada (“Jubilación Riester”) ha fracasado. Es preciso simplificar el actual sistema de promoción debido a su elevado grado de complejidad, promover la adquisición de vivienda para uso personal y liberalizar las exigencias a los productos previsionales promovidos por el Estado.

E. Reforma del seguro de desempleo

Situación actual

En la actualidad, el sistema de seguro de desempleo presenta numerosas situaciones no deseadas y de incentivos distorsivos. Ya no existe una adecuada relación entre aporte y prestación, el carácter de seguro del sistema se vio socavado y el seguro distorsionado al haberse adicionado funciones sociopolíticas ajenas a la función específica del seguro. *De no proceder a reformar el sistema*, estas deficiencias en el seguro de desempleo se constituirán en una pesada carga para la seguridad social en general y erosionarán su base financiera.

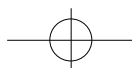
Reformas propuestas

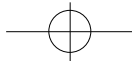
La Comisión propone mantener el sistema actualmente vigente. El objetivo de la reforma es destacar su carácter de seguro, además de restablecer una adecuada relación entre aportes y prestaciones. Resulta poco adecuado un sistema en el que el status de desempleado es más atractivo que aceptar un empleo. La Comisión aspira a que el aporte al seguro sea inferior al 5 % (actualmente 6,5 %).

El seguro de desempleo deberá cubrir los costos que demanda el cumplimiento de las siguientes *funciones centrales*

- agencia de colocación;
- pago del seguro de desempleo, suspensiones e insolvencias;
- asesoramiento laboral y ubicación en puestos de formación profesional;
- política de mercado laboral activa, estrictamente orientada a la colocación de mano de obra y,
- reconversión laboral.

La Comisión somete a consideración diversas propuestas tendientes a *eliminar* ciertas medidas actualmente en vigencia (por ejemplo, JUMP (*Jugend*





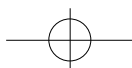
mit Perspektive - programa destinado a reducir el desempleo juvenil) y ABM-/SAM (programa de generación y empleo y programa de ajuste estructural) en la parte occidental del país), *desafectarlas* del seguro por desempleo (por ejemplo, PSA (ropa protectora personal, ABM/SAM (programa de generación y empleo y programa de ajuste estructural) en la parte oriental del país) y a *reducir las prestaciones* (por ejemplo, capacitación profesional).

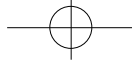
Para restablecer una adecuada relación entre aportes y prestaciones y motivar a los desocupados a buscar acelerada y activamente un nuevo empleo, se propone la siguiente *graduación* en lo que se refiere al pago del seguro por desempleo:

- cumplidos 12 meses en un empleo con aportes al seguro de desempleo se adquiere derecho a percibir el seguro por espacio de seis meses;
- al cabo de 16 meses de aportes, el beneficio se eleva a 8 meses;
- luego de 20 meses de aportes se tendrá derecho a acogerse a los beneficios del sistema durante 10 meses;
- luego de 24 meses de aportes y más, se tendrá derecho a percibir el seguro durante 12 meses.
- (quedará eliminada la graduación de 12 a 32 meses de los desocupados entre 45 y 65 años.)
- los aportantes que tengan 55 años o más y que en los últimos siete años pueden acreditar 48 meses de aportes, tendrán derecho a cobrar durante 18 meses el seguro por desempleo.
- para los aportantes que durante 40 años realizaron aportes se establecerá, por razones de protección de confianza, un período de transición una solución especial que otorga derecho a 24 meses de seguro de desempleo.

En general, el seguro de desempleo constituye un seguro solidario contra uno de los grandes riesgos de la vida. El financiamiento de riesgos menores, como ser etapas de desempleo breves, puede ser solventado por el individuo mismo. Por lo tanto, se propone reducir el subsidio por desempleo en el primer mes de desempleo en un 25 %, siempre que no se ubique por debajo del nivel de la asistencia social.

A juicio de la Comisión, para reducir el desempleo, además de introducir las reformas al sistema de seguro de desempleo, es determinante *reformar el mercado laboral y tomar medidas sociopolíticas*. A tal efecto, es necesario

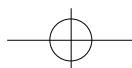




avanzar en la transformación de las actuales prestaciones sustitutivas de salario en prestaciones salariales complementarias, una reorientación de la asistencia social y del subsidio por desempleo y una transferencia de la política laboral regional al nivel municipal – medidas contempladas en el proyecto de ley presentado por la CDU/CSU (Ley sobre bases vitales) que fuera girado en septiembre del presente año al *Bundestag* y al *Bundesrat*.

F. Análisis general del impacto de las reformas propuestas

- Si no se encaran las debidas reformas, la *suma de los aportes* a los cuatro grandes seguros del sistema de seguridad social pasará de actualmente 42 % a un total de 54 % en el año 2030 (en el año 2050, incluso sumará el 61 %). La reformas propuestas por la Comisión permitirán reducir los aportes en forma permanente al 26 % (en el año 2030), es decir, en más de la mitad.
- Las reformas permitirán reducir los *gastos de los seguros sociales* en el año 2030 en más de 325 mil millones de euros.
- En términos netos, esta reducción implicará un incremento en el ingreso disponible de los *trabajadores* en el año 2030 de 40 mil millones de euros, considerando los mayores gastos derivados del sistema de capitalización con pago de primas o cuotas y los seguros adicionales; dicho monto equivale a un incremento en los ingresos del orden del 13,3 %.
- Los *empleadores* tendrán beneficios por 44 mil millones de euros.
- Los mayores gastos para el *sector público* ascenderán en el año 2030 a 43 mil millones de euros (la CDU analiza actualmente las diferentes posibilidades de financiamiento).
- También las *familias* se verán beneficiadas con las reformas al experimentar un sensible alivio en materia de aportes a los sistemas de seguro obligatorios.
- Para *futuros jubiladas y jubilados*, el ingreso disponible se reduce en unos 260 euros por mes, lo que se debe fundamentalmente a un incremento más lento de los haberes jubilatorios. No obstante, según los cálculos de la Comisión, las jubilaciones aumentan en términos reales. La jubilación media se ubicará en el año 2030 un 12 % por sobre su valor actual. Además, la futura generación de jubilados del año



2030 será la generación de los trabajadores que sentiría claramente el alivio que representa los menores aportes en los años previos. Gracias a las reformas impulsadas, tuvieron la posibilidad de adherir a un sistema privado y a negociar planes de pensiones con las empresas, compensando con creces las menores prestaciones del sistema provisional público.

La Comisión "Seguridad Social" considera que las reformas propuestas permiten elaborar bases financieras sólidas para un sistema de seguridad social equilibrado y, por ende, realizar un aporte fundamental a la sustentabilidad del estado de bienestar. La Comisión considera que se trata de un *"nuevo contrato generacional"*.

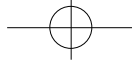
Cuadro sinóptico de la reforma que impulsa la Comisión Herzog

Seguro médico obligatorio		
Hoy	Etapa de transición de aprox. 10 años (2003-2012)	A partir de 2013 (primera fecha posible)
Sistema de reparto	Creación de un stock de capital colectivo	Modelo de capitalización con pago de primas o cuotas; Transformación del stock de capital colectivo en previsiones específicas para retiro por vejez
Aporte: aprox. 14,0 % (según la caja de seguro médico) (50 % aporte del trabajador y del empleador)	Trabajador: 6,9 % Empleador: 5,4 %, aporte constante, (desembolso al trabajador) + 1,1 % (stock de capital para subsidio por enfermedad) = 13,5 %	Trabajador: prima constante de aprox. 264 euros (afiliados nuevos y asegurados actuales) Empleador: 5,4 % aporte constante, (desembolso al trabajador) + 1,1 % (stock de capital para subsidio por enfermedad)

- Seguro por grupo familiar sin aumento de prima
- Seguro por grupo familiar (hijos, familiares a cargo de tareas de educación o cuidados sin ingresos propios)
- Ampliación de la base de aportes a todo tipo de ingresos
- *Splitting* de cónyuges
- Seguro por grupo familiar con hijos
- Compensación solidaria para sectores bajos ingresos
- Baja de prestaciones

Seguro de cuidados permanentes

Hoy	Etapa de transición de aprox. 26 años (2003-2030)	A partir de 2030 (primera fecha posible)
Sistema de reparto	Creación de un stock de capital colectivo	Modelo de capitalización con pago de primas o cuotas; transformación del <i>stock</i> de capital colectivo en provisiones específicas para retiro por vejez.
Aporte: 1,7 % (Trabajador: 0,85 % Parte patronal: 0,85 %)	Aporte: 3,2 % (Trabajador: 1,6 %; Empleador: 1,6 %)	Trabajador: cuota constante de 52 euros (ingreso) o de 66 euros (mayores de 45 años) Empleador: 1,6 %
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beneficios de 10 Euros por hijo y por mes en las cuotas ■ Seguro por grupo familiar, familiares a cargo de la educación y los cuidados sin ingresos propios ■ <i>Splitting</i> de cónyuges 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sin estudios o adicionales por mayores riesgos y obligación de contratación de las agencias aseguradoras
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Se mantienen todos los niveles de cuidados, prestaciones monetarias y en especie dinámicas ■ Se fortalece el cuidado en el hogar 	



Sistema provisional

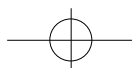
Hoy	En el futuro (a partir del momento en que se implementa la reforma)
Sistema de reparto Jubilación a los 65 años Aporte: 19,5 % (50 % trabajador y empleador, respectivamente) 63 a 67 años)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Jubilación plena luego de 45 años de aportes (banda de edad para acogerse a la jubilación: ■ Factor demográfico ampliado ■ Duplicación de los períodos de educación ■ de los hijos computados para el haber jubilatorio ■ Fortalecimiento de planes de pensiones privadas y de empresas ■ Baja de prestaciones ajenas a la función de seguro

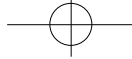
Seguro de desempleo

Hoy	En el futuro
Percepción del subsidio en función de edad y aportes: 6-32 meses Aporte: 6,5 % (50 % trabajador y empleador, respectivamente)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reducción del período de percepción del beneficio (máx. 12 meses, excepción: aportes 40 años o edad 55 años) y del subsidio (en el primer mes un 25 %) ■ Baja de prestaciones ajenas a la función de seguro ■ Eliminación de incentivos para acogerse al beneficio de la jubilación anticipada ■ Menos burocracia y más responsabilidad para la política laboral regional

II. Resolución del congreso partidario de la CDU del 1 y 2 de diciembre de 2003

Luego de una exhaustiva deliberación sobre las recomendaciones de la Comisión Herzog en el seno de la Democracia Cristiana y del Partido Socialcristiano bávaro así como en la opinión pública general y luego de una amplia deliberación durante el congreso partidario de la CDU celebrado el primero de diciembre de 2003 en la ciudad de Leipzig, los delegados aprobaron con 4 votos en contra y una abstención la moción presentada por la mesa ejecutiva del CDU con el título de *Un cambio justo para Alemania. Un nuevo contrato generacional para nuestro país*. Al hacerlo, adoptaron los aspectos esenciales de las recomendaciones propuestas por la Comisión Herzog.





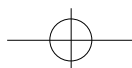
A. Reforma del seguro médico

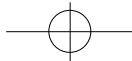
El congreso partidario hizo suyo el cambio de paradigmas propuesto por la Comisión Herzog, que implica la transformación del sistema de seguro médico obligatorio. El sistema dejaría de funcionar sobre la base del pago de aportes en función de los ingresos, para pasar a ser un sistema con cobertura de capital basado en el pago de primas independiente de los ingresos. En el análisis detallado de la reforma, el Congreso modificó algunos aspectos puntuales. El Informe Herzog propuso reconvertir el sistema a *primas de salud* luego de una etapa de transición de 10 años durante los cuales se crearía un *stock* de capital colectivo. La Resolución del Congreso, en cambio, prevé introducir el sistema en la primera fecha posible materializando un cambio de gobierno.

El Congreso propone una cuota total de 200 euros por afiliado adulto y se compone de un aporte básico de 180 euros y un aporte provisional de 20 euros. El aporte básico sirve para asegurar a las cajas prepagas ingresos por igual monto, que les permite financiar y preservar el actual catálogo de prestaciones. A diferencia de la propuesta presentada por la Comisión Herzog, la prima es sensiblemente inferior y no se mantiene constante a lo largo de toda la vida. Más bien debe ser ajustada de conformidad con la evolución de los costos en el sistema de salud.

La CDU descartó otras dos propuestas de la Comisión Herzog. Se manifestó contraria a pasar el subsidio por enfermedad, actualmente financiado por trabajadores y empleadores, a la responsabilidad exclusiva del empleador. Tampoco se mostró de acuerdo con excluir del catálogo de prestaciones del seguro de enfermedad los tratamientos odontológicos y llevarlos a la responsabilidad absoluta de los trabajadores. En cambio, el Congreso adhirió a la propuesta de la Comisión Herzog de otorgar a los asegurados más libertad de acción en cuanto al alcance de las prestaciones, la posibilidad de financiar prestaciones suplementarias mediante mayores aportes y la posibilidad de pagar menores aportes con mayores franquicias.

En principio, la resolución mantiene el modelo original de la Comisión Herzog, que prevé la reconversión a un modelo con primas constantes a lo largo de toda la vida, generando a tal efecto un *stock* de capital colectivo. No obstante, organiza la creación de *stock* de capital mediante una prima de 20 euros uniforme para todos los asegurados y no prevé una fecha cierta para la



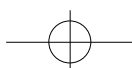


reconversión. El Informe Herzog había previsto para la creación de *stock* de capital hasta el año 2013 como primera fecha de implementación, un incremento de los aportes al seguro de enfermedad de aproximadamente 2,7 puntos porcentuales. En ese caso, los asegurados habrían contribuido a la creación del *stock* de capital en función de sus ingresos. En ambos modelos se transforma el *stock* de capital al momento de la reconversión en un modelo de primas vitalicias en provisiones individuales fijadas en base a cálculos actuariales.

Según la resolución adoptada por la CDU, los *menores* siguen amparados por el coseguro sin aporte adicional, aunque la agencia encargada de abonar las asignaciones familiares paga por éstos un aporte que asciende a la mitad del aporte básico, esto es *90 euros*. De este modo, en lo sucesivo todos los contribuyentes se repartirán los costos de enfermedad de los menores (hijos de los sectores alcanzados por el seguro obligatorio) y no sólo los asalariados con seguro obligatorio como es actualmente el caso. Con esta decisión se traslada la función social de promover la familia al sistema impositivo.

Tal como fuera previsto por la Comisión Herzog, se establecerá un *tope* de *6,5 %* del salario bruto para el *aporte patronal* al seguro de enfermedad. Sin embargo, la Comisión Herzog preveía adicionalmente *1,1 puntos porcentuales* del aporte patronal para la transferencia del subsidio por enfermedad a la responsabilidad del empleador, agregando los restantes *5,4 %* al salario del trabajador, libre de impuestos. En la resolución adoptada por el congreso partidario, en cambio, está previsto abonar la alícuota completa del *6,5 %* a los asalariados que, además, quedaría sujeta a *imposición* como parte efectiva del sueldo.

La *compensación social* para los sectores de bajos salarios prevista en el Informe Herzog quedó concretada en el marco de resolución partidaria. La compensación se hará automáticamente entre la agencia fiscal y la prestataria del seguro médico sobre la base de la notificación de la dirección impositiva sobre el pago del impuesto sobre las rentas de las personas físicas, tomándose en general la notificación del anteúltimo año calendario. Según los actuales niveles de aportes al seguro médico obligatorio, el tope de ingresos para la compensación solidaria se ubica en aproximadamente *1.400 euros* para solteros y *2.800 euros* para casados con un solo ingreso. No se computarán los bienes patrimoniales. El congreso partidario ratifica de esta manera el traslado de la compensación solidaria del sistema del seguro de



enfermedad al sistema impositivo con lo cual, en lo sucesivo, todos los contribuyentes deberán aportar en función de su capacidad económica al financiamiento de esta función social.

Al establecerse una etapa de transición de 4 años a contar a partir de la reconversión, se busca garantizar que –considerando la incorporación del actual aporte patronal al salario– el sistema de primas o cuotas no signifique para los asegurados una mayor erogación efectiva que la que debían efectuar antes de la reconversión del sistema. Cumplida la etapa de transición, se evita una carga excesiva de los asegurados limitando la *carga total de primas de un hogar al 15 % de los ingresos brutos totales de ese hogar*.

Las primas correspondientes a los menores, que sumarían un valor estimado entre 15 y 17 mil millones de euros, podrán solventarse con los impuestos retenidos sobre los aportes patronales al seguro médico.* El financiamiento de la compensación social para sectores de bajos salarios, que insumirá unos 10 mil millones de euros, podrá ser solventado con los ingresos generales del impuesto a los ingresos, que aumentará en función de una mayor dinámica económica, la reducción de subsidios o la combinación de la reforma social con una profunda reforma del impuesto sobre las rentas de las personas físicas

La prevención no sólo deberá considerarse en el diseño de las primas mediante bonificaciones por prevención, sino transformarse en un eje de igual importancia que los tratamientos terapéuticos de rehabilitación y cuidados.

B. Reforma del seguro de cuidados permanentes

El congreso partidario de la Democracia Cristiana aprobó también la reforma del sistema de cuidados permanentes planteado por la Comisión Herzog, que recomienda reconvertir el sistema a un régimen de capitalización con *sistema de primas*. Al igual que en el caso del seguro de enfermedad obligatorio, se propone que los aportes patronales queden incorporados al salario del trabajador y sujetos al pago de impuestos. Se propone dinamizar las prestaciones. El congreso rechazó de plano la eliminación del Nivel 1 de cuidados.

* N. de la R. de DP: éstos pasaron a integrar los salarios y quedaron sujetos a tributación.



Según sentencia de la Corte Constitucional Federal, es inconstitucional exigir de los afiliados al seguro de cuidados permanentes que educan a hijos y, por ende, realizan un aporte monetario y generativo al funcionamiento del sistema de seguridad social de reparto, iguales contribuciones que a los afiliados sin hijos. En consecuencia, se propone una *bonificación de 10 euros* por hijo y mes a matrimonios con hijos. La CDU rechaza, por el contrario, un incremento de los aportes de aquellos asegurados que no educan a niños o cuiden familiares.

C. Reforma del sistema previsional

En sus resoluciones, los delegados también adoptaron las recomendaciones de la Comisión Herzog en lo atinente a la reforma del sistema jubilatorio. Sin embargo, en lugar de duplicar el período de educación de los hijos que se toma en consideración para el cálculo de la jubilación y que contribuye a incrementar los haberes pasivos, sólo se lo *incrementa en dos años*. De esta manera, serán computados, para los futuros jubilados y jubiladas por hijos nacidos después del 01.01/1992, cinco en lugar de tres años, y para hijos nacidos con anterioridad al 01/01/1992, tres años en lugar de uno. Asimismo, se otorgará en el período previsto para la educación de los hijos *un subsidio por valor de 50 euros* por hijo y mes financiado con impuestos. La CDU subraya, asimismo, enfáticamente su intención de reducir el sistema de pensiones por viudez sólo en la medida en que se hubiera alcanzado el objeto de una jubilación independiente para las mujeres.

D. Reforma del seguro de desempleo

El congreso partidario adoptó todas las recomendaciones formuladas respecto de la reforma del seguro de desempleo. Adicionalmente propone examinar en el año 2006 la posibilidad de eliminar el régimen especial para asegurados con 40 años de aportes ante una eventual mejora en la marcha de la economía y del mercado laboral.

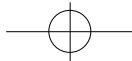
Cuadro sinóptico de la resolución del congreso partidario

Seguro médico obligatorio

Hoy	Luego de la reconversión
Sistema de reparto	Sistema de capitalización con pago de primas o cuotas
Aporte: aprox. 14 % (según la prestataria de seguro médico) (50 % trabajador y empleador, respectivamente)	Empleador: aporte constante del 7 %, incorporación al salario del trabajador, queda sujeto a tributación Trabajador: prima de aprox. 200 euros (180 - aporte básico + 20 euros aporte previsional)
Seguro del grupo familiar sin incremento de aporte	Cónyuges que no registran un empleo con seguro obligatorio: prima de aprox. 200 euros Hijos: prima de aprox. 90 euros (50 % del básico); Fondos son girados por la agencia encargada de abonar las asignaciones familiares a la caja de seguro médico) Compensación solidaria para sectores de bajos ingresos

Seguro de cuidados permanentes

Hoy	Luego de la reconversión
Sistema de reparto	Sistema de capitalización con pago de primas o cuotas
Aporte: 1,7 % (Trabajador: 0,85 % Empleador: 0,85 %)	Empleador: aporte const. de 1,7 %, incorporación al salario del trabajador, queda sujeto a tributación Trabajador: Prima con aporte básico y previsional euros en forma análoga al seguro médico obligatorio Beneficio de 10 euros por hijo y mes
Seguro del grupo familiar	Primas (análogamente al seguro médico obligatorio) <ul style="list-style-type: none"> ■ Se mantienen todos los niveles de cuidados, dinamización de las prestaciones monetarias y cuidados ■ Se incentivan los cuidados en el hogar



Seguro jubilatorio

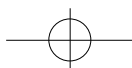
Hoy	En adelante (a partir del momento en que se implementa la reforma)
Sistema de reparto Jubilación a los 65 años Aporte: 19,5 % (50 % trabajador y empleador, respectivamente)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Jubilación sin quitas a partir de los 45 años de jubilación (edad de jubilación entre 63 y 67 años) ■ Factor demográfico ampliado ■ Incremento de los períodos dedicados a la ecuación de los hijos computables para la jubilación ■ Subsidio de los aportes jubilatorios (50 euros por hijo y mes) financiado con impuestos ■ Incentivos para planes de jubilación privados y de empresas ■ Baja de prestaciones no específicas del seguro

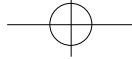
Seguro de desempleo

Hoy	Futuro
Período de percepción: 6-32 meses Aporte: 6,5 % (50 % trabajador y empleador, respectivamente)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reducción del período de percepción (máx. 12 meses, salvedad aportes 40 años o edad 55 años) y del monto de la prestación (en el primer mes en 25 %) ■ Baja de prestaciones ajenas a la finalidad del seguro ■ Eliminación de los incentivos para acogerse a un régimen de jubilación anticipada ■ Menos burocracia y más responsabilidad para la política de mercado laboral a nivel regional

III. Pautas de análisis para el debate

El impacto de la evolución demográfica sobre los sistemas de seguridad social y, en definitiva, sobre el crecimiento y el empleo, se vienen discutiendo exhaustivamente desde hace décadas y ya se ha presentado una serie de propuestas para la reforma de la seguridad social. En vista de una creciente presión por impulsar reforma concretas, desde hace algún tiempo la política ha comenzado a analizar en mayor profundidad una transformación del sistema. Luego del debate de los resultados presentados por la Comisión





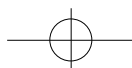
Rürup instituida por el Gobierno Federal, los resultados de la Comisión Herzog y las resoluciones del congreso partidario de la CDU realizan un aporte sustancial a un amplio debate en torno a la reforma de los sistemas de seguridad social.

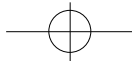
A. Consolidación de las finanzas

Más allá de las urgencias de corto plazo que plantea la situación actual, la Comisión Herzog elaboró concepciones que apuntan a consolidar el financiamiento de los sistemas de seguridad social en el largo plazo. Entre las medidas elaboradas figura el fortalecimiento de un sistema de retiro por capitalización privado y planes de pensiones de la industria, que son independientes de la evolución demográfica, ya que se asientan sobre un sistema de capitalización individual, en tanto que en el sistema actual de reparto, la generación activa contribuye los fondos requeridos para atender las necesidades de la generación de jubilados. El nuevo régimen permitirá evitar una mayor carga de las nuevas generaciones en virtud de la descapitalización del sistema debido a la evolución demográfica. Dado que los sistemas de capitalización siempre están sujetos a la problemática de una rentabilidad incierta del capital, surge como solución basada en un justo equilibrio un modelo de tres pilares compuesto por una parte privada, otra pública y una tercera derivada de los planes de pensiones de las empresas con una combinación de sistema de reparto y capitalización que, además, considera adecuadamente la diversificación del riesgo.

B. Efectos sobre el crecimiento y el empleo

La reconversión del seguro médico y del seguro de cuidados permanentes con aportes en función del salario en un régimen de primas o cuotas independientes del salario no solo sirve para asegurar el financiamiento del sistema. El actual régimen de financiamiento del seguro médico obligatorio acoplado a los salarios conduce, a medida que se incrementan los costos de la salud y los aportes, a un permanente aumento de las cargas sociales y por ende a la destrucción de puestos de trabajo. A la inversa, un incremento del desempleo contribuye a una reducción de los ingresos. Un cambio en el sistema que considera las cuotas en forma independiente de los salarios,





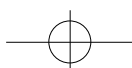
conlleva una clara reducción de las cargas sociales y goza de amplio consenso en vastos sectores de la economía y círculos académicos. Por otra parte, la introducción de una tasa fija para los aportes patronales introduce una mayor certidumbre en los cálculos empresarios. Obviamente, los costos totales de las empresas no se modifican en lo inmediato, dado que el aporte patronal pasará a formar parte del salario. Por lo tanto, el impacto no se hará sentir en lo inmediato, sino en el mediano y largo plazo.

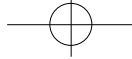
C. Compensación social

Contrariamente a la crítica frecuentemente formulada de que el sistema de primas generaría distorsiones sociales, lo cierto es que la conjunción de un financiamiento fiscal de las cuotas que deberían ingresarse al seguro médico obligatorio por hijos, los subsidios para grupos familiares afiliados al seguro de cuidados permanentes y al sistema provisional, un tope máximo para la cuotas equivalente al 15 % del ingreso bruto total por hogar y una compensación social para los sectores de menores ingresos en el seguro médico, permite prevenir situaciones sociales adversas. Una adecuada coordinación de los diferentes elementos (por ejemplo, ingresos máximos para el otorgamiento de subsidios o subsidios establecidos en función del ingreso) garantiza que los asalariados con ingresos bajos a medianos así como familias con hijos no se vean perjudicados respecto de la situación actual. En definitiva, el subsidio fija primas en función de los ingresos allí donde es necesario, que es entre los sectores de menores recursos.

D. Distribución justa de las cargas

En tanto que en la discusión pública el sistema de primas se considera más injusto que el actual sistema de seguro médico obligatorio porque quienes ganan menos pagan iguales primas que los que ganan más, en verdad es el actual sistema de reparto el que conlleva una desigualdad más importante de las cargas que deben soportar los hogares debido al tope establecido para los aportes. Por otra parte, en el actual sistema los asalariados con mayores ingresos pueden abandonar el sistema. Tampoco se consideran a los efectos del cálculo de los aportes los ingresos no derivados del trabajo. Además, el tope fijado para las contribuciones ofrece una ventaja comparativa a los sectores de mayores ingresos. La compensación por cargas familiares en





forma de un co-aseguro no se reparte entre todos los contribuyentes sino sólo entre los asegurados. En el nuevo sistema deberán contribuir todos aquellos que perciben ingresos altos a través del pago de impuestos al financiamiento de funciones sociopolíticas; se elimina el tope para las retenciones.

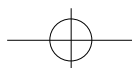
Tampoco resulta convincente el argumento esgrimido de que gran parte de los ciudadanos deberá recurrir a los planes de asistencia social ante la imposibilidad de pagar las elevadas cuotas resultantes. La solución administrativa de regular la compensación social en forma automática entre la dirección impositiva y la caja, vuelve innecesario recorrer el tan mentado “camino hacia las oficinas de la asistencia social”. Sólo un núcleo de personas reducidas que no está registrada ante la dirección impositiva, efectivamente debería presentar una solicitud para ser eximida de la prima.

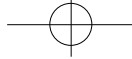
E. Eliminación de deficiencias sistémicas

El traspaso de la compensación solidaria para sectores de menores ingresos, el financiamiento de primas por hijos, períodos de educación para hijos así como prestaciones ajenas al seguro sirve también para la consolidación de las finanzas y una distribución más equilibrada de la carga impositiva entre todos los ciudadanos. Ello refleja, o al menos teóricamente debería reflejar, la capacidad económica de cada ciudadano. Para implementar esta propuesta es necesario interrelacionar estrechamente la reforma del sistema de seguridad social con la reforma del sistema tributario. Desde una perspectiva del régimen económico vigente, la compensación solidaria en el marco del seguro de enfermedad es contraria al sistema y el sistema tributario el lugar apropiado para medidas de tipo redistributivo.

F. Respaldo a la familia

Por otra parte, las reformas aprobadas fortalecen claramente a las familias con hijos, dado que la agencia encargada de pagar las asignaciones familiares asume los costos derivados de las cuotas correspondientes al seguro médico obligatorio y al régimen jubilatorio, lo que significa que se hacen cargo todo los contribuyentes a cambio de una reducción de los aportes al sistema provisional y de cuidados permanentes para familias con hijos y el incremento de los períodos imputables para el sistema previsional dedicados a la educación de los hijos.





G. Fortalecimiento de la responsabilidad individual

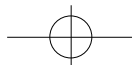
Si definimos los sistemas de seguridad social como seguros solidarios destinados a prevenir los grandes riesgos de la vida a los que el individuo no puede hacer frente por sí solo, resulta lógico fortalecer la responsabilidad individual, como por otra parte está previsto en todas las ramas del seguro. Por lo tanto, la introducción del principio de reintegro de gastos parece tan justificado como la reducción del subsidio por desempleo en el primer mes en un 25 %.

Se trata de pasos en la dirección correcta –otros deberían seguir esos pasos–. A continuación se plantean algunas cuestiones que pueden ofrecer puntos de partida para seguir profundizando en la discusión en torno a las futuras reformas.

H. Los costos del sistema de salud

En sus debates, la Comisión Herzog ha dedicado un espacio importante a los aspectos que hacen al financiamiento del seguro médico obligatorio y elaborado un amplio conjunto de recomendaciones. En lo sucesivo, la discusión deberá centrarse en el aspecto de los costos que ocasiona el sistema de salud, donde cabe suponer que existe un considerable potencial de racionalización. La Comisión, y también la Resolución aprobada durante el Congreso de la CDU, señalan la necesidad de crear una mayor competencia entre las prestatarias. En particular se exhorta a los círculos académicos y teóricos apoyar la evolución de las reformas con propuestas concretas.

En este contexto, cabe señalar que los elevados costos del sistema de salud no pueden ser interpretados como síntomas de crisis por sí mismos. Según la teoría económica, las prestaciones de salud son una suerte de bienes cuya demanda se incrementa a medida que aumenta el bienestar. Sencillamente, podemos darnos el lujo de demandar más “salud”. Por lo tanto, no puede sorprender que los EE.UU., Suiza y Alemania sean los países con mayor gasto en salud en el mundo. A la vez, el mayor gasto no necesariamente es sinónimo de más salud. Aquí intervienen una serie de factores. No en vano el mercado de la salud es considerado desde hace algún tiempo un mercado de futuro con considerable potencial de crecimiento y empleo. Es decir, que no se trata de recortar el desarrollo en este mercado.





Sin embargo, si crece la demanda de prestaciones de salud, lo primero que hay que replantear es el financiamiento, tal cual lo hizo la Comisión Herzog.

I. Catálogo de prestaciones

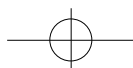
En segundo lugar, cuando la demanda aumenta y los recursos se vuelven más escasos, es necesario replantear el lado del gasto. Será necesario, por ejemplo, preguntarse si resulta realmente justo que todos los afiliados contribuyan a financiar todas las prestaciones demandadas o si, ante la realidad imperante, no conviene fijar un catálogo de prestaciones mínimas sin que de inmediato se recurra a la figura de una medicina de primera y segunda clase (al margen de que una gran parte de los asegurados actualmente ya contrata seguros adicionales o está en condiciones de hacerlo, por lo que hace mucho ya que existen dos medicinas paralelas, en ese sentido). ¿Cuáles son, entonces, las prestaciones que en adelante deberán estar incluidas en el seguro médico obligatorio y cuáles, en principio, deberán financiarse en forma privada?

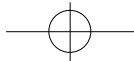
J. Responsabilidad individual

Las consideraciones efectuadas llevan a preguntar por el grado de libertad que deben tener los asegurados en la elección de las compañías que ofrecen seguros médicos. El modelo de la Comisión Herzog, elaborado sobre la base del pago de cuotas o primas, en última instancia prevé un “seguro médico básico” muy amplio, además de la posibilidad de obtener prestaciones adicionales con una prima mayor a cargo del asegurado en forma individual. Esto permite aumentar el grado de libertad para los asegurados. Cabe pensar en la posibilidad de introducir deferentes planes, como existen en Suiza, además de incrementar los márgenes de decisión de los asegurados.

K. El universo de asegurados

Resta resolver si se desea mantener en forma paralela los sistemas de seguro médico obligatorio y las prepagas privadas. Dicho en otras palabras, se trata de definir si al margen del actual universo de asegurados, en adelante se pretende incorporar a todos los ciudadanos a un seguro obligatorio. El proyecto del gobierno socialdemócrata privilegia un seguro ciudadano que



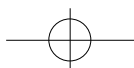


abarque a todos los ciudadanos. Muchos expertos advierten sobre los riesgos de este modelo, que amplía muy poco la base de ingresos pero implica un fuerte incremento en las prestaciones. Por otra parte, por el momento no ha quedado demostrado que el seguro médico obligatorio por ley pública sea más eficiente que los seguros privados.

En la discusión pública con frecuencia se hace referencia al modelo suizo, que contiene un seguro obligatorio para todos los habitantes del país, prevé un “seguro médico básico” y permite la libre elección de las prestatarias. Un régimen de obligatoriedad de la contratación, es decir, la obligación de los seguros de aceptar a todos los solicitantes, evita el rechazo de los llamados “malos riesgos”. La variación de primas permite una competencia genuina entre las compañías que ofrecen seguros, lo que en teoría obligaría a un manejo austero de recursos escasos, eficacia y eficiencia. Por el momento no existen datos empíricos ciertos que permitan extraer una conclusión clara del modelo suizo, de reciente aplicación. No obstante, el modelo podría dar lugar a considerar otras posibilidades como, por ejemplo, introducir un sistema de seguro obligatorio en Alemania pero con libre elección de las compañías que ofrecen los seguros. Este sería un posible punto de partida para la discusión futura.

L. Justicia generacional

Por el momento, la CDU no ha descartado en forma definitiva la idea de transformar el sistema en un régimen de primas constantes vitalicias tal cual fuera propuesto por la Comisión Herzog, aunque deja abierto el momento en que deberá producirse la reconversión. Respecto de las primas acordadas que deberán ajustarse en función de la evolución del gasto, las primas constantes combinadas con previsiones individuales para la vejez se ajustan más al objetivo de la justicia generacional ya que los miembros de un grupo etario se hacen cargo de los costos esperados específicamente por cohorte. Los costos claramente más elevados de los asegurados de mayor edad no son repartidos entre todos los grupos etarios de asegurados. Por otra parte, fijar una prima vitalicia encierra el peligro de un cálculo equivocado con un posterior incremento errático de las primas que puede introducir nuevos elementos de incertidumbre. Por lo tanto, parece necesario seguir analizando esta propuesta.





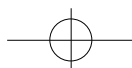
LL. Competencia

El problema central de un sistema de seguro médico con cobertura de capital, como ya se está manifestando en la actual medicina privada prepaga, es que de hecho resulta casi imposible cambiar de prepaga y, por ende, se obstruye y se distorsiona la competencia. En ese sentido, habrá que seguir evaluando la reconversión a un sistema con cobertura de capital y, sobre todo, encontrar soluciones acerca de cómo se podrán transferir las provisiones individuales acumuladas cuando se desee cambiar de aseguradora.

Un interrogante para el que habrá que encontrar una respuesta es la dependencia de las primas o cuotas de los riesgos. Si recogemos los argumentos que señalan que el funcionamiento del mercado de la salud y la competencia entre las prestatarias incrementa la eficiencia y reduce los gastos, las *primas independientes* del riesgo constituyen un problema, dado que el riesgo de enfermedad individual determina fundamentalmente los costos para las prestaciones médicas del individuo y, por consiguiente, las primas de seguro que cubran los costos en el largo plazo. Decidirse por primas fijadas en función del riesgo no necesariamente tiene que significar que los asegurados de alto riesgo, como son los enfermos crónicos, deban sobrellevar su riesgo solos. También en ese caso puede pensarse en una compensación social. Una posibilidad de asegurar riesgos elevados es un sistema que incluya la formación de un *stock* de capital con los aportes provisionales desde el momento del nacimiento mismo de una persona.

En general debemos preguntarnos cómo facilitar más competencia entre las prestatarias. La reconversión del actual seguro médico obligatorio a un modelo con cobertura de capital admite un cierto margen de concreción en el sentido de permitir más competencia, sin la cual todo intento de racionalización siempre se queda corto. Si el incremento de la eficiencia no es sistémicamente necesario, sino ordenado por el Estado, siempre habrá agujeros por donde escabullirse, es decir, que los costos por la atención prestada siempre serán mayores a los necesarios, costos que deberán solventar todos los que aportan al sistema y, de aprobarse las reformas, en el futuro todos los contribuyentes.

En todos los casos es necesario establecer los incentivos para la competencia, de tal modo de que las ventajas competitivas surjan más de modelos de atención más eficientes, condiciones contractuales más favorables y cuotas más bajas, que publicitando los así llamados buenos riesgos.





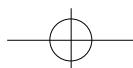
M. Prevención

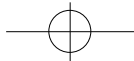
Otro aspecto de las próximas reformas es la prevención. La resolución del congreso partidario habla, en ese sentido, de una “cultura de la prevención”. Si bien es posible fijar incentivos económicos ofreciendo reintegro de aportes en caso de que se hagan periódicamente chequeos médicos preventivos, esto no puede ser más que un primer paso para promover y apoyar un comportamiento consciente en materia de salud. Por lo tanto, se requiere de nuevos y creativos caminos que incrementen la responsabilidad de los ciudadanos sin aumentar el gasto público ni el nivel de regulación.

N. Financiamiento

La Resolución del congreso de la CDU prevé diferentes posibilidades para financiar las reformas. Entre otras cosas, se propone financiar los recursos necesarios para las primas para hijos en un monto de entre 15 y 17 mil millones de euros, a través de ingresos tributarios derivados del aporte patronal al seguro médico obligatorio. Se propone financiar la compensación social para sectores de bajos ingresos, que se estima en 10 mil millones de euros, con un incremento en el impuesto sobre las rentas de las personas físicas proveniente de una mayor dinámica económica, eliminación de subsidios y combinación con la reforma del impuesto sobre las rentas de las personas físicas. Con el modelo tributario elaborado por Friedrich Merz y aprobado por el congreso partidario, de hecho existe una propuesta concreta para la reforma del sistema impositivo. Es importante asegurar el financiamiento en el largo plazo y ultimar los detalles entre las resoluciones en materia de política social y política tributaria.

El Informe de la Comisión y la Resolución del congreso de la CDU han marcado acentos conceptuales en la discusión en torno a la reforma de los sistemas de seguridad social, influyendo positivamente sobre el clima y la predisposición a impulsar las reformas, allanando el camino hacia una verdadera transformación de los sistemas de seguridad social. Una intensificación del diálogo entre científicos y políticos seguramente podrá despertar un potencial adormilado para otras soluciones y contribuir en el más largo plazo a la sustentabilidad futura de la seguridad social en Alemania.

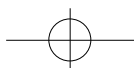




RESUMEN

La Comisión "Seguridad Social" fue instituida el 03.02.2003 con la presidencia del ex presidente de la República Federal de Alemania, Prof. Dr. Roman Herzog, a instancias del Comité Ejecutivo de la Unión Demócrata Cristiana (CDU). La llamada "Comisión Herzog" tenía por misión elaborar propuestas para la reforma de los sistemas de seguridad social tendientes a garantizar su sustentabilidad en vista de la evolución demográfica observada en Alemania. Al cabo de 14 sesiones, la Comisión presentó el 29 de septiembre de 2003 su Informe. La primera parte del Informe de la Comisión detalla las consecuencias socio-políticas del cambio demográfico. Las cuatro partes subsiguientes del Informe están dedicadas a analizar la reforma del Sistema de seguro médico, el Seguro de cuidados permanentes, el Sistema previsional y el Seguro de desempleo. La sexta y última sección analiza los efectos derivados del conjunto de las normas propuestas.

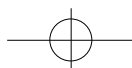
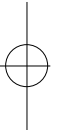
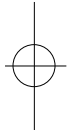
Las consideraciones que se detallan a continuación constituyen un resumen del Informe, complementado con una breve síntesis de las informaciones necesarias para su mejor comprensión. Todas las cifras y cálculos fueron extraídas del Informe de la Comisión y de su Anexo del 29 de septiembre de 2003. Además de los supuestos básicos de la futura marcha de la economía (por ejemplo, crecimiento real anual de la productividad laboral del 1,25 % hasta 2050; índice de desempleo de 9,6 %; crecimiento anual del salario real del 1,3 %), el Anexo contiene los indicadores financieros correspondientes a las reformas del sistema de Seguro médico, Sistema previsional y Seguro de desempleo, así como la lista de los miembros que integraron la Comisión. Luego de un exhaustivo debate de las recomendaciones formuladas por la Comisión en el seno de la CDU, CSU y también en la opinión pública, así como extensas deliberaciones durante el congreso partidario de la CDU, el 1 de diciembre de 2003, en la ciudad de Leipzig, los delegados aceptaron por amplia mayoría la moción presentada por la conducción partidaria con el nombre *Un cambio justo para Alemania. Un nuevo contrato generacional para nuestro país*. El documento recoge las recomendaciones de la Comisión en sus aspectos esenciales. El

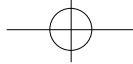




presente documento de trabajo concluye con una descripción de las resoluciones adoptadas durante el congreso partidario, así como algunas ideas para avanzar en el debate acerca de las reformas de los sistemas de seguridad social.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXI - N° 2 - Junio, 2004





ENSAYOS

La comunicación política en los hemisferios Norte y Sur. ¿Qué intercambio recíproco puede esperarse?*

Fritz Plasser

Un análisis de campañas presidenciales y parlamentarias (en Estados Unidos o Brasil, por ejemplo, en el primer caso; en Italia, Australia, Gran Bretaña, Alemania, etc., en el segundo) podría llevar a concluir que asistimos a una amplia convergencia de las prácticas comunicacionales en países política y culturalmente diferentes.

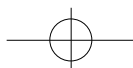
En este contexto, los comunicólogos hablan de una tendencia a la homogeneización global de los medios de comunicación y de la opinión pública (Hallin - Mancini, 2003). La controversia, en cambio, se produce a la hora de discutir las causas de esta aparente convergencia de la comunicación política (Geisler - Sarcinelli, 2002; Esser - Pfetsch, 2003b).

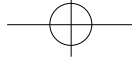
Los defensores de la teoría de la americanización consideran que la fuerte gravitación de los medios de comunicación en la democracia de los Estados Unidos es el punto de partida de un proceso de difusión mundial de las prácticas de comunicación habituales en ese país. Estas

* Trabajo presentado en el marco del simposio internacional "La comunicación política en el mundo – ¿una transferencia unilateral de conocimientos?", Maguncia, 30/31 de octubre de 2003.

FRITZ PLASSER

Profesor y Jefe del Dpto. de Ciencia Política en la Universidad de Innsbruck (Austria). Ha sido en los años 2000-2001 Visiting Profesor en la Graduate School of Political Management de la Universidad George Washington en Washington DC. Actualmente dirige en Viena el Centro para la Investigación Política Aplicada. Ha publicado hasta el momento 26 libros y más de 100 artículos científicos en temas de su especialidad.





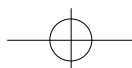
prácticas pasarían luego, y con un defasaje de entre diez y quince años, a Europa occidental y oriental, América Latina y el este asiático (Kamps, 2000).

Una argumentación contraria sostienen los defensores de la teoría de la modernización, para quienes semejanzas en la comunicación política tales como la excesiva personalización de las campañas electorales, los esfuerzos por un *marketing de eventos* adaptado a la lógica de la televisión y el corrimiento de las campañas de las calles y plazas públicas al estudio de televisión, el esfuerzo permanente por resaltar aspectos negativos del adversario y la contratación de profesionales para tener dominio sobre la agenda de los medios de comunicación mediante *spin control*, *news management* y *message discipline*, son consecuencias de un cambio estructural endógeno en los medios de comunicación y en las relaciones entre periodistas y dirigencias políticas (Swanson - Mancini, 1996).

Los representantes de la teoría de la globalización, en cambio, transitan por un camino intermedio. También creen percibir una creciente homogeneización y convergencia de diferentes prácticas de la comunicación política, pero encuentran su explicación en una orientación recíproca y una adopción selectiva de prácticas, técnicas y formatos mediáticos (Thiesing - Priess, 1999; Esser - Pfetsch, 2003b).

En el marco de un proyecto de investigación global, intentamos verificar ese proceso de globalización, realizando un pormenorizado estudio de las condiciones institucionales y sistemas que rigen la comunicación política en 52 países, y manteniendo entrevistas personales con unos 600 jefes de campaña y consultores políticos de 45 países. Las conclusiones fueron las siguientes.

Primero: un análisis comparado de los estilos profesionales de los expertos en campañas políticas no suministra *ningún* tipo de evidencia de una estandarización mundial de la praxis comunicativa. Segundo: encontramos gran *variedad* en la forma de enfocar las estrategias de comunicación caracterizadas por factores nacionales específicos y que se condensan en un patrón de prácticas proselitistas altamente disperso. Tercero: existen evidencias de un *consenso operativo* entre expertos en temas de campañas en lo referente a los recursos tecnológicos y económicos que se consideran indispensables para una campaña eficiente, sin que ello condicione ni los enfoques estratégicos ni las orientaciones políticas. Cuarto: se encontró evidencia suficiente como para afirmar que la combinación específica de factores institucionales y culturales determina en buena medida la conducta de quienes dirigen las campañas electorales.





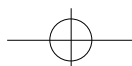
Los resultados obtenidos refutan así suposiciones que atribuyen los cambios en las prácticas proselitistas exclusivamente a la modernización de las estructuras mediales.

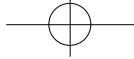
En total encontramos una sorprendente *variedad* de reacciones ante los cambios en el entorno mediático que en buena medida están condicionados por factores nacionales, lo que permite arribar a la conclusión inversa de que la creciente *globalización* de la comunicación política se ve limitada por aspectos institucionales y culturales.

No cabe duda de que las prácticas de la comunicación política han sufrido dramáticos cambios en las últimas décadas. Un análisis comparado de los cambios operados en las prácticas de campañas en el mundo revela varias *tendencias macro*, que se observan tanto en las democracias industrializadas como en democracias económicamente menos desarrolladas.

La *primera* de estas tendencias, y posiblemente la más importante, es que la comunicación de campaña se desarrolla de manera casi excluyente a través de la televisión. La televisión se ha convertido en la fuente de información más importante en casi todos los países analizados. Un 67 % de los estadounidenses nombran la televisión como su principal fuente de información política; el 74 % de los italianos, el 79 % de los brasileños y el 84 % de los rusos dicen informarse sobre la campaña electoral a través de la televisión (Plasser, 2003, pág. 311). Sin embargo, esta concentración de la comunicación política en la televisión sólo se observa en ciertas regiones. Una comparación a escala mundial revela que la televisión tiene diferente importancia según la región y nos recuerda que en el mundo existen regiones en las que hasta la fecha la televisión juega un papel secundario y donde la radio es la principal fuente de información.

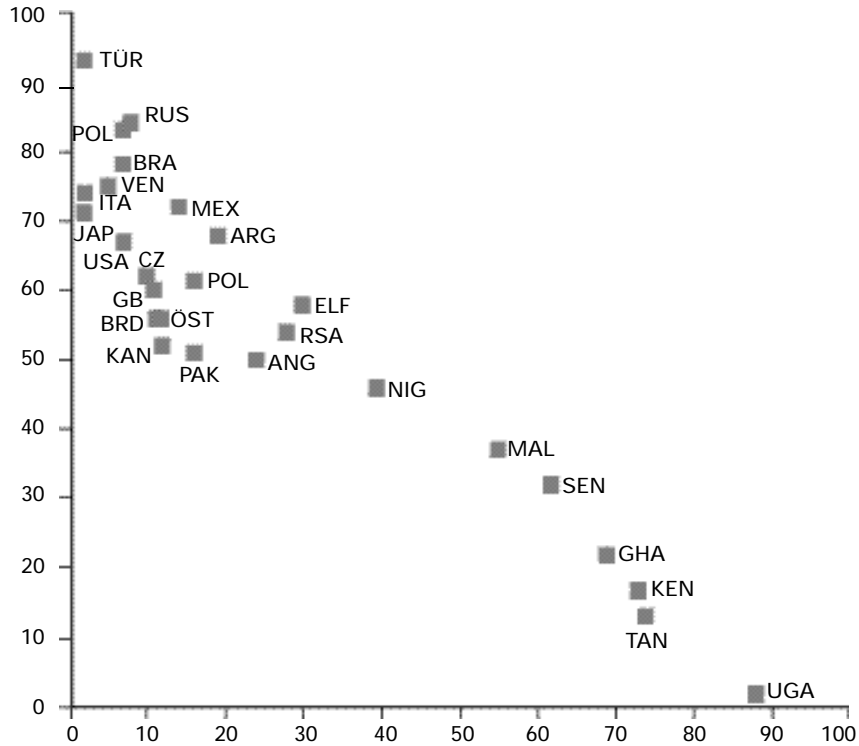
La *segunda* tendencia macro es la creciente importancia de la publicidad paga en la televisión, que redundo en la necesidad de contar con presupuestos cada vez más abultados (Pinto - Duschinsky, 2003). En tanto que en la década de 1970 sólo existían cuatro países en el mundo (Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón) que permitían a los candidatos o partidos comprar espacios de publicidad (Smith, 1981, pág. 174), hacia finales de 1990 eran ya más de 60 países los que admitían esa posibilidad. La mayoría de los países latinoamericanos, pero también las nuevas democracias en Europa del Este y central y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) ofrecen la posibilidad de comprar espacios televisivos para publicidad política. Con excepción de las democracias de Europa





occidental (donde apenas seis países permiten la publicidad política en la televisión y en una forma muy acotada), el subcontinente indio, Brasil y Chile, así como la mayoría de los países africanos, la publicidad paga en la televisión ha desplazado medios tradicionales tales como actos masivos y afiches (Plasser, 2003).

GRÁFICO 1
Principal fuente de información política
(primary source of political news)



Fuente: The Pew Research Center for the People and the Press, *What the World Thinks in 2002* (Pew Global Attitudes Project, Diciembre 2002).

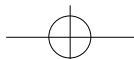


Tabla 1
Posibilidad de comprar espacios publicitarios en la televisión en 57 países.

Europa occidental	Europa del Este y central	Europa Mediterránea	América del Norte	América Latina	Oceanía, Indias Occ., sudeste asiático	África
Dinamarca (a)	Albania	Grecia	Canadá	Argentina	Aruba	Mozambique (e)
Alemania (b)	Armenia (e)	Malta	Estados Unidos	Bolivia	Australia	Zimbabwwe (e)
Finlandia (b)	Azerbaiján (e)			Costa Rica	Bahamas	
Países Bajos (a)	Bulgaria			República Dominicana	Barbados	
Suecia (a)	Estonia			Ecuador	Japón	
España (b)	Georgia			El Salvador	Nueva Zelanda	
	Croacia			Guatemala	Filipinas (d)	
	Letonia			Honduras	Corea del Sur	
	Lituania			Colombia	Taiwán	
	Macedonia			México		
	Moldavia			Nicaragua		
	Mongolia (e)			Panamá		
	Montenegro			Perú		
	Polonia			Uruguay		
	Rumania			Venezuela		
	Rusia					
	Serbia					
	República Checa (c)					
	Ucrania					
	Hungría					
	Bielorrusia (e)					

Observaciones: (a) sólo en canales de televisión locales, (b) sólo en canales privados, (c) sólo en emisoras públicas, (d) fuera del periodo oficial de la campaña electoral, (e) monopolio fáctico del partido oficialista en cuanto al acceso a la televisión.

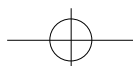


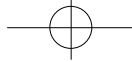
La *tercera* tendencia macro es la creciente importancia de los debates televisados entre los candidatos (Coleman, 2000). Mientras que hacia finales de la década de 1970 ese tipo de debate existía sólo en diez países (Smith, 1981, pág. 174), hacia fines de la década de 1990 los debates televisados representaron el evento más destacado de la campaña al menos en 35 países.

Este aspecto lleva a la *cuarta* tendencia macro: la creciente personalización de las campañas parlamentarias. Incluso en países con un sistema electoral centrado en los partidos políticos y que cuentan con organizaciones partidarias fuertes, las campañas se concentran cada vez más en la personalidad de los candidatos (King, 2002). La transmisión de mensajes requiere de un mensajero. En democracias cuyo epicentro son los medios, esta realidad significa que los dirigentes de los partidos asumen la tarea de comunicar los mensajes centrales del partido ante las cámaras. Observadores agudos de las prácticas de campaña en Europa occidental, donde el sistema electoral preva- leciente es la representación proporcional y el voto definitorio es el voto que se emite a favor de un partido, hablan de una tendencia hacia la *presidencia - lización*, en el sentido de que se observaría un alejamiento de las campañas con eje en los partidos y un giro hacia una competencia entre los candidatos, que se desarrollaría sobre todo en los medios (Mughan, 2000).

La *quinta* tendencia macro es la creciente importancia de contar con un jefe de campaña profesional, además de consultores externos y asesores de marketing (Plasser, 2003). La difusión mundial de las técnicas de campaña norteamericanas (Plasser, 2000) y el avance de la profesionalización de los funcionarios que se desempeñan en las centrales de los partidos políticos hicieron que la conducción de campaña dejara de ser un trabajo de aficionados para transformarse en un emprendimiento altamente profesional (Farrell - Webb, 2000; Farrell, 2002). Es evidente que en los modernos cuarteles de campaña ya no hay lugar para aficionados (Johnson, 2001).

Ambas observaciones indican la presencia de especialistas altamente calificados que son reclutados del círculo de consultores políticos externos o de funcionarios del partido. Hoy en día, la lógica del marketing político, el desarrollo de mensajes basados en encuestas y su comunicación a sectores específicos del electorado, son características del estilo electoral europeo (Plasser *et al.*, 1999). También en América Latina la *irrupción del marketing político en las campañas electorales* (Priess - Soldevilla, 1999) operó un drástico cambio en el estilo y el carácter de las campañas. En las nuevas democracias de Europa oriental se contratan profesionales que dirigen campañas

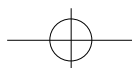




asistidas por los medios de comunicación y que utilizan todo el arsenal de las técnicas de campañas negativas que en la jerga de los consultores políticos rusos se llaman “tecnologías sucias” (Plasser, 2003).

En las últimas décadas, las campañas electorales se adaptaron a la revolución mediática que se desarrolló primero en los Estados Unidos, pasó luego a Australia, el este asiático y Europa occidental, para llegar con cierta demora también a América Latina y Europa oriental; actualmente revoluciona las prácticas de la comunicación política en el sur de África, el este asiático y la India. Numerosos estudios analizaron los efectos de la televisión sobre la praxis de la comunicación política desde una perspectiva comparada. Las conclusiones son más o menos coincidentes. Se acepta que la televisión ha cambiado la praxis electoral en una forma impenzada, en tanto se ha abierto un debate sobre las consecuencias del avance de la revolución mediática sobre la sustancia y calidad de la competencia democrática.

En un intento por modelar el cambio en las prácticas de la comunicación política, Blumler - Kavanagh (1999) distinguen *tres* etapas sucesivas (en parte superpuestas) en el sistema de comunicación política, por las que han transitado muchas democracias en las últimas décadas. La primera fase que se inicia después de la Primera Guerra Mundial. Podría describirse como un “sistema de comunicación dominado por partidos” (Blumler - Kavanagh, 1999, pág. 212), basado en mensajes sustantivos, el afán por destacar las diferencias programáticas, una prensa partidaria y las lealtades de determinados grupos de votantes. La segunda fase, que comienza a anunciarse en los años sesenta del siglo pasado, se vio caracterizada por la difusión de la televisión nacional como el medio dominante de la comunicación política. A fin de poder manejarse con los requerimientos estructurales de un medio visual y escénico, los candidatos y partidos debieron aceptar los estándares de una nueva lógica medial basada en las capacidades comunicativas de sus actores (*impression management*) y la escenificación de imágenes que respondían a las necesidades de las cámaras. En esta fase se desarrollaron los “elementos centrales del modelo profesional de la forma moderna de hacer campaña” (Blumler - Kavanagh, 1999, pág. 212). Así hizo su ingreso al mercado político una nueva profesión empresarial: los consultores políticos, especializados en la comunicación estratégica, (*image-building*), la producción de cortos publicitarios y la realización de encuestas de opinión.





La tercera fase de los sistemas de comunicación política, actualmente en etapa de desarrollo, se caracteriza por una alta fragmentación de los canales de televisión y públicos, gran diversidad de *news outlets*, la difusión de Internet y la transformación del “*broadcasting*” en “*narrow-casted*”, esto es micromensajes dirigidos a públicos definidos y a segmentos de electores cuidadosamente elegidos. En esta fase cobra mayor intensidad el tono negativo de la información en los medios de comunicación masiva, reaccionando ante las avanzadas técnicas de *news management*, “*scripted events*” y “*spin control*” (Blumler - Kavanagh, 1999, pág. 213 y ss.).

Esta dinámica de la tercera fase de la comunicación política se ve reforzada por tendencias estructurales en las democracias de medios. La competencia profesional de los relacionistas públicos, consultores en medios y expertos en relaciones públicas de los partidos políticos en el control de la agenda de noticias y temas en los medios de comunicación masiva, lleva a un segundo factor que determina los cambios en la praxis de las campañas electorales: la “revolución del marketing” en las campañas.

En confrontación con la creciente erosión de las lealtades partidarias y un aumento en la movilidad de los electores, el concepto de “*selling politics*” fue sustituido gradualmente por un enfoque propuesto como marketing político. Esto significa una cuidadosa segmentación del mercado de votantes, un posicionamiento estratégico frente a los adversarios políticos, un desarrollo de micromensajes basados en investigaciones científicas, que hacen hincapié en necesidades y emociones de grupos seleccionados del voto independiente, una firme “disciplina de mensaje”, creación de “unidades de reacción instantánea”, un “*opposition research*” metódico, un uso intensivo de discusiones grupales, así como la producción de una publicidad televisiva de alto impacto.

El uso de métodos de marketing político no se limita sólo a ciertas regiones selectas. Las campañas parlamentarias en la India, las elecciones a gobernador en provincias periféricas de América Latina, las campañas parlamentarias y presidenciales en la mayoría de los países africanos e incluso las campañas para renovación de congresistas en distritos rurales de Alabama y Mississippi siguen respondiendo al tipo de comunicación premoderna, tradicionalista, sólo enfocada hacia la movilización y los contactos personales.

Los datos que presenta el *Global Political Consultancy Survey* permiten obtener una cierta visión en la concepción profesional de los responsables de las campañas y hacer una diferenciación tipológica de distintos enfoques

y orientaciones (Plasser, 2003). Una tipología de los factores de éxito de una campaña desde la perspectiva de los expertos encuestados revela dos tipos de enfoque estratégico de una campaña profesional. Los jefes de campaña del primer tipo eran denominados *party-driven sellers*, en tanto que los pertenecientes al segundo tipo eran caracterizados como *message-driven marketers*.

Los *party-driven sellers* privilegian factores de éxito provistos por los partidos como una organización fuerte y eficiente y las posiciones programáticas de sus partidos, destacando al mismo tiempo la importancia de la personalidad de los candidatos. Para los *party-driven sellers*, el secreto del éxito de una campaña es el conjunto de factores que emanan del partido. La agenda política del partido es considerada prioritaria, aun cuando se concentran en el rol comunicacional del candidato, considerado el comunicador en jefe que representa la posición del partido y comunica los principales mensajes de la campaña.

Los *message-driven marketers*, en cambio, se concentran en el posicionamiento estratégico de sus candidatos y la elaboración de mensajes que apelan a las expectativas de grupos específicos y destacan la importancia del mensaje central de la campaña. Los *message-driven marketers* tienden manifiestamente a definir las campañas electorales como operaciones de marketing político en las que el posicionamiento estratégico y el abordaje de los diferentes sectores de votantes constituyen condiciones de éxito esenciales. Los *message-driven marketers* también se concentran más en la disponibilidad de recursos económicos y consideran mucho más importante contar con consultores externos y expertos en campaña que con una militancia partidaria importante.

Ambas definiciones del rol profesional se diferencian también claramente en su apreciación de los partidos políticos como factor de campaña. Los *message-driven marketers* guardan una mayor distancia hacia los partidos y ponen en duda la importancia que puede tener una organización partidaria fuerte para el éxito de la campaña. La Tabla 2 muestra la distribución de estos dos estilos en la definición del rol de los profesionales en regiones escogidas.

A nivel mundial, en siete de diez regiones, la mayoría de los expertos puede clasificarse como “vendedores de política”. A pesar de que los jefes de campaña actúan en diferentes entornos mediales y se ven caracterizados por diferentes marcos institucionales y tradiciones culturales,

comparten un punto de referencia común: enfocan la campaña desde el partido. En los jefes de campaña de América Latina, descubrimos una distribución equilibrada entre el enfoque que privilegia el *selling* político y el *marketing*. Evidentemente, la mitad de los *consultores políticos* latinoamericanos adhiere a un enfoque más bien tradicional que toma como punto de referencia el partido, en tanto que la otra mitad se ve influenciada claramente por la lógica del “marketing político” en su evaluación de importantes factores de campaña. También la mayoría de los expertos rusos prefieren enfocar las campañas desde el marketing político. Organizaciones partidarias débiles, concentración en personalidades líderes fuertes y un mercado electoral difuso favorecen un enfoque tecnocrático en la movilización de votantes desilusionados que han tomado distancia de los partidos.

TABLA 2
Estilos profesionales de campaña por regiones
(en porcentajes)

Expertos de campaña clasificados como ...	Party-driven sellers (N = 319)	Message-driven marketers (N = 217)
India	97	3
Este asiático	84	16
Australia, Nueva Zelanda	79	21
África del Sur	77	23
Europa occidental	73	27
Europa oriental y central	72	29
Otros estados de la CEI	67	33
América Latina	50	50
Rusia	41	59
Estados Unidos	15	85

Fuente: *Global Political Consultancy Survey* (1998–2000).

Lo consultores norteamericanos son los que más se aproximan al *message-driven marketer*. El 85 % de los consultores encuestados en el marco del estudio se caracteriza por concentrarse en el desarrollo estratégico de mensajes, una segmentación cuidadosa del mercado y actividades enfocadas a los

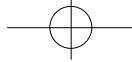
diferentes públicos. En total, más del 40 % de los jefes de campaña encuestados que fueron clasificados como *marketers* políticos son consultores americanos, en tanto que sólo un 5 % de los “vendedores de política” proviene de los Estados Unidos.

Datos del *Global Political Consultancy Survey* revelan que el centro de gravedad de las estrategias modernas de campaña se desplaza de factores partidarios en dirección a factores concentrados en los candidatos y el “mensaje”. Esta reconversión parece ser más nítida en los expertos con fuerte afinidad con el modelo norteamericano de los roles que deben cumplirse en una moderna conducción de campaña.

Pese a que sólo una minoría de los expertos fuera de los Estados Unidos puede ser catalogada como de *message-driven marketers*, no podemos dar por descontado que el enfoque de campaña que privilegia el partido pueda ser resistente en el tiempo contra la penetración de un profesionalismo avanzado, representado por el estilo de campaña americano. No sólo en los Estados Unidos se observan campos de tensión entre estos diferentes enfoques, sino también en los cuarteles de campaña en Europa occidental cuando funcionarios partidarios se ven confrontados con las recomendaciones estratégicas de consultores externos en marketing.

Con vista a las diferentes orientaciones estratégicas de expertos internos y externos, cabe asumir que el avance de la profesionalización en la gestión de campaña trabaja contra las estrategias tradicionales, generadas desde adentro del partido. Si se confrontan componentes centrales seleccionados de las diferentes estrategias de partido, encontramos perspectivas contrarias de “vendedores de política” con eje en el partido y “*marketers* de la política” orientados hacia los votantes. Los “vendedores de política” tienden a enfocar su estrategia de campaña en la organización partidaria nacional y la fuerza movilizadora de fuertes organizaciones partidarias, privilegiándose las prácticas de campaña coordinadas centralmente. Los *marketers* de política, en cambio, que se guían por *targets*, por grupos de votantes, se concentraron sobre todo en los recursos económicos disponibles y en el mensaje central de la campaña, que es formulado sobre la base de segmentaciones de mercado y las expectativas de los diferentes sectores de votantes, considerando poco relevantes los factores de campaña tradicionales, partidarios, para una conducción de campaña profesional conducida en términos estratégicos.

La Tabla 3 muestra la distribución específica por regiones de los diferentes enfoques de una comunicación de campaña eficiente y la importancia



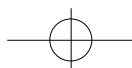
de las estrategias publicitarias en los medios de comunicación masiva para estos tres diferentes tipos de profesionales de campaña.

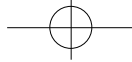
TABLA 3
Estilos de campaña profesionales por regiones (en porcentajes)

Expertos en campaña, clasificados como...	Movilizadores (N = 156)	Con eje en la TV (N = 255)	Marketers orientados por targets (N = 109)
India	68	32	0
Rusia	53	43	4
Otros estados de la CEI	50	39	11
Sudáfrica	50	50	0
América Latina	50	45	5
Europa central y del Este	48	47	5
Asia del Este	24	73	3
Europa occidental	15	74	11
Australia, Nueva Zelanda	8	64	28
Estados Unidos	4	19	77

Fuente: *Global Political Consultancy Survey* (1998–2000).

A simple vista, la distribución de los diferentes estilos de comunicación en los expertos en campaña parece reflejar el grado de modernización de los medios de comunicación en las respectivas regiones. Sin embargo, con la sola excepción de India, donde la revolución mediática de las campañas electorales sólo ha comenzado más recientemente, Sudáfrica y la mayoría de los estados africanos, en todas las demás regiones la televisión es el medio dominante. Por lo tanto, lo lógico es pensar que los expertos latinoamericanos definan sus estrategias de comunicación en función de la televisión, igual que sus colegas en Europa occidental o en Asia del Este. En la práctica, sin embargo, la mitad de los expertos latinoamericanos encuestados fueron



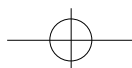


clasificados como movilizadores, que siguen basándose en formas tradicionales de la comunicación proselitista. Eso mismo debe decirse de jefes de campaña rusos o de Europa del Este, que también operan en un entorno comunicacional saturado por la televisión.

Por lo tanto, la mitad de nuestros encuestados en las respectivas regiones representa más bien un enfoque tradicional en la comunicación política, destacando en particular la importancia de los medios publicitarios que desde el punto de vista norteamericano son considerados anticuados u obsoletos. No obstante, eso no debe ser mal interpretado como falta de profesionalismo, sino que debe ser visto en relación con las condiciones competitivas vigentes en sus países.

Conclusión

Los resultados de nuestro estudio global revelan que los expertos en campaña fuera de Estados Unidos comparten más puntos en común de lo que hubiéramos esperado. En general, las diferencias entre las definiciones de roles de los expertos en campaña fuera de Estados Unidos son mucho menos perceptibles que sus diferencias con el estilo profesional de los consultores políticos americanos. Por lo tanto, debería abandonarse la idea de una comunicación política global abarcadora de todos los países y culturas y describir los patrones que muestran las transnacionales como una *hibridación* de las prácticas de comunicación en democracias de medios. En este contexto, hibridación significa la complementación de tradiciones nacionales y culturas específicas con componentes seleccionados de un estilo de comunicación que privilegia los medios de comunicación y el marketing. La hibridación parece caracterizar la transformación sostenida de la competencia política en diferentes países de manera más precisa y próxima a la realidad que el concepto polivalente y problemático de una americanización a escala mundial (Plasser, 2003, pág. 432). Nos acercamos así a la posición de Swanson (1999), cuando dice que “factores similares que impulsan el cambio en los diferentes países no necesariamente tienen que generar los mismos resultados, caracterizándose el futuro por adaptaciones localmente apropiadas y diferencias nacionales” (pág. 206). Lo que también significa que no necesariamente el Sur siempre tiene que aprender del Norte, sino que estaría bien asesorado si no tira apresuradamente por la borda sus fortalezas y tradiciones culturales.

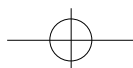




Por el momento, son los países los que deciden las reglas de juego de la comunicación política. Son ellos los que fijan las reglas dentro de las cuales se desarrollará la competencia política. Tienen el poder de decidir si la comunicación política entre los candidatos y el electorado se limita a *spots* televisivos pagos de 30 segundos de duración, o si los partidos políticos reciben espacios gratuitos limitados y distribuidos en forma equitativa para la difusión de sus mensajes en la televisión y la radio. En el marco de sus posibilidades pueden implementar un sistema de financiamiento público de los partidos, establecer techos para el gasto de campaña y con eso echarle un cerrojo a la intensidad en capital de la competencia política como a la vulnerabilidad de las dirigencias políticas frente a la corrupción. También pueden organizar sus sistemas de radiodifusión de acuerdo al derecho público y fijar normas para un periodismo político profesional. El Sur no puede sustraerse a la globalización de la comunicación política. Pero puede evitar que las culturas locales y regionales en materia de comunicación se vean desplazadas y destruidas por la globalización. Las raíces de la democracia se arrancan fácilmente. Volver a sembrarlas puede, pero no necesariamente tiene, que tener éxito.

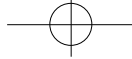
Referencias bibliográficas

- BENNETT, W. LANCE - ENTMAN, ROBERT E. (ed.) (2001). *Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- BLUMLER, JAY G. - KAVANAGH, DENNIS (1999). "The Third Age of Political Communication. Influences and Features", en *Political Communication*, año 16, N° 3, pp. 209-230.
- BUTLER, DAVID - RANNEY, AUSTIN (ed.) (1992). *Electioneering: A Comparative Study of Continuity and Change*. Oxford: Clarendon.
- COLEMAN, STEPHEN (ed.) (2000). *Televised Election Debates: International Perspectives*. Nueva York: St. Martin's.
- ESSER, FRANK - PFETSCH, BARBARA (ed.) (2003a). *Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Grundlagen, Anwendungen Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- (2003b). „Amerikanisierung, Modernisierung, Globalisierung“, en Wolfgang Donsbach - Olaf Jandura (ed.). *Chancen und Gefahren der Mediendemokratie*. Konstanz: UVK, p. 47-61.
- FARRELL, DAVID M. (2002). „Modernisierung westeuropäischer Parteien. Ideenkauf auf dem Markt der US-Politik“, en Machnig, Matthias (ed.). *Politik – Medien – Wähler*. Opladen: Leske + Budrich.



La comunicación política en los hemisferios Norte y Sur 179

- FARRELL, DAVID M. - WEBB, PAUL (2000). "Political Parties as Campaign Organizations", en Dalton, Russell J. - Wattenberg, Martin P. (ed.). *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press, p. 102-128.
- GEISLER, ALEXANDER - SARCINELLI, ULRICH (2002). „Modernisierung von Wahlkämpfen und Modernisierung von Demokratie?“, en Andreas Dörner - Ludgera Vogt (ed.). *Wahl-Kämpfe. Betrachtungen über ein demokratisches Ritual*, Francfort del Meno, Suhrkamp, p. 43-68.
- GUNTHER, RICHARD - MUGHAN, ANTHONY (ed.) (2000). *Democracy and the Media. A Comparative Perspective*, Nueva York, Cambridge University Press.
- HALLIN, DANIEL C. - MANCINI, PAOLO (2003). "Amerikanisierung, Globalisierung und Säkularisierung. Zur Konvergenz von Mediensystemen und politischer Kommunikation in westlichen Demokratien", en Frank Esser - Barbara Pfetsch (ed.). *Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Grundlagen, Anwendungen, Perspektiven*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, p. 35-55.
- JOHNSON, DENNIS W. (2001). *No Place for Amateurs: How Political Consultants are Reshaping American Democracy*, Londres, Routledge.
- KAMPS, KLAUS (ed.) (2000). *Trans-Atlantik-Trans-Portabel? Die Amerikanisierungsthese in der politischen Kommunikation*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- KING, ANTHONY (ed.) (2002). *Leader's Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*, Oxford, Oxford University Press.
- MARTINEZ-PANDIANI, GUSTAVO (2000). "La irrupción del marketing político en las campañas electorales de América Latina", en *Contribuciones*, N° 2, pp. 69-102.
- MUGHAN, ANTHONY (2000). *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*, Houndmills, Palgrave.
- NORRIS, PIPPA (2002). "Campaign Communications", en Lawrence, LeDuc - Niemi, Richard G.- Norris, Pippa (ed.). *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, London, Sage, p. 127-147.
- PINTO-DUSCHINSKY, MICHAEL (2003). "Financing Politics. A Global View", en *Journal of Democracy*, año 13, N° 4, p. 69-86.
- PLASSER, FRITZ (2000). "American Campaign Techniques Worldwide", in *The Harvard International Journal of Press/Politics*, año 5, N° 4, p. 33-54.
- (2003). *Globalisierung der Wahlkämpfe. Praktiken der Campaign Professionals im weltweiten Vergleich*, Viena: WUV-Universitätsverlag.
- PLASSER, FRITZ - SCHEUCHER, CHRISTIAN - SENFT, CHRISTIAN (1999). "Is There a European Style of Political Marketing?", en Newman, Bruce I. (ed.). *Handbook of Political Marketing*, Thousand Oaks, Sage, p. 89-112.
- PRIESS, FRANK - TUESTA SOLDEVILLA, FERNANDO (ed.) (1999). *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*. Dos Tomos, Buenos Aires, CIEDLA.

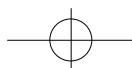


- SMITH, ANTHONY (1981). "Mass Communications", en David, Butler - Howard R. Penniman - Austin Ranney (ed.). *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington, American Enterprise, p. 173-195.
- SWANSON, DAVID L. - MANCINI, PAOLO (ed.) (1996). *Politics, Media, and Modern Democracy. An International Study of Innovation in Electoral Campaigning and their Consequences*, Westport, Praeger.
- THIESING, JOSEF - FRANK PRIESS (ed.) (1999). *Globalización, democracia y medios de comunicación*, Buenos Aires, CIEDLA.

RESUMEN

El análisis de campañas presidenciales en diferentes países y regiones podría hacernos llegar a la conclusión de que asistimos a una amplia convergencia de las prácticas comunicacionales en países política y culturalmente diferentes. Esta supuesta homogeneización de la práctica comunicacional política a nivel mundial es explicada desde distintas teorías. Sin embargo, un proyecto de investigación que intentó verificar ese proceso realizando un estudio detallado de las condiciones institucionales y sistemas que rigen la comunicación política en 52 países, llega a conclusiones hacen abandonar la idea de una comunicación política global abarcadora de todos los países y culturas. Por el contrario, cada país decide las reglas de juego de la comunicación política y fija las reglas dentro de las cuales se desarrollará la competencia política.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXI - N° 2 - Junio, 2004





Sector privado y crecimiento económico. Experiencias desde la perspectiva alemana*

Menno Harms

Acepté con mucho gusto la invitación que me fuera formulada para aportar, desde la perspectiva de una nación industrializada europea, recomendaciones y ejemplos (mejores prácticas) sobre el tema “reactivación económica”.

Formular recomendaciones coloca a un observador externo en una posición por demás cómoda. No obstante, resulta más fácil señalar lo que debería ser que reconocer lo que efectivamente es. Las diferencias entre el imaginario propio y la realidad pueden derivar rápidamente en una situación de *off side*.

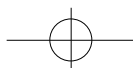
Para evitar el peligro de adoptar un tono catedrático, me permito enfocar mi contribución desde la perspectiva de ejecutivo de un grupo internacional que desarrolla sus actividades en la industria electrónica e informática y que desde hace más de tres décadas viene recogiendo experiencias en el mercado alemán.

A lo largo de todos estos años, debimos preguntarnos frecuentemente cómo persuadir a nuestra matriz en los EE.UU., cómo obtener la aprobación de los políticos locales y cómo seguir ganando mercados para Hewlett Packard en Alemania.

* Este trabajo es la transcripción de la conferencia pronunciada por Menno Harms el 29 de marzo de 2004 en Buenos Aires en el marco de una jornada realizada conjuntamente por ACDE y la Fundación Konrad Adenauer.

MENNO HARMS

Prof. Dipl. Ing. J. Menno Harms. Presidente del Directorio de Hewlett Packard GmbH en Böblingen, Alemania.





En lo personal, estudié electrotecnia en la Universidad Tecnológica de Stuttgart e ingresé en 1968 a HP Alemania en calidad de ingeniero del Departamento de Investigación y Desarrollo. Después de haber cumplido diferentes funciones en las áreas de Producción, Marketing, Ventas y desempeñarme como gerente de División, desde hace 10 años ocupo la Presidencia de la sociedad de responsabilidad limitada creada por HP en Alemania.

La compañía inició sus actividades en Alemania, en 1957, con una pequeña planta de ensamblaje en Böblingen que ocupaba unos 200 empleados. En aquel momento, la empresa aprovechó los beneficios del alto tipo de cambio (1 dólar = 4 DM). Actualmente, HP GmbH ocupa unos 7.400 empleados y registra ventas por 5.300 millones de euros (cifra de 2003).

Desde 1968, presencié, estando en actividad, 5 períodos recesivos de la economía alemana con todas sus manifestaciones. Lamentablemente, una de estas manifestaciones es el avance permanente del desempleo estructural. Se trata de un problema acuciante en razón de que el estado alemán omitió llevar adelante las necesarias y duras reformas estructurales, algo que no ha encarado hasta la fecha.

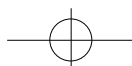
Sin embargo, las empresas han aprendido –bajo apercibimiento de su propia desaparición– a concretar las necesarias transformaciones internas con todas sus implicancias. Cuando no pueden hacerlo porque el Estado no se lo permite, abandonan Alemania.

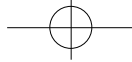
Aprendí en los últimos años que en el momento actual, la tarea de conducción fundamental de la dirigencia política y económica es un gerenciamiento del cambio, un *change management* hecho a conciencia. Las experiencias vividas con políticos alemanes me indican que éstos escuchan de buen agrado al sector privado y sus necesidades, pero que en el posterior proceso de decisiones optan por seguir su propio camino.

Las crisis coyunturales son parte del desarrollo de una economía de libre mercado. Es muy probable que las crisis estructurales también lo sean y que aquella economía dispuesta a introducir cambios profundos y a llevar adelante fuertes inversiones supere esas crisis en mejores condiciones y más rápidamente que otros competidores.

Por otra parte, toda crisis es diferente. Para superarla, el bien más preciado y el factor de éxito determinante es la confianza en la dirigencia, tanto en la empresa como en la política.

La economía es una actividad desarrollada por las personas, es decir, por quienes, por un lado, aportan su fuerza laboral y sus ideas, y por quienes,





por el otro, invierten dinero propio o de terceros. Además, están los sectores que fijan las condiciones generales y las reglas de juego en las cuales debe encuadrarse la economía en un país o en el contexto mundial. Todos estos sectores son interdependientes y revisten igual importancia para el éxito de una economía.

En las siguientes consideraciones me concentraré fundamentalmente en este último grupo, es decir, haré referencia a los responsables políticos, los empresarios y los inversores.

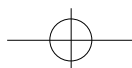
¿Cómo puede imprimirse un mayor crecimiento a la economía argentina y qué resultaría aconsejable hacer desde la óptica de un país industrializado tradicional?

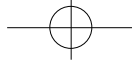
Trescientos años atrás, todos los países del mundo eran igualmente pobres. Existían apenas diferencias mínimas en el producto bruto *per cápita*. Los recursos y las tecnologías utilizadas eran caballos, bueyes carretas y la fuerza laboral humana, en tanto que en casi todos los países imperaba un régimen feudal.

India y China aportaban el 50 % del producto bruto mundial porque allí vivía el 50 % de la población mundial. Como todos sabemos, en los últimos 300 años el mundo se transformó, sobre todo a causa de repetidas olas de innovación tecnológica. Menciono tan sólo las máquinas de vapor, los procesos químicos, la electricidad, los automóviles y los aviones, las computadoras y las telecomunicaciones.

Dado que los países aprovecharon de manera diferente este desarrollo invirtiendo, por ejemplo, de diversa manera en el sector de infraestructura, el sector productivo y la educación, hoy, 300 años después, existen considerables diferencias entre las naciones económicamente ricas y los países más pobres, y esta diferencia llega, en algunos casos, a sumar un factor de 140. Sin embargo, el bienestar general es comparativamente mayor en todos los países, salvo algunas excepciones, y la gente hoy vive en promedio mejor y más que un rey 300 años atrás.

Esta evolución continúa y la competencia global por los ingresos y los puestos de trabajo registra un creciente número de participantes. En los últimos veinte años, en esta carrera de recuperación se observaron ejemplos notables, sobre todo entre economías más pequeñas, como ser Holanda, Nueva Zelanda, Irlanda o Singapur y, también, España. Todos estos países impulsan importantes reformas e incentivos a las inversiones. El toque de diana que anunció la competencia global produjo en ellos países cambios particularmente fuertes.





España y Singapur, por ejemplo, ofrecieron durante las últimas dos décadas sistemas de incentivo de largo plazo que recompensaron la producción y el trabajo locales, desde trabajos de montaje hasta tareas de investigación y desarrollo. En estos casos, fue el Estado el que durante una serie de años logró influir positivamente sobre la conducta de los inversores y empresarios internacionales en favor del desarrollo económico local, implementando unas pocas pero efectivas reglas de juego. El objetivo era crear una industria de alta tecnología, cosa que se alcanzó mediante un sistema de incentivos desarrollado en forma profesional y sustentable.

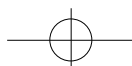
Otro ejemplo es Irlanda. En 1973, Irlanda era un país agrario, considerado la "isla verde" y el miembro más pobre de la Unión Europea. En el año 2002, el país exhibió el segundo mejor resultado por habitante después de Luxemburgo y el índice de desempleo cayó en los últimos 10 años del 15 % a menos del 5 %. El gobierno irlandés impulsó con notable profesionalismo la radicación de industrias, no sólo en sectores de alta tecnología sino, sobre todo, en el sector de los servicios financieros que desde Irlanda prestan sus servicios a los países del espacio económico europeo. El programa no sólo incluía atractivas condiciones de radicación, incluidos incentivos fiscales, sino que la dirigencia se esforzó personalmente por atraer inversores potenciales durante muchos años con un nivel de calidad y sustentabilidad admirables.

Otro ejemplo de cómo es posible solucionar una emergencia económica de crisis fue la situación en los EE.UU. a mediados de la década del ochenta. Durante años, las nuevas tecnologías y procesos de trabajo desarrollados por la industria japonesa fueron creando una situación que, finalmente, determinó que EE.UU. comenzara a dudar de su propia competitividad.

En esas circunstancias, el presidente norteamericano convocó a un Consejo de Competitividad (*Council of Competitiveness*) integrado por empresarios líderes, científicos y expertos políticos y fijó objetivos claros para su labor. A partir de allí, el Consejo describió el *status quo* sobre la base de datos comparativos, acordó metas con el Congreso y coordinó planes de acción y un sistema de control de los avances obtenidos.

El proyecto, de más de dos años de duración, tuvo un éxito rotundo en la reestructuración de la economía norteamericana y su marco de referencia.

Ahora bien, ¿cómo procede un país como Alemania en relación con el tema de la reactivación económica? Alemania es una de las naciones económicas líderes que posee, entre otras, una industria química y automotriz





exitosas y una fuerte presencia de pequeñas y medianas empresas. Las pymes alemanas forman un conjunto de más de 2,5 millones de empresas con menos de 20 empleados.

A partir de su reunificación, el país se embarcó en los últimos 15 años en un proyecto de cambio histórico. Se incorporaron 16 millones más de ciudadanos con derecho a recibir ingresos y jubilaciones. Se saneó una industria destruida por el socialismo y se modernizó una infraestructura obsoleta. Estos son apenas algunos de los proyectos que hasta la fecha, es decir, desde hace más de 15 años, se vienen financiando con 75 mil millones de euros por año.

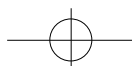
Alemania es un país federal dividido en 16 estados provinciales. Uno de estos estados es Baviera, que en su momento fue una región agraria y que en los últimos 20 años se transformó en una región preferencial para la radicación de empresas de electrónica, *software* y biotecnología. A la vez, Renania del Norte Westfalia, el estado federado más densamente poblado, logró impulsar un cambio estructural y pasó de ser una región del acero y del carbón, a una moderna economía de servicios.

En estos ejemplos, las iniciativas públicas y privadas impulsaron el desarrollo de la región. Otro tanto puede decirse con resultados diversos de todos los demás estados federales.

Pero hubo también fracasos rotundos de la promoción estatal en diferentes provincias. Por ejemplo, en Brandeburgo, debido al mal gerenciamiento de grandes proyectos (Communicant, Lausitzring, Cargolifter...). En estos casos no se crearon empresas ni puestos de trabajo y, en cambio, se debilitó la confianza en la política económica.

No obstante, en Alemania muchas de las políticas que establecen el marco de referencia, como ser la política fiscal, la legislación laboral y el sistema de seguridad social, no dependen de los estados provinciales sino del *Bund*, esto es, del estado nacional. En este punto, Alemania sigue teniendo grandes dificultades para implementar las reformas estructurales urgentemente necesarias y que vienen demorándose hace años. Sobre todo entre la clase política dirigente, pero también en sectores importantes de la población, no existe voluntad para avanzar en las reformas, en parte por desconocimiento, en parte por miedo a perder derechos adquiridos. Se observa una evolución marcada por diversas manifestaciones de crisis.

Ante esta realidad, en los últimos años surgieron en Alemania diferentes iniciativas privadas o públicas con participación del sector privado que



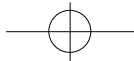


tienen como objetivo mejorar las condiciones reinantes. Son iniciativas destinadas a promover la voluntad de cambio y la economía social de mercado, la innovación y un mayor uso de las tecnologías, la comprensión de los procesos económicos, el uso de Internet y las aplicaciones TI como, por ejemplo, D21, N21, Bayern-Online, Baden Württemberg, *Connected*, etc.

Quisiera resumir los reclamos de la industria alemana haciendo referencia a una declaración del presidente de Siemens AG, el Dr. Heinrich v. Pierer, que en una nota publicada en el diario *Frankfurter Allgemeine Zeitung* en diciembre de 2003 convocó a los alemanes a aceptar el desafío que significa competir por un rol tecnológico protagónico. En particular, Von Pierer remarcó los siguientes 10 puntos:

1. Revalorizar el sistema educativo. Efectuar inversiones en este rubro.
2. Mantener actualizada la formación profesional en los oficios industriales. Actualizar los oficios en los que se imparte una formación profesional.
3. Reformar la educación académica, introduciendo un mayor grado de competencia en las universidades y fomentando el internacionalismo.
4. Reforzar la capacitación: aprendizaje permanente. Preservar la capacidad laboral.
5. Intensificar la investigación por parte del Estado: tecnologías de material, nanotecnología, biotecnología, microtecnología, tecnologías informáticas.
6. Promover la investigación: elevar el presupuesto de 2,5 % del PBI a > 3 % como en los EE.UU. o en Corea. Ofrecer incentivos fiscales.
7. Concretar proyectos innovadores. Proyectos piloto, proyectos públicos con participación del sector privado (*Public Private Partnership*).
8. Soltar los frenos federales. Agilizar la toma de decisiones, generar más competencia.
9. Alentar las inversiones de riesgo. Lo *nuevo* requiere de dinero. Mejorar los incentivos fiscales.
10. Es necesario que exista entusiasmo por la tecnología. Promover las inversiones.

El objetivo evidente de los puntos elegidos es promover una producción de alto valor agregado y el marco de referencia correspondiente, con el propósito



de allanar el camino hacia una economía de producción y servicios basada en el conocimiento.

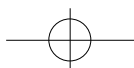
En ese sentido, me permito hacer referencia al papel que juega el sector de la informática y de las comunicaciones. Esta industria, como ninguna otra, encarna el vertiginoso avance tecnológico y una evolución económica que ya no respeta las fronteras nacionales. Cumple un rol clave para el proceso de cambio irrenunciable de nuestros sistemas sociales hacia una sociedad de conocimiento móvil y conectada en red a nivel global: la informática, las telecomunicaciones, Internet y el *software* son tecnologías transversales empleadas en todos los sectores de la economía y que actúan como catalizadores de transformaciones más profundas. Los servicios de alto valor agregado, basados en el conocimiento, deciden acerca del crecimiento y del bienestar futuro. Son servicios que requieren de un creciente apoyo de las tecnologías de la informática y de las telecomunicaciones.

Ahora bien, es de suponer que Argentina vea muchos de estos aspectos desde una perspectiva diferente. No obstante, es recomendable hacer un análisis crítico de aquello que ayer era adecuado y correcto. No es absolutamente necesario hacer experiencias propias en todos aquellos rubros en los que otros ya recogieron experiencia suficiente. Es decir, no se trata de “besar cinco sapos para despertar un príncipe”, como solemos decir en Alemania.

En vista de la rapidez con la que llegan las diferentes olas de desarrollo en el nivel mundial, es aconsejable saltarse con total intencionalidad algunos niveles de desarrollo para empalmar directamente con la próxima ola tecnológica. Obviamente, esto requiere de predisposición al riesgo.

La próxima ola en la competencia por el bienestar y el trabajo ya ha comenzado. Todos los países aspiran hoy a que las empresas globales inviertan localmente. Y al juego de la competencia se han agregado nuevos jugadores globales. Siguen siendo decisivas las condiciones que ofrecen los diversos países; entre ellos, costo laboral bruto, impuestos, estabilidad, etc. Pero también son factores decisivos los costos de salida, es decir, el costo que demanda irse de un país.

Continúa el proceso de cambio en la estructura productiva de las industrias, complementada desde hace algún tiempo por el traslado de la producción a países con costos laborales más bajos, pero con igual competencia y calidad. Los países emergentes en Europa del este y Asia, obviamente, tienen buenas perspectivas en este desarrollo. Actualmente, la tendencia es





desplazar la producción a China, los servicios a India y los procesos de ensamblado a México.

Debemos preguntarnos, entonces, cuál va a ser en este contexto el futuro de la industria manufacturera en América del Norte y Europa occidental. En cualquier caso, se observa una creciente disminución en la profundidad de producción y de servicios en los países industrializados occidentales. Al mismo tiempo, se mantiene la tendencia a una producción de mayor valor agregado con la consiguiente intensificación de la competencia.

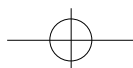
La experiencia nos indica que durante un cierto tiempo, la producción sencilla y los servicios pueden constituir un potencial atractivo de trabajo y ganancia en el nivel local. En el más largo plazo, sin embargo, sólo tendrán sentido en la medida en que desemboquen en desarrollos y productos propios, esto es, cuando surgen productos de mayor valor, susceptibles de ser exportados. Para ello se requiere de mano de obra capacitada.

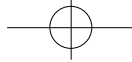
¿Qué cabe hacer? ¿Cuál es el rol que juega Argentina en este proceso de cambio? En este contexto, se plantean preguntas que seguramente no puedo responder por mí mismo:

1. ¿La política económica impulsada por Argentina privilegia la competencia con países emergentes o con países industrializados?
2. ¿Existe una estrategia intencional de radicar industrias o servicios?
¿Se instalan polos industriales especiales?
3. ¿Existe una brecha suficiente en materia de costo laboral? Es de suponer que el nivel salarial de la mano de obra calificada es ya bastante alto.
4. ¿Con qué competencias cuenta el país? ¿Cuáles son las ventajas específicas de Argentina como país de radicación de industrias e inversiones? ¿Existe alguna situación específica de Argentina en América del Sur? Y en caso afirmativo, ¿cómo se aprovecha esta singularidad?

Para una economía sustentable es importante la dinámica empresarial del país. ¿Cómo se promueve esta dinámica?

En Alemania se establecen actualmente 761.000 empresas nuevas por año, aunque en igual período desaparecen otras 656.000. Esto equivale a una creación neta de aproximadamente 110.000 empresas nuevas por año. Teniendo en cuenta que existen 3 millones de empresas, resulta una tasa de crecimiento de un 3 %, aproximadamente. Hace 50 años atrás, esta tasa era





claramente superior. Por tal razón, desde hace algunos años existen iniciativas privadas y públicas que promueven fuertemente la creación de empresas. En Alemania contamos hoy por hoy con un Estado perfectamente administrado, pero con un empresariado relativamente débil.

Toda nación económica debería preocuparse en primer lugar por promover la creación de nuevas empresas y retener empresas exitosas en el país. Ningún Estado, ningún partido político, puede detener a empresas líderes en su dinámica, a lo sumo podrá espantarlas.

¿Qué hace falta para promover al empresariado y su independencia en el nivel local?*

En primer lugar hace falta voluntad. Hace falta voluntad de ser empresario y tener una sana ambición de independencia y de generar ganancias. También puede ayudar el que se ponga en tela de juicio el *status quo*; otro factor es la voluntad de riesgo. La voluntad también se nutre de motivaciones personales que impulsan un mayor rendimiento.

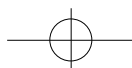
¿Qué cabe hacer? Es conveniente que una sociedad apoye la voluntad empresaria con medidas de largo plazo impulsadas por empresas, organizaciones intermedias y sectores políticos y que tengan por destinatarios a las escuelas, universidades, empresas y a la población en general. Existen puntos de referencia positivos, en cantidad suficiente en todo el mundo.

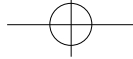
En segundo lugar es necesario permitir que se desarrolle una cultura empresarial. Una cultura de empresarios independientes solo se desarrolla cuando la sociedad no pretende regular todo a la perfección y permita un nivel de libertad que fomente y premie la creación de empresas y genere un clima propicio para una mayor productividad.

¿Qué cabe hacer? Debe fijarse un marco de referencia concreto. Este marco incluye un sistema de impuestos y gravámenes bajos, igual que un adecuado funcionamiento del mercado laboral y un sistema de tarifas justo. Sencillamente, se trata de permitir más competencia.

Debe prestarse atención a la motivación de los empleados y promoverse la iniciativa personal en las empresas. El personal calificado y los cuadros de mando esperan que la empresa cuente con una estructura y una conducción modernas, y otro tanto esperan de la economía del país, es decir, apertura, confiabilidad y orientación.

* Horvath, 2003.





En la actualidad, todos los países industrializados alientan iniciativas conjuntas del sector privado y público que promueven la creación de nuevas empresas.

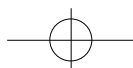
Finalmente, está la necesidad de saber hacer algo: *¿qué pasa que sabes tanto y no eres rico?* El aspecto decisivo es la implementación, algo que desgraciadamente se enseña muy poco en nuestras escuelas y universidades. Es importante que jóvenes empresarios y jóvenes empresarias estén dotados/as de talentos organizativos y competencia social.

¿Qué cabe hacer? Seguramente, en los colegios se puede aprender y fomentar mucho, pero la mejor forma de aprender algo es haciéndolo. Fomentar, pues, las pasantías y el intercambio entre empresas y escuelas. Implementar en las escuelas semanas de proyectos empresarios. Una estrategia que demostró ser exitosa fue el desprendimiento empresario de universidades y empresas con radicación en la proximidad de grandes grupos económicos y/o universidades. Respecto del tema “saber hacer del empresario”, me permito citar a uno de mis profesores universitarios que lo resumió coloquialmente en los siguientes términos: “aquellos que saben hacer algo, que lo hagan, y aquéllos que no, que se dediquen a enseñarlo”.

Hace tiempo que las empresas ya no se manejan solas. Contar con socios estratégicos es parte de la estrategia de implementación. Socios estratégicos son aquellos que se complementan. Así debe ser también en el caso de los países. Además de los socios estratégicos en el MERCOSUR, Argentina –igual que Alemania– tiene socios comerciales entre los países industrializados, a los que la unen lazos históricos, el mismo idioma y la misma cultura. Es recomendable que en estos casos se busque atraer inversores viajando al país, sobre todo con delegaciones de empresarios, y no exclusivamente de funcionarios. Las cámaras y asociaciones industriales cumplen una función importante cuando sirven de apoyo técnico y de realización de proyectos.

No obstante, mi experiencia me enseña que cada tanto es conveniente que se sometan a un proceso de *presupuesto base cero*, es decir, que hagan una profunda revisión, para asegurar que no surjan burocracias que se autoalimenten. Cuando no se presta atención, la experiencia indica que surgen muchos programas de promoción económica superpuestos, no coordinados. Pasa, entonces, que en parte se contradicen o sencillamente son redundantes.

Las actividades de promoción y de marketing para el país deberían ser un aspecto central de las instituciones económicas públicas y de la labor que desarrollan. Las estrategias y los bancos de datos deberían ser operados





en forma conjunta por el sector público y privado para que todos lean de un mismo pentagrama y su presentación sea eficaz.

Muchas naciones en todo el mundo, sean grandes o pequeñas, buscan un mayor crecimiento económico. Y a pesar de que cada caso es diferente, la velocidad y la flexibilidad son las variables críticas del éxito.

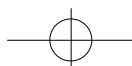
Permítanme resumir: ¿cómo puede una región acceder a mayor crecimiento económico? Pienso que es posible hacerlo:

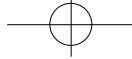
1. mediante una promoción conjunta entre Estado y sector privado que obedezca a objetivos de largo plazo y fomente la confianza. Es necesario saber hacia dónde uno quiere ir;
2. mediante más competencia y flexibilidad en el sector público;
3. mediante voluntad de cambio y capacidad de cambio en la población;
4. mediante el valor al riesgo, esto incluye saltarse determinadas etapas de desarrollo (*leapfrogging*);
5. mediante un adecuado marco de referencia y alicientes para aquellos que quieran crear industrias;
6. mediante la promoción de la educación, la formación profesional y la investigación.

Obviamente, estas recomendaciones no pueden tener el mismo impacto en todos los países. Sin embargo, considero que el espíritu empresario de estas recomendaciones puede actuar de manera convincente sobre inversores internacionales, de tal modo que, al menos algunas, cuando no todas, deberían verse reflejadas en el paquete de objetivos económicos fijados por un país.

Seguramente no es posible conducir un país como una empresa. Pero existen ciertos aspectos de conducción que son transferibles. Uno de estos aspectos es lograr que nuestros conciudadanos nos acompañen en la implementación de los proyectos decisivos para un país o para una empresa.

En especial, es importante ganar u obtener la adhesión de los sectores voluntariosos de una sociedad para alcanzar los objetivos fijados. Es recomendable entusiasmarlos para una visión conjunta y obtener su apoyo. Y tiene que ser una visión fácilmente comprensible para todos, convincente en su esencia y que inspire confianza en los corazones y las mentes. De ser así, la implementación será fácil y resultará más exitosa.





Agradezco que me hayan escuchado. Deseo a Argentina, a sus habitantes y a su dirigencia mucho éxito en la implementación de sus planes y un futuro venturoso.

RESUMEN

¿Cómo puede imprimirse un mayor crecimiento a la economía argentina y qué resultaría aconsejable hacer desde la óptica de un país industrializado tradicional?

Desde la perspectiva de una nación industrializada europea, se aportan recomendaciones y ejemplos (mejores prácticas) sobre el tema "reactivación económica", haciendo hincapié fundamentalmente en el rol de los responsables políticos, los empresarios y los inversores.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXI - Nº 2 - Junio, 2004.

