

# Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica\*

**Donna Lee Van Cott\*\***

Profesora asistente del Departamento de  
Ciencia Política de la Universidad de Tennessee.

\* Una versión de este artículo será publicada en *Latin American Politics and Society*. Traducido por Beatriz Maldonado.

\*\* Deseo agradecer a Johanna Kristin Birnir, Andrew Crain, Dieter Heinen y José E. Molina V. por su generosa ayuda para la adquisición de los datos y materiales necesarios para este proyecto, y a Raúl Barrios, Brian Crisp, Miguel García, Kevin Healy y Mark P. Jones por sus comentarios a versiones previas de este artículo. La investigación en Colombia y Bolivia comenzó en 1997 como parte de una beca de disertación doctoral. Las investigaciones en Ecuador y Venezuela se realizaron en 1999 y 2000, respectivamente, y fueron apoyadas por el Premio de Desarrollo Profesional de la Universidad de Tennessee. La investigación de 2001 en Bolivia se hizo gracias a un premio de la Fundación Cordell Hull de la Universidad de Tennessee.

LA LITERATURA SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS reconoce que la división étnica es aquella que con más probabilidad genera partidos políticos y articula la competencia electoral en sociedades multiétnicas. Entre mayor sea la diversidad social y cultural de una sociedad, mayor será el número de partidos necesarios para llenar las necesidades de representación<sup>1</sup>. Aun así, a pesar de la diversidad étnica y racial de Latinoamérica, hasta la década de los noventa, los partidos políticos organizados alrededor de una etnia eran escasos en la región. De los pocos que se habían formado, ninguno gozaba de un éxito electoral sostenido, o de un mayor impacto en el sistema de partidos o en la representación de su electorado en la política formal<sup>2</sup>. Dada la persistencia de fuertes identidades indígenas después de la extensión total del sufragio en las sociedades multiétnicas latinoamericanas, y la existencia en muchos países de la región de estructuras de organización indígena a nivel regional e incluso nacional, llamaba la atención la ausencia de partidos étnicos.

El surgimiento repentino de partidos políticos indígenas en algunos países latinoamericanos en la década de los noventa es igualmente curioso. Constaté este fenómeno mientras conducía una investigación sobre la reforma constitucional y los derechos indígenas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela durante la última década. En los cuatro países, los movimientos sociales indígenas formaron partidos políticos siguiendo la codificación de derechos constitucionales especiales para comunidades indígenas o los cambios en las leyes electo-

<sup>1</sup> Harmel, Robert y Robertson, John D. "Formation and Success of New Parties: A Cross-National Analysis". En: *International Political Science Review*. Vol. 6, No. 4, 1985, p. 503.

<sup>2</sup> Stavenhagen, Rodolfo. "Challenging the Nation-State in Latin America". En: *Journal of International Affairs*. Vol. 34, No. 2, 1992, p. 434.

rales que disminuyeron las barreras para entrar al sistema de partidos políticos (véase cuadro 1).

En este artículo pretendo analizar por qué los indígenas formaron partidos políticos en la década de los noventa, y por qué algunos de estos partidos políticos han sido electoralmente viables. Estas son preguntas de investigación diferentes, ya que no podemos asumir que las condiciones necesarias para la formación de partidos y la viabilidad electoral son las mismas<sup>3</sup>. Partidos con perspectivas pobres de éxito electoral se pueden formar para ganar atención en un asunto político o proveer una plataforma para una personalidad particular<sup>4</sup>. Sin embargo, existe alguna relación entre formación y viabilidad, puesto que la decisión de gastar los recursos necesarios para fundar un partido implica un cálculo del resultado electoral probable. Las preguntas teóricas más amplias que iluminan la investigación son: ¿En qué condiciones se forman, se fortalecen y tienen éxito los partidos políticos? y ¿En qué condiciones emerge una nueva división en un sistema de partidos?

Defino "*partido étnico*" como una organización autorizada para participar en las elecciones locales o nacionales, cuyos líderes y miembros en su mayoría se identifican a sí mismos como parte de un

grupo étnico no gobernante, y cuya plataforma electoral incluye demandas y programas de naturaleza étnica o cultural. Aunque uso el término más amplio "partido étnico" para relacionar mi investigación con la literatura sobre partidos étnicos, este estudio se concentra en partidos basados en una identidad étnica "indígena", como ese término se entiende en América. No quiero decir que el comportamiento político de los indígenas difiera en alguna forma de aquel de otros grupos étnicos no dominantes. Mi definición incluye a entidades que se llaman a sí mismas "movimientos políticos" para distanciarse retóricamente de las connotaciones negativas asociadas con los partidos políticos en sus sociedades, pero que de cualquier otra manera cumplen la definición. También incluyo partidos que incorporan candidatos no indígenas y forman alianzas electorales con movimientos sociales no indígenas, siempre que los derechos y el reconocimiento étnico continúen siendo una parte central de la plataforma del partido, y los indígenas constituyan al menos la mitad del liderazgo del mismo. Excluyo de esta categoría los partidos formados como clientes dependientes de partidos no indígenas.

Defino "*formación de un partido*" como el registro legal de un partido político o movimiento y su participación en dos elecciones consecutivas. El

CUADRO 1  
PARTIDOS ÉTNICOS VIABLES ELECTORALMENTE

<i>País % Indígena*</i>	<i>Partidos</i>
Argentina (1,1%)	Ninguno
Bolivia (50,51%)	<b>Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación (MRTKL)</b> , 1985 <b>Asamblea de la Soberanía del Pueblo (ASP)</b> , 1995, usa el registro válido de la Izquierda Unida por dificultades con su registro. <b>Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP)</b> , 1999, parte de la ASP, utiliza el registro válido del Movimiento Al Socialismo.
Colombia (2,7%)	<b>Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)</b> , el movimiento social indígena más grande del país, fundado en 1982. Participó en 1990 en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente y en las elecciones nacionales de 1991. Se retiró de la política electoral en 1993. <b>Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)</b> , creado como un movimiento social en 1977 bajo un nombre diferente. Participó por primera vez en 1990 en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente. <b>Alianza Social Indígena (ASI)</b> , creada por el Consejo Regional Indígena del Cauca en 1991. <b>Movimiento Indígena Colombiano (MIC)</b> , 1993. Formado para asegurar la reelección del senador de la ONIC para el periodo 1991-1994 después de que la ONIC se retirara de la competencia electoral.
Ecuador (24,85%)	<b>Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP)</b> , creado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador en 1995.
Perú (38,39%)	Ninguno
Venezuela (1,48%)	<b>Pueblo Unido Multiétnico de Amazonas (Puama)</b> , creado por la Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas en 1997.

\* Todos los datos, excepto los de Colombia, son de Deruyttere, Anne. *Indigenous Peoples and Sustainable Development. The Role of the Inter-American Development Bank*. Washington: Inter-American Development Bank, 1997. Estos datos pueden ser considerados estimaciones conservadoras. Los datos colombianos son del censo de 1993.

<sup>3</sup> Harmel, Robert y Robertson, John D. Ob. cit., p. 502.

<sup>4</sup> Ídem., p. 507.

requerimiento de dos elecciones consecutivas connota la intención de formar una organización política fuerte, y no una alianza electoral temporal.

Entiendo “*viabilidad electoral*” como la habilidad demostrada de un partido político para ganar una curul en dos elecciones consecutivas a cualquier nivel de gobierno (municipal, regional, nacional). Adicionalmente, un partido viable electoralmente debe obtener un número suficiente de votos para mantener su registro.

Ha habido muy poca investigación comparativa sobre los nuevos partidos étnicos en Latinoamérica, a pesar del intenso interés que actualmente existe entre los politólogos en relación con la pobre representación de los partidos latinoamericanos y la débil institucionalización de los sistemas partidistas en la región<sup>5</sup>. Existen algunos estudios monográficos sobre partidos o países individuales. Ecuador, que tiene el partido indígena con el más asombroso éxito electoral, es el caso que ha recibido la mayor atención de los analistas<sup>6</sup>. En Colombia el trabajo ha sido llevado a cabo principalmente por antropólogos, más que por politólogos. Los antropólogos bolivianos han publicado investigaciones descriptivas e interpretativas de los nuevos partidos indígenas y las nuevas alianzas entre candidatos indígenas y partidos no indígenas<sup>7</sup>. Dos nuevas disertaciones

en ciencia política comparan la actividad política indígena en Bolivia y Ecuador, y estos estudios centran su atención en los nuevos partidos políticos como parte de un interés más amplio sobre representación y movimientos sociales<sup>8</sup>. Una tercera disertación vincula el clientelismo con el surgimiento de nuevos partidos relacionados con movimientos indígenas en Bolivia y Ecuador<sup>9</sup>. Un estudio comparativo del impacto de las diferencias étnicas en los sistemas de partidos en América Latina –como parte de un mayor esfuerzo por entender cómo las divisiones de la sociedad determinan la evolución de partidos políticos– fue terminado hace varios años<sup>10</sup>.

Este artículo es un intento inicial por organizar los datos empíricos e investigar este fenómeno. Primero explico el diseño de mi investigación, la selección de casos y expongo mis hipótesis preliminares. Luego, presento mis hallazgos respecto al impacto del cambio institucional en la emergencia y viabilidad electoral de los partidos étnicos. Finalmente, breves estudios de caso sobre Bolivia y Colombia ilustran el impacto de un cambio institucional.

#### EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación es una “comparación centrada en la estructura” de seis casos<sup>11</sup>, con el objetivo

<sup>5</sup> Véase por ejemplo: Canton, Santiago. *Partidos políticos en las Américas: desafíos y estrategias*. Washington: National Democratic Institute, 1995; Coppedge, Michael. “The Evolution of Latin American Party Systems”. En Mainwaring, Scott y Valenzuela, Arturo (editores). *Politics, Society and Democracy: Latin America*. Boulder: Westview Press, 1998; Mainwaring, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999; Mainwaring, Scott y Timothy Scully (editors). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995; Roberts, Kenneth M. y Erik Wibbels. “Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A test of Economic, Institutional, and Structural Explanations”. En: *American Political Science Review* Vol. 93. No. 3, 1999.

<sup>6</sup> Andolina, Robert. *Colonial Legacies and Plurinational Imaginaries: Indigenous Movement Politics in Ecuador and Bolivia*. Disertación doctoral. University of Minnesota, 1999; Beck, Scott H. y Kenneth J. Mijeski. “Barricades and Ballots: Ecuador’s Indians and the Pachakutik Political Movement”. En: *Ecuadorian Studies*, septiembre de 2001; Collins, Jennifer N. “Opening Up Electoral Politics: Political Crisis and the Rise of Pachakutik”. Ponencia presentada para el congreso de LASA. Washington, DC., 2001; Selverston-Scher, Melina. *Ethnopolitics in Ecuador: Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy*. Miami: North-South Center Press, 2001.

<sup>7</sup> Albó, Xavier. “And from Kataristas to MNRistas? The Surprising and Bold Alliance between Aymaras and Neoliberals in Bolivia”. En: Van Cott, Donna Lee (editora). *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. Nueva York: St. Martin’s Press, 1994; Varios autores. *Indígenas en el poder local*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997.

<sup>8</sup> Andolina, Robert. Ob. cit. Lucero, José Antonio. “Arts of Unification: Political Representation and Indigenous Movements in Bolivia and Ecuador.” Disertación doctoral, Universidad de Princeton, 2002.

<sup>9</sup> Collins, Jennifer N. Disertación doctoral en progreso. Departamento de Ciencia Política, Universidad de California, San Diego.

<sup>10</sup> Coppedge, Michael. “District Magnitude, Economic Performance, and Party-system Fragmentation in Five Latin American Countries”. En: *Comparative Political Studies*. Vol. 30. No. 2, 1997.

<sup>11</sup> King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba. *Designing Social Inquiry: Scientific inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 107.

de evitar el dilema entre la investigación macro de *N* grande –desprovista de matices contextuales para cada sistema político individual–, y la de estudios de caso individuales, –que permite explicar la unicidad de un caso pero que falla al demostrar proposiciones teóricas generalizables para más de un caso. Fue seleccionado cuidadosamente un conjunto de casos que incluye varios resultados de la variable dependiente, controlando la variación en el tamaño proporcional de la población indígena. Los casos son seis sistemas políticos, cada uno de los cuales constituye un ambiente político único donde se pueden o no formar partidos étnicos, y en caso de que surjan partidos étnicos, éstos pueden o no ser viables electoralmente. Cada caso produce entonces una sola variable dependiente que puede tener uno de tres valores: (1) formación de partido no étnico, (2) formación de partido étnico no viable electoralmente, o (3) formación de partido étnico viable electoralmente<sup>12</sup>.

Necesitaba limitar los casos de estudio porque el entendimiento de la emergencia de partidos indígenas requiere un intenso trabajo de campo. Aunque hubiera sido relativamente fácil compilar información acerca del cambio institucional para los 13 países latinoamericanos con poblaciones indígenas mayores al 1%, hubiera sido necesario conducir investigaciones de campo en la mayoría de ellos para asegurar el valor de la variable dependiente, dado que algunos partidos étnicos importantes están activos únicamente a nivel regional o local y sus resultados no hubiesen aparecido en la literatura secundaria sobre cada país o en las varias bases de datos compiladas sobre resultados electorales para los comicios nacionales. Adicionalmente, sin trabajo de campo sería difícil distinguir los partidos cuyas bases son movimientos sociales indígenas de aquellos creados por y dependientes de partidos clientelistas no indígenas, o aquellos cuyas plataformas no tienen ningún contenido étnico pero usan nombres indígenas para atraer votantes de este origen. Entonces, incluir todos los casos no hubiera sido práctico. En cualquier caso, en las investigaciones de ciencias sociales no es necesario incluir todos los casos de un universo si pue-

de seleccionarse una muestra representativa.

En primer término, la selección incluyó los casos en los que se habían formado partidos étnicos electoralmente viables: Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Posteriormente se eliminaron aquellos países en los que la población indígena es menor al 1% de la población total (Brasil y Uruguay); y donde había menos de diez años de historia de gobierno democrático (Paraguay); esto buscaba permitir un análisis del sistema partidos y de los cambios en las leyes electorales a través del tiempo. Adicionalmente a los cuatro casos seleccionados, quedaban Argentina, Chile y Perú. Se buscaba observar la ausencia de partidos étnicos electoralmente viables en los tres casos. Perú fue incluido en la muestra para analizar un caso donde la población indígena es proporcionalmente significativa pero sin partidos étnicos electoralmente viables. Esto dejaba dos casos con poblaciones indígenas pequeñas en los que aparentemente la variable dependiente sería negativa. Finalmente fue incluido el caso argentino sobre el chileno por varias razones: (1) Argentina es un sistema federal, lo cual permite observar el papel de medidas descentralizadoras sobre la emergencia de nuevos partidos; (2) en 1994 tuvo lugar una profunda reforma constitucional en la que se introdujeron reformas que afectaban a los indígenas; y (3) en Argentina existen partidos provinciales, los cuales sospecho que son un vehículo electoral potencialmente importante para los pueblos indígenas que se encuentran geográficamente concentrados. Chile, en contraste, tiene el período de gobierno democrático más corto después de 1980 y una estructura constitucional rígida impuesta por el saliente régimen de Pinochet, lo cual limita el grado en el que se pueden observar los efectos de un cambio institucional en la formación de partidos. Posteriormente, se confirmó que la selección era correcta, ya que una coalición multipartidista de los indígenas Mapuche estaba compitiendo en las elecciones nacionales por lo menos desde 1993<sup>13</sup>.

Estos seis casos proveen una diversa muestra de los países suramericanos donde los indígenas están políticamente organizados, donde en la última década han tenido lugar reformas

<sup>12</sup> La excepción a esta regla se presenta si hay una variación significativa dentro de un sistema político: esto es, por ejemplo, si la magnitud del distrito o la circunscripción electoral (el número de curules disponibles en un distrito electoral) o la concentración geográfica de la población indígena varía significativamente dentro de un país en particular, se pueden formar partidos étnicos o llegar a ser electoralmente viables en una circunscripción pero no en otra.

<sup>13</sup> FBIS-LAT-93-081, 20 de abril de 1993, p. 31.

institucionales significativas, y ha habido múltiples elecciones. Tres países en la muestra tienen sistemas federales o cuasi-federales (Argentina, Colombia<sup>14</sup>, Venezuela), y los tres sistemas unitarios de la muestra (Bolivia, Ecuador, Perú) experimentaron reformas descentralizadoras o centralizadoras durante la década de los noventa, lo que permite observar el impacto de los cambios en la estructura del Estado sobre la variable dependiente. La muestra también incluye una amplia variedad de sistemas partidarios: dos casos en los que los partidos tradicionales colapsaron en la década de los noventa (Perú, Venezuela), dos célebres por su extrema fragmentación desde su transición hacia la democracia (Bolivia, Ecuador), y dos con sistemas con dos partidos dominantes (Argentina, Colombia). Finalmente, la muestra incluye casos con variación en la variable dependiente: en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela los partidos étnicos probaron ser electoralmente viables; en Argentina y Perú se han formado recientemente partidos indígenas regionales, o facciones dentro de los partidos, pero aún tienen que lograr una viabilidad electoral<sup>15</sup>.

Los casos en la muestra pueden dividirse en dos subconjuntos para mantener constante el tamaño de la población indígena, variable potencialmente importante en el estudio (cuadro 1). Esto facilita la observación de cómo el tamaño proporcional de la población indígena puede afectar: (1) el diseño de sistemas electorales, (2) los requerimientos para el registro de partidos, (3) la capacidad de las poblaciones indígenas para movilizarse, (4) la propensión de los no indígenas para votar por partidos indígenas, y (5) la probabilidad de que las elites políticas no indigenistas puedan promulgar reformas que den ventajas electorales a la población indígena. Argentina, Colombia y Venezuela tienen poblaciones indígenas pequeñas. Estos países son federales o cuasi-federales y tradicionalmente han tenido un sistema de dos partidos dominantes. El hecho de que dos de los casos obtuvieran un puntaje positivo en las variables dependientes y un caso obtuviera un puntaje negativo, nos permite examinar más de cerca el impacto de las reglas electorales y de

registro de partidos. De manera similar, los tres casos restantes constituyen un subconjunto donde las poblaciones indígenas son de tamaño significativo, los sistemas políticos son unitarios, sus sistemas de partidos son fragmentados y volátiles, y en los que las variables dependientes fueron positivas en dos casos y negativas en el tercero.

Este estudio abarca el período de 1980 a 2002. Éste incluye elecciones nacionales y subnacionales en los seis casos. Colombia y Venezuela tuvieron elecciones competitivas durante todo el período; Argentina y Bolivia las reanudaron en 1983 y 1980-1982, respectivamente; y Ecuador y Perú lo hicieron en 1979 y 1980, respectivamente. La reanudación de las elecciones es un punto de partida particularmente importante para Ecuador y Perú, pues coincide con la eliminación de requerimientos de alfabetismo para votar, situación que permitió el ejercicio del voto a la mayoría de la población indígena.

#### LAS HIPÓTESIS

Existen dos maneras de observar la formación de partidos étnicos en la década de los noventa. Se puede (1) asumir, como lo hace la literatura, que los partidos políticos se forman automáticamente alrededor de las divisiones étnicas<sup>16</sup>, o (2) asumir que los partidos étnicos se forman cuando los actores políticos toman decisiones estratégicas de hacerlo. Propongo modelos alternativos derivados de cada suposición.

Si se asume que los partidos étnicos se forman automáticamente, en ausencia de partidos étnicos se deberían buscar barreras formales o informales que puedan haber impedido la aparición de partidos políticos indígenas. Posteriormente se buscaría la remoción (o no) de esas barreras y si de esto se sigue la formación de partidos étnicos electoralmente viables. Dos tipos de barreras constituyen probables variables independientes: (1) cambios institucionales, por ejemplo, cambios en provisiones constitucionales, leyes y reglas que estructuran el sistema político, particularmente el sistema electoral, y (2) cambios en el sistema de partidos que reducen significativamente las barreras a los nuevos competidores.

<sup>14</sup> Colombia es técnicamente un Estado "unitario y descentralizado", pero se puede calificar de cuasi-federal porque los gobernadores de los departamentos son elegidos popularmente en lugar de ser asignados (como en la mayoría de los estados unitarios), y las asambleas departamentales tienen algunos poderes legislativos.

<sup>15</sup> Debo anotar que descubrí la formación de partidos indígenas en Argentina y Perú sólo después de que estos casos fueron seleccionados para el estudio.

<sup>16</sup> Harmel, Robert y Robertson, John D. Ob. cit., p. 503; Horowitz, Donald L. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press, 1985, pp. 293-294.

Desde otra perspectiva, se puede asumir que los partidos étnicos no son el resultado natural y automático de la existencia de divisiones étnicas en una sociedad. En ausencia de barreras institucionales para la formación de partidos o un sistema de partidos “congelado”<sup>17</sup>, no se podría dar por sentado que los partidos étnicos se formarían automáticamente. La formación de partidos puede requerir que los actores políticos tomen una decisión intencional y estratégica, lo que puede ocurrir sólo en condiciones particulares. Los cambios en las reglas electorales y los sistemas de partidos pueden ser variables *intervinientes*, o incluso condiciones *necesarias* para la formación y viabilidad de los partidos, pero pueden ser *insuficientes* para explicar las variables dependientes. Con base en esta suposición, se podría recurrir a la literatura sobre movimientos sociales para examinar los cambios en el ambiente político o dentro de los mismos movimientos sociales, que puedan hacerlos decidirse a formar un partido político, y que les pueden dar una mayor probabilidad de ser electoralmente viables. El análisis de los movimientos sociales es crucial para el total entendimiento de la formación de partidos étnicos porque ésta siempre estuvo antecedida por un nivel de organización política y de movilización sin precedentes de los movimientos indígenas; los partidos más exitosos fueron movimientos sociales que participaron en elecciones, o partidos que mantuvieron fuertes lazos con su movimiento social “paternal”.

Se espera que las cuatro variables independientes –cambio institucional, cambio en el sistema de partidos, cambios en la estructura de oportunidad política externa a los movimientos sociales, y factores internos de los partidos mismos– sean importantes en la explicación de la formación y la viabilidad electoral de los partidos étnicos. En este artículo se formulan y demuestran hipótesis relacionadas con la primera variable –cambio institucional–, basadas en una revisión de la literatura comparativa de las instituciones electorales y

en la investigación preliminar en los seis casos de estudio.

#### Impacto hipotético del cambio institucional

Los enfoques histórico-institucionales demuestran cómo la “estabilidad de ciertos tipos de instituciones efectivamente restringen el rango de los resultados de la variable dependiente”<sup>18</sup>. Las instituciones electorales crean una estructura subyacente que “soporta y restringe la evolución de los sistemas de partidos”, y que explica en parte la variación entre los sistemas de partidos en diferentes países<sup>19</sup>. Como argumenta Coppedge, esta estructura “nunca explicará por completo los resultados...”, pero es una parte indispensable del panorama<sup>20</sup>.

En los siguientes párrafos presentaré las reformas institucionales que, según la literatura acerca de sistemas electorales y partidos políticos, deberían reducir las barreras para la formación de nuevos partidos, partidos “desafiantes”, o partidos étnicos minoritarios. Las reformas que reducen las barreras para los partidos nuevos y “desafiantes” deben alentar a los partidos étnicos, que caben dentro de esta categoría. Especificaré cuándo los cambios considerados son particularmente relevantes para los partidos étnicos. En este punto del desarrollo de la teoría, no se sabe en qué medida pueda ser generalizable a partidos nuevos no étnicos u otros tipos de divisiones o fracturas sociales.

#### Representación proporcional

Los sistemas electorales de representación proporcional tienen una mayor probabilidad de alentar la formación y asegurar el éxito de nuevos partidos. La introducción de la representación proporcional remueve las barreras de entrada al sistema partidista creando un cálculo de voto contra curul más proporcional y dándole a los votantes más opciones<sup>21</sup>. En contraste, los sistemas de distritos uninominales tienden a producir un sistema bipartidista dificultando la formación de

<sup>17</sup> Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan. *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*. Nueva York: The Free Press, 1967, p. 50; Mair, Peter. *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press, 1997, pp. 13-14.

<sup>18</sup> Lieberman, Evan S. “Causal Inference in Historical Institutional Analysis”. En: *Comparative Political Studies*. Vol. 34, No. 9, 2001, p. 1015.

<sup>19</sup> Coppedge, Michael. Ob. cit., p. 184.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Sartori, Giovanni. “The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?”. En: Grofman, Bernard y Lijphart, Arend (editores). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press, 1986 (segunda edición, 1994), p. 58.

nuevos partidos<sup>22</sup>. La proporcionalidad es particularmente importante para minorías “que tienden a verse severamente sub-representadas o excluidas por los sistemas sin representación proporcional”<sup>23</sup>. Adicionalmente, la representación proporcional, en tanto ofrece menores barreras para que los partidos pequeños alcancen curules, tiende a estimular la institucionalización de partidos políticos anti-establecimiento, que son la mayoría de los partidos étnicos nuevos<sup>24</sup>. Finalmente, la presión para cambiar hacia un sistema de representación proporcional tiende a presentarse después del surgimiento de nuevas dimensiones problemáticas o de la fragmentación de los partidos<sup>25</sup>.

#### **Menores umbrales para la representación**

Para articular un nuevo “umbral de representación” suelen combinarse tres tipos de reglas electorales: la fórmula de asignación de curules, el umbral para la asignación de las mismas y la magnitud del distrito<sup>26</sup>. Las fórmulas de asignación que adjudican las curules a los partidos que ganen pequeñas porciones de los votos deben correlacionar con la formación y la viabilidad electoral de los nuevos partidos. Por el contrario, las fórmulas que favorecen a los partidos más grandes deberían inhibir la formación y la viabilidad electoral de partidos nuevos. De acuerdo con Lijphart, existe un consenso en la literatura en torno a que es la fórmula D'Hondt aquella que tiende a favorecer los partidos más grandes y a ser menos proporcional que las otras fórmulas electorales usadas bajo la representación proporcional. El método D'Hondt es una “fórmula de promedios altos” que “adjudica las curules secuencialmente a los partidos que tengan un

promedio mayor de número de votos por curul hasta que todas las curules sean asignadas. Cada vez que un partido recibe una curul, su promedio disminuye”<sup>27</sup>. En comparación, la fórmula del cuociente y el mayor residuo tiende a tratar por igual a los partidos grandes y pequeños, y por tanto, provee un resultado más proporcional. El método Sainte-Lague en tanto es una fórmula de promedios mayores, tiende a producir un resultado más cercano al de la fórmula del cuociente y el mayor residuo en términos de proporcionalidad<sup>28</sup>.

Los umbrales se refieren a los requerimientos mínimos de votos para la asignación de curules, y usualmente se basan en cuotas nacionales de votos<sup>29</sup>. Si asumimos que los nuevos partidos tendrán votaciones relativamente pequeñas, umbrales menores les permitirán tener acceso al poder político y a los recursos que podrán ser usados para aumentar su votación en las siguientes elecciones.

En un estudio sobre 62 elecciones entre 1914-1955 en Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela, Coppedge encontró que ni la fórmula electoral, ni el umbral de votos para competir por una curul, ni las firmas requeridas para registrar un partido, ni el porcentaje de votos requeridos para mantener el registro de un partido, tenían un impacto independiente sobre el número efectivo de curules por partido, —controlando el número efectivo de votos por partido<sup>30</sup>. Esta investigación encontró que la magnitud del distrito (MD) era la “única institución electoral que ejercía un impacto distinguible y separado sobre la fragmentación [de los sistemas partidistas]”<sup>31</sup>. La magnitud del

<sup>22</sup> Lijphard, Arend. “Proportionality by Non-PR Methods: Ethnic Representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany, and Zimbabwe”. En: Grofman, Bernard y Arend Lijphart. Ob. cit., p. 113.

<sup>23</sup> Ídem., p. 113; véase también: Mozaffar, Shaheen. “Electoral Systems and their Political Effects in Africa: A Preliminary Analysis”. En: *Representation*. Vol. 34 No. 3 y 4, p. 149.

<sup>24</sup> Schedler, Andreas. “Anti-political-establishment Parties”. En: *Party Politics* Vol. 2. No. 3, p. 305.

<sup>25</sup> Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press, 1989, p. 150.

<sup>26</sup> Agradezco a Mark P. Jones por su sugerencia de combinar estos elementos.

<sup>27</sup> Birnir, Jóhanna Kristín. *The Effect of Institutional Exclusion on Stabilization of Party Systems in Bolivia, Ecuador and Peru*. Documento presentado en el XXII Congreso internacional de Latin American Studies Association. Miami, Florida, marzo 16-18, 2000, p.15.

<sup>28</sup> Lijphart, Arend. “Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas”. En: Grofman, Bernard y Arend Lijphart (editores). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, 1986, pp. 173-175.

<sup>29</sup> Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart. Ob. cit., p. 133.

<sup>30</sup> Coppedge, Michael. Ob. cit.

<sup>31</sup> Ídem.

distrito tiene efectos mecánicos y psicológicos. El efecto mecánico se refiere a que entre más grande sea la magnitud del distrito, la traducción de votos en curules será más proporcional. Distritos grandes ayudan a los partidos de oposición, pues éstos no tienen que obtener una mayoría relativa para ganar curules<sup>32</sup>. Psicológicamente, los distritos electorales pequeños desalientan a los votantes de “gastar” sus votos por partidos que tengan una menor probabilidad de ganar una curul<sup>33</sup>.

El grado en el que los partidos pequeños son ayudados por una determinada fórmula de asignación de curules depende de la magnitud del distrito y del tamaño de los divisores y residuos usados en la fórmula de asignación<sup>34</sup>. Por su parte, el impacto de la magnitud del distrito depende de si el sistema es mayoritario o de representación proporcional. Bajo la representación proporcional, a mayor magnitud del distrito la distribución de votos será más proporcional y, por tanto, el sistema favorecerá la formación y viabilidad electoral de nuevos partidos. Bajo el sistema mayoritario, una magnitud del distrito creciente disminuye la proporcionalidad<sup>35</sup>. Así la magnitud del distrito o circunscripción electoral es decisiva, porque “tiene un impacto sobre la proporcionalidad más fuerte que cualquier otro factor”<sup>36</sup>.

Coppedge encontró que se requiere un cambio significativo en la magnitud de la circunscripción para aumentar el número efectivo de partidos por curul en tan sólo un partido. De acuerdo con su regresión estadística, una circunscripción promedio debería incrementarse en 58,8 curules para tener tal efecto. Este aumento estuvo presente en sólo tres de las 62 observaciones de su estudio. Basado en este hallazgo, Coppedge concluyó que los cambios en la magnitud del

distrito electoral suficientemente significativos para afectar el número de partidos son muy escasos. Sin embargo, los datos de Coppedge incluían sólo la Cámara de Diputados y las elecciones de Asamblea Constituyente, y el período observación iba sólo hasta 1995. Entonces, sus datos no incluían por lo menos cuatro casos adicionales de cambios importantes en el tamaño de los distritos electorales ocurridos después de 1995 o en las elecciones para el Senado<sup>37</sup>.

Las elecciones de Asamblea Constituyente son particularmente importantes para observar la conexión entre los cambios institucionales y los de los sistemas de partidos. Las asambleas constituyentes se eligen típicamente en distritos nacionales individuales de más de 70 miembros. Entonces, los partidos más pequeños, e incluso en algunos casos organizaciones de la sociedad civil, pueden asegurar su representación en la Asamblea Constituyente. El efecto recíproco, obviamente, es que la representación usual de los partidos más dominantes del sistema disminuya. Cinco de nuestros seis casos experimentaron asambleas constituyentes entre 1980 y 2002. En cuatro casos (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), por diferentes razones, la representación de los principales partidos se vio reducida de forma inusitada, dándole a retadores y nuevos partidos una oportunidad para cambiar las leyes electorales y para abrir el sistema a nuevas fuerzas políticas.

Por las razones señaladas, la magnitud de la circunscripción electoral es reconocida en la literatura de partidos como la “variable institucional crítica que influye en la formación y mantenimiento de los partidos”<sup>38</sup>. El impacto de esta variable puede ser particularmente importante para explicar la formación y viabilidad electoral de los partidos étnicos. Basados en datos de democracias

<sup>32</sup> Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart. Ob. cit., p. 15.

<sup>33</sup> Ídem., p. 19.

<sup>34</sup> Ídem., pp. 29-35.

<sup>35</sup> Ídem., p. 19; Sartori, Giovanni. Ob. cit., p. 53.

<sup>36</sup> Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart. Ob. cit., p. 112.

<sup>37</sup> Me refiero al cambio hacia una circunscripción nacional para el Senado que se hizo efectivo en Colombia después de la reforma constitucional de 1991; las elecciones para la asamblea constituyente ecuatoriana de 1997 y el subsiguiente aumento en el tamaño del legislativo unicameral ecuatoriano (de 82 a 121 curules), y el cambio a distritos de múltiples miembros en Perú en 2001.

<sup>38</sup> Ordeshook, Peter y Olga V. Shvetsova. “Ethnic Heterogeneity, District Magnitude, and the Number of Parties”. En: *American Journal of Political Science*. Vol. 38, No. 1, 1994, p. 105.

occidentales industrializadas, Ordeshook y Shvetsova concluyen que "si el número efectivo de grupos étnicos es grande, los sistemas políticos se vuelven particularmente sensibles a la magnitud del distrito"<sup>39</sup>. La dificultad para observar el impacto de la magnitud de las circunscripciones a nivel agregado es que el tamaño de éstas varía, algunas veces significativamente, dentro de los países, y puede tener diferentes efectos en las distintas circunscripciones a lo largo del país. La magnitud del distrito electoral a menudo es más un reflejo de la densidad de la población en un distrito, que un esfuerzo consciente para afectar la formación de partidos<sup>40</sup>. Las variaciones en la magnitud de las circunscripciones electorales interactúan con las variaciones en la dispersión geográfica y la concentración de minorías étnicas. Donde las minorías son proporcionalmente más pequeñas y altamente dispersas, es más probable que alcancen curules en distritos con un mayor número de cupos; donde las minorías están concentradas geográficamente, es más probable que alcancen curules en distritos que correspondan con las fronteras de sus patrones de asentamiento, que es donde pueden tener una mayoría numérica. Las variaciones en la magnitud de las circunscripciones y en la concentración geográfica de las minorías étnicas pueden generar distintas probabilidades de formación de partidos y de viabilidad electoral de los mismos dentro de un país. Por ejemplo, en Venezuela, donde los indígenas representan menos del 2% de la población, un partido indígena ganó las elecciones para gobernador en el Estado de Amazonas, el cual tiene una población indígena cercana al 50%. Es menos probable que los partidos indígenas sean exitosos en las elecciones nacionales o en otros estados venezolanos donde la población indígena es minúscula.

Los indígenas, como la mayoría de las minorías étnicas, típicamente no están distribuidos equilibradamente entre la población. En cambio, tienden a concentrarse geográficamente porque deben ser suficientes numéricamente para constituir una comunidad cultural auto-reproducida, y porque las minorías rodeadas por personas diferentes a ellos, víctimas de discriminación,

prefieren establecerse en áreas donde su número sea mayor y los lazos de solidaridad los puedan proteger. Los indígenas, como muchas otras minorías étnicas, sienten un particular apego hacia territorios específicos y prefieren establecerse en sus vecindades para proteger o llevar a cabo antiguos reclamos territoriales. Finalmente, los Estados pueden crear leyes y normas que requieran o alienten a los indígenas a vivir en ciertos lugares y no en otros. Por ejemplo, la Constitución de Colombia de 1991 exime a los indígenas de prestar servicio militar siempre que vivan en los *resguardos* o *reservas* constitucionalmente reconocidos.

#### **Requisitos para acceder a la competencia**

Dados los magros recursos financieros de las poblaciones indígenas latinoamericanas, leyes de partidos políticos que pongan una alta carga financiera o logística para el registro de nuevas organizaciones políticas inhiben la formación de partidos indígenas. Por el contrario, menores requerimientos para el registro y la inexistencia de castigos al bajo desempeño electoral deben ayudar a los nuevos partidos.

#### **Descentralización**

Los sistemas políticos federales o altamente descentralizados que permitan elecciones locales y regionales, probablemente generarán más partidos étnicos si las minorías étnicas están concentradas geográficamente, particularmente donde los distritos han sido diseñados para constituir mayorías étnicas. Harmel y Robertson encontraron que el desarrollo de los partidos regionales es más probable en sistemas federales descentralizados<sup>41</sup>. Se puede asumir entonces que los partidos nuevos serán más exitosos en países descentralizados que en aquellos centralizados, porque tienen la oportunidad de desarrollarse en niveles geográficos donde el costo de la formación de un partido es más bajo; por ejemplo, los costos de transporte y publicidad son menores, se necesita una menor organización para montar una campaña, se requieren menos firmas para inscribir los candidatos, etc. Como observan

<sup>39</sup> Ídem., p. 122.

<sup>40</sup> Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart. Ob. cit., p. 125.

<sup>41</sup> Harmel, Robert y Robertson, John D. Ob. cit., p. 207; Hauss, C. y D. Rayside. "The Development of New Parties in Western Democracies since 1945". En: L. Maisel y J. Cooper (editores). *Political Parties: Development and Decay*. Beverly Hills. CA: Sage. 1978, pp. 31-57.

Dalton, Flanagan y Beck, “[un] partido político podrá ganar primero elecciones subnacionales donde su fuerza se vea concentrada, y esas bases puedan proveer la infraestructura para una acción política futura”<sup>42</sup>.

Los grupos étnicos de países donde estas poblaciones son pequeñas, están particularmente predispuestos a beneficiarse de las elecciones locales y regionales porque usualmente están concentrados geográficamente, creando distritos locales y regionales en los que pueden obtener una mayoría. Una vez que los partidos se establecen a nivel local o regional, podrá proyectarse a nivel nacional. Adicionalmente, la separación de las elecciones para que los comicios locales y regionales se lleven a cabo en fechas distintas a las nacionales, puede reducir las ventajas electorales de los grandes partidos y, por tanto, favorecer a los nuevos competidores.

#### **Curules reservadas para listas electorales de carácter étnico**

Lijphart argumenta que la creación de circunscripciones electorales con criterios étnicos más que geográficos es la manera más simple de garantizar la representación étnica. Normalmente esto implica la postulación de listas étnicas; éstas existen en Chipre, Nueva Zelanda y Zimbabwe<sup>43</sup>.

A partir de la revisión de la literatura sobre partidos políticos es posible formular las siguientes seis hipótesis:

H(1) Un tránsito hacia la representación proporcional estará seguido por la formación y viabilidad electoral de partidos étnicos.

H(2) Un tránsito hacia una fórmula electoral más proporcional estará seguido por la formación y viabilidad electoral de partidos étnicos.

H(3) Una reducción en los requerimientos para el registro de partidos políticos estará seguida por la formación de partidos étnicos.

H(4) Un aumento de la magnitud de las circunscripciones electorales en sistemas de repre-

sentación proporcional estará seguido por la formación y viabilidad electoral de partidos étnicos.

H(5) La descentralización administrativa y política estará seguida por la formación y viabilidad electoral de partidos étnicos.

H(6) La asignación de curules reservadas para representantes indígenas estará seguida por la formación y viabilidad electoral de partidos étnicos.

#### **Algunos hallazgos sobre el cambio institucional**

##### **Representación proporcional**

No es posible probar el impacto de un tránsito hacia la representación proporcional debido a que los seis casos analizados ya tenían sistemas de representación proporcional para el período de estudio. Bolivia y Venezuela cambiaron, en 1993 y 1994, respectivamente, a sistemas mixtos al estilo alemán, en los cuales la mitad de la Cámara Baja de un Congreso bicameral es elegida en distritos uninominales. La Constitución ecuatoriana de 1998 cambió el sistema de representación proporcional por uno mayoritario, en el cual sólo 20 de las 121 curules son elegidas a través listas de partidos nacionales. La Constitución venezolana de 1999 transformó al legislativo en un Congreso unicameral que mantuvo el sistema mixto usado desde 1993 para la Cámara Baja.

##### **Umbral de representación**

El método d'Hondt es la fórmula más común en América Latina para la asignación de curules, y ha sido usada durante el período de estudio en Argentina y Perú para la Cámara Baja. Venezuela la utilizó hasta 1993, cuando la mitad de la Cámara Baja empezó a ser elegida en distritos uninominales, mientras que los demás representantes continuaron siendo elegidos a través del método d'Hondt. Durante el período de estudio, Venezuela también asignó curules compensatorias a partidos sub-representados, los cuales ganaron al menos una curul. En Colombia se ha usado el sistema del cociente

<sup>42</sup> Dalton, Russel J., Scott C. Flanagan y Paul Allen Beck. “Political Forces and Partisan Change”. En: Dalton, Flanagan y Beck (editores). *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* Princeton: Princeton University Press, 1984, p. 467.

<sup>43</sup> Lijphart, Arend. “Proportionality by Non-PR Methods: Ethnic Representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany, and Zimbabwe”. En Grofman, Bernard and Arend Lijphart (editores). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, segunda edición, 1994, p. 116.

y el mayor residuo —o Hare—<sup>44</sup> desde 1932<sup>45</sup>. Ecuador ha utilizado el sistema de cociente y el mayor residuo desde 1978, con la excepción de los distritos en los que hay dos diputados, en los cuales se utiliza el método d'Hondt<sup>46</sup>. La Constitución ecuatoriana de 1998 adoptó un sistema de *panachage* en el que los votantes tienen tantos votos como curules en su distrito electoral, lo cual les permite votar por múltiples partidos. Adicionalmente, en 1998, el pueblo ecuatoriano —a través de un referendo que trataba diversos temas de reforma política— aprobó el paso de listas cerradas a listas abiertas. Así, para las elecciones de la Asamblea Constituyente de 1998, los electores pudieron votar por cualquier candidato incluido en la papeleta de votación, independientemente de su lugar en la lista, y cada elector tuvo tantos votos como curules por asignar en su respectivo distrito. Esto permitió a los votantes dividir sus votos entre los partidos<sup>47</sup>. El cambio contribuyó a que los partidos indígenas obtuvieran el apoyo de votantes estratégicos que de otra manera podrían haber decidido no “gastar” un voto individual para el Congreso. Según Lijphart, es lógico esperar que cuando los votantes tienen más de una opción es más probable que voten por sus preferencias sinceras, lo cual tiende a alentar el multipartidismo<sup>48</sup>. Hay sólo un caso (Bolivia), en el que el cambio ocurrió hacia una fórmula más favorable para partidos pequeños, pero que fue revertido en el siguiente ciclo electoral.

Respecto a los umbrales para la asignación de curules, en ningún caso se vieron reducidos. En Argentina, desde 1983 ha estado vigente un umbral del 3% de los votantes registrados en un distrito. En Bolivia, entre 1989 y 1993 existía un umbral de una cuota; no hay mención de esta cuota en la ley electoral de 1996. En Ecuador,

hasta 1987 el umbral para que los partidos recibieran una curul en la legislatura era media cuota. Éste aumentó a 0,6 en 1987, excepto si ningún partido recibe una votación mayor a media cuota<sup>49</sup>.

#### *Magnitud del distrito o circunscripción electoral*

En dos casos bajo sistemas de representación proporcional se presentó un aumento significativo del tamaño de las circunscripciones cuando se pasó de circunscripciones múltiples a una de carácter nacional —esos fueron los casos de la Asamblea Nacional Constituyente en 1990 y del Senado de Colombia a partir de 1991, y del Congreso peruano desde 1993 (Perú cambió de nuevo a distritos múltiples en 2001)<sup>50</sup>. En Colombia, el paso a una circunscripción nacional para la elección del Senado estuvo acompañado por una reducción del tamaño de la Cámara de Representantes, que pasó de 199 a 161 curules, causando una disminución de ocho a cinco en la magnitud promedio de las circunscripciones. El impacto negativo sobre los partidos pequeños se vio compensado por una ley que establecía hasta cinco curules adicionales para minorías étnicas y políticas y para los colombianos residentes en el exterior<sup>51</sup>. Una ley de 1993 (Ley 70) utilizó esta provisión para crear dos curules para afro-colombianos; la ley fue derogada en 1996 por razones técnicas<sup>52</sup>. Como era de esperarse, estos cambios implicaron un mayor número efectivo de partidos en el Congreso.

En Ecuador la magnitud de la circunscripción para la elección del legislativo unicameral también aumentó, al pasar de 82 a 121 curules después de la reforma constitucional de 1998. De esos 121, 20 son elegidos en un distrito nacional único, y los restantes son elegidos uninominalmente de los distritos provinciales. El número de

<sup>44</sup> La cuota de Hare es el número total de votos válidos dividido por el número total de curules de una circunscripción. Lijphart, Arend. Ob. cit., 1986, p. 172.

<sup>45</sup> Para fórmulas electorales en Latinoamérica véase Jones, Mark P. “A Guide to the Electoral Systems of the Americas.” En: *Electoral Studies*. Vol. 14, No. 1, 1995, pp. 5-21; Jones, Mark P. “A Guide to the Electoral Systems of the Americas: An Update.” En: *Electoral Studies*. Vol. 16, No.1, 1997, pp. 13-15.

<sup>46</sup> Jones, Mark P. Ob. cit., 1997, p. 15.

<sup>47</sup> Birnir, Johanna Kristin. Ob. cit., p. 12.

<sup>48</sup> Lijphart, Arend. Ob. cit., 1994, p. 120.

<sup>49</sup> Jones, Mark P. Ob. cit., 1995, p. 15.

<sup>50</sup> Comunicación personal, Johanna Kristin Birnir, 7 de agosto de 2001.

<sup>51</sup> Dugas, John C. “Sisyphus in the Andes? The Pursuit of Political Party Reform in Colombia”. Documento presentado en el XXII Congreso internacional de LASA. Washington, DC., 2001, p. 16.

<sup>52</sup> Van Cott, Donna Lee. *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 2000, pp. 96-98.

curules en el distrito nacional y en los distritos provinciales aumentó: de 12 a 20 y de 70 a 101, respectivamente<sup>53</sup>. En Bolivia en 1997, y en Venezuela en 1993, la magnitud de los distritos disminuyó con el cambio a un sistema mixto en el que la mitad de la Cámara Baja es elegida en distritos de un solo miembro. En Venezuela la magnitud promedio de las circunscripciones disminuyó de ocho a seis con el paso de una Cámara de Diputados a una Asamblea Nacional en 2000. Como observa Molina, junto con otros cambios institucionales esto resultó en una tasa de voto contra curul menos proporcional, lo que ayudó a los grandes partidos y redujo el número efectivo de partidos en el legislativo<sup>54</sup>.

El aumento en la magnitud de las circunscripción del Senado implicó la formación y el éxito electoral de partidos étnicos únicamente en Colombia. En este país, los indígenas han obtenido dos veces una curul en el Senado –además de las dos curules de la circunscripción especial indígena– desde que éste se elige en un distrito nacional de 100 miembros. También obtuvieron dos curules en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1990, la cual también se eligió en una circunscripción nacional –esa fue su primera salida electoral–. En Ecuador, el ya existente Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, MUPP, logró el mismo número de curules tanto después como antes del cambio institucional, lo que se tradujo en una menor proporción de curules debido al mayor tamaño del legislativo.

En síntesis, un aumento en la magnitud de los distritos electorales tampoco puede explicar por sí solo la variable dependiente.

#### **Requisitos para acceder a la competencia**

En los tres países andinos con la mayor fragmentación del sistema de partidos (Bolivia, Ecuador y Perú), las barreras para el registro de partidos son mayores y tradicionalmente han sido utilizadas para limitar las aventuras electorales populistas y personalistas. Durante el período en estudio, las barreras para el registro de partidos fueron mantenidas en Bolivia (donde, desde 1979, los partidos deben obtener un 3% de la votación para mantener su registro y evitar pagar multas); en Perú aumentaron en 1995 (cuando elevaron las firmas requeridas para registrar un

partido nacional de 100.000 a 480.000); y disminuyeron en Ecuador en 1995 (permitiendo a las organizaciones sociales e independientes participar en las elecciones). Las personas entrevistadas, así como expertos en el movimiento indígena que es la base del MUPP, creen que el cambio de 1995 fue crucial para la decisión indígena de formar un partido ese mismo año<sup>55</sup>. En Colombia y Venezuela, el acceso a la competencia electoral mejoró: la Constitución colombiana de 1991 permitió a los movimientos sociales participar en las elecciones sin registrarse formalmente como partido; la Constitución venezolana de 1999 hizo posible a los indígenas participar en las elecciones locales sin formar un partido. Ningún cambio ocurrió en Argentina respecto al acceso a la competencia.

#### **Descentralización**

En Bolivia, Colombia y Venezuela, la descentralización aumentó significativamente en la década de los noventa. Se instituyeron elecciones municipales y regionales directas en Colombia (municipales en 1998 y departamentales en 1991), en Bolivia (municipales en 1995) y en Venezuela (municipales en 1989). Mientras que los indígenas bolivianos formaron un partido para competir en las primeras elecciones municipales de la historia del país en 1995, en Colombia y Venezuela los indígenas formaron partidos luego de la consagración de los derechos constitucionales, en 1991 y 1999, respectivamente, y después de haber obtenido un sorpresivo éxito en las elecciones nacionales para la Asamblea Constituyente. Los partidos indígenas fueron particularmente exitosos en los departamentos o Estados donde representaban una minoría significativa o una mayoría, incluso en países en los que son una minúscula parte de la población nacional. Por ejemplo, como se dijo anteriormente, en Venezuela, donde los indígenas representan menos del 2% de la población nacional, en 2000 el partido indígena Pueblo Unido Multiétnico de Amazonas, Puama (en coalición con otros partidos) ganó la gobernación del Estado de Amazonas, donde la población indígena constituye el 43% de los habitantes. La base del Puama es tan fuerte en el Estado de Amazonas, que obtuvo una curul para la Asamblea Nacional en las elecciones de 2000, fuera del distrito reservado para los indígenas.

<sup>53</sup> Birnir, Johanna Kristin, Ob. cit. p.12.

<sup>54</sup> Molina V., José. "The Presidential and Parliamentary Elections of the Bolivarian Revolution in Venezuela: Change and Continuity (1998-2000)". En: *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 21, No. 2, 2002.

<sup>55</sup> Andolina, Robert. Ob. cit.; Collins, Jennifer. Ob. cit.; entrevistas, Quito, julio de 1999.

En Argentina la descentralización aumentó levemente en un sistema ya federal. En Ecuador tuvo lugar en 1980, pero mantuvo el *statu quo*. En Perú se produjo una recentralización después de un breve experimento con gobiernos regionales (1989-1993). Como ilustran los datos en el anexo, los partidos indígenas que se posicionaron en las elecciones locales en Bolivia, Colombia y Ecuador expandieron, con algo de éxito, su participación electoral hacia niveles más altos de gobierno en las siguientes elecciones. Entonces, la descentralización no necesita aumentar para estimular la formación de partidos étnicos<sup>56</sup>. Su mera existencia tiende a ayudar a los nuevos partidos con electores potenciales concentrados geográficamente. La descentralización puede operar junto con otras variables, tales como la reserva de curules especiales para los indígenas (Colombia, Venezuela) o la disponibilidad de recursos para partidos nuevos (Colombia).

***Circunscripciones étnicas especiales  
o curules reservadas***

En Colombia y Venezuela fueron creadas circunscripciones especiales para candidatos indígenas. En Colombia, los indígenas tienen aseguradas dos curules en el Senado. En Venezuela, los indígenas compiten por tres curules del legislativo nacional unicameral (Asamblea Nacional), y por curules en las asambleas municipales y estatales en donde las poblaciones indígenas están concentradas. Aunque los distritos aumentaron significativamente la viabilidad electoral de los candidatos indígenas y, por tanto, el incentivo para formar partidos indígenas, debe enfatizarse que en ambos casos los distritos especiales fueron conseguidos *después* de que los movimientos sociales indígenas demostraran —contra enormes disparidades en la competencia con candidatos no indígenas durante las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente— su habilidad para elegir candidatos. Los indígenas obtuvieron dos curules en la Asamblea Nacional Constituyente colombiana y dos en la venezolana (además de las tres curules asignadas por el Presidente Chávez). Una vez instaladas, las circunscripciones especiales no sólo garantizaron una representación mínima legal, sino que también proveyeron recursos para expandir la representación por encima del

nivel mínimo. Los partidos indígenas en Colombia han utilizado los recursos asignados a sus senadores para construir partidos en niveles de gobierno no reservados a los indígenas. También se han beneficiado de la plataforma que la prensa nacional les otorga a los senadores nacionales. Por ejemplo, la notoriedad obtenida por el primer senador indígena Floro Tunubalá le permitió ganar la gobernación del Cauca en 2000. Para maximizar su representación, los partidos indígenas tanto en Colombia como en Venezuela, después de obtener las curules asignadas en las circunscripciones especiales, compitieron exitosamente por curules no reservadas.

Debe destacarse que, tanto en Colombia como en Venezuela, las reformas constitucionales permitieron a las organizaciones indígenas competir por las curules reservadas y por cualquier puesto administrativo local sin formar un partido político, al eliminar la barrera de registro para los partidos. Las organizaciones indígenas también pueden competir en las elecciones en Ecuador desde la reforma electoral de 1995, la cual permite que cualquier movimiento social o independiente compita en las elecciones. Esta provisión fue elevada en la reforma constitucional de 1998. A principios de 2002, el Congreso boliviano estaba considerando una propuesta, generada por un Diálogo Nacional llevado a cabo el año anterior, para permitir a los candidatos que no estuvieran afiliados a algún partido político registrado (“agrupaciones de ciudadanos”) participar en las elecciones municipales, así como por curules uninominales en la Cámara Baja del Congreso<sup>57</sup>.

En resumen, no fue posible probar las hipótesis 1 y 2 (cambio hacia la representación proporcional y una fórmula electoral más proporcional) debido a la falta de observaciones en estas variables independientes. Existe alguna evidencia que valida la hipótesis número 3, ya que en el único país en el que los requerimientos para el acceso a las votaciones disminuyeron, se formó un partido étnico. Los resultados para la cuarta hipótesis, relacionada con el aumento en la magnitud distrital, son mixtos: el caso colombiano valida la hipótesis, mientras que los casos ecuatoriano y peruano la invalidan. Similarmente, los resultados para la hipótesis 5 fueron mixtos: Bolivia, Colom-

<sup>56</sup> Debo esta idea a un evaluador del artículo.

<sup>57</sup> Los grupos de ciudadanos se dividirían en dos para recolectar las firmas equivalentes al 0,5%, de los ciudadanos inscritos en una circunscripción determinada. Véase Artículo 224, Anteproyecto de ley de necesidad de reforma constitucional, abril de 2001.

bia y Venezuela apoyan la hipótesis; en Ecuador no hubo cambio en esta variable independiente, y en Perú la hipótesis fue invalidada. Finalmente, la sexta hipótesis, relacionada con las circunscripciones especiales y curules reservadas, fue apoyada por la evidencia presentada, ya que en los dos casos donde existen estas circunscripciones se formaron partidos étnicos y fueron viables electoralmente. La información compilada sobre los cambios constitucionales se presenta en el cuadro 2. En el cuadro 3, una línea de tiempo combina los cambios constitucionales favorables para la formación de partidos étnicos y la viabilidad electoral. Como se ilustra en los cuadros 2 y 3, el número de cambios institucionales favorables hechos en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela están en un rango de dos a cinco, mientras que sólo un cambio favorable para los nuevos partidos ocurrió en Perú y Argentina. Esto sugiere que el efecto combinado de varios tipos de cambios

institucionales pueden ser más importantes que la presencia de algún tipo particular de cambio. Los resultados electorales obtenidos por los partidos étnicos discutidos se encuentran en el anexo.

#### ESTUDIOS DE CASO

En esta sección se desarrollan dos estudios de caso, con el propósito de ilustrar los efectos de los cambios en las reglas electorales sobre la formación y éxito de los partidos políticos indígenas. Se seleccionaron las experiencias de Bolivia y Colombia para poder ilustrar estos efectos en países con poblaciones indígenas significativamente grandes o muy pequeñas<sup>58</sup>.

#### Bolivia

Bolivia es el país con la mayor población indígena de la muestra. Posee 37 grupos étnicos diferentes, incluido un grupo de 30.000 afro-bolivianos que

CUADRO 2  
LEYES ELECTORALES Y REFORMAS INSTITUCIONALES SELECCIONADAS COMPARADAS

	ARGENTINA	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA
Umbral de representación						
¿Se aumentaron los umbrales de asignación de curules?	No	No	No	No	No	No
¿Se adoptaron fórmulas de asignación de curules más favorables?	No	No	No	No	No	No
¿Se aumentó la magnitud de la circunscripción bajo la representación proporcional?	No	No	Sí, en el senado	Sí, en 1998	Sí, en 1993	No
¿Bicameral/unicameral?	Bicameral	Bicameral	Bicameral	Unicameral	Cambió a unicameral	Cambió a unicameral
¿Hubo cambios en el acceso al voto?	No	No	Sí	Sí	No	Sí
¿Descentralización?	Sí, aumento marginal	Sí, municipal desde 1995	Sí, municipal desde 1988, departamental desde 1991	No	No	Sí, municipal y estatal desde 1989
¿Se crearon distritos especiales étnicos o curules?	No	No	Sí	No	No	Sí

<sup>58</sup> Para detalles sobre el caso ecuatoriano véanse Andolina, Robert. *Colonial Legacies and Plurinational Imaginaries: Indigenous Movement Politics in Ecuador and Bolivia*. Disertación para el Ph.D. Universidad de Minnesota, 1999; Beck, Scott H. y Kenneth J. Mijeski. "Barricades and Ballots: Ecuador's Indians and the Pachakutik Political Movement". En: *Ecuadorian Studies*, No. 1, 2001, pp. 1-23; Selverston-Scher, Melina. *Ethnopolitics in Ecuador: Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy*. Miami: North-South Center Press, 2001. Para el caso venezolano, véase Van Cott, Donna Lee. "Andean Indigenous Movements and Constitutional Transformation: Venezuela in comparative perspective". En *Latin American Perspectives*. En prensa.

CUADRO 3

## CAMBIOS INSTITUCIONALES FAVORABLES Y FORMACIÓN DE PARTIDOS ÉTNICOS VIABLES

ARGENTINA	1980	1985	1990	1995	2000
Formación de partidos étnicos					
Cambio institucional					
Pequeño aumento en la descentralización			1994		
BOLIVIA	1980	1985	1990	1995	2000
Formación de partidos étnicos		MRKTL('85)		ASP('95) IPSP('99)	
Cambio institucional					
Cambio a Sainte Lague			1993-96		
Descentralización municipal				1995	
Cambio a 1/2 Senado elegido en distritos de un solo miembro				1997	
COLOMBIA	1980	1985	1990	1995	2000
Formación de partidos étnicos			ONIC, AICO ('90)		
Cambio institucional			ASI('91), MIC ('93)		
Descentralización municipal		1988			
Aumento en la MD			1991		
Descentralización departamental			1991		
Curules reservadas			1991		
Mejora en el acceso al voto			1991		
ECUADOR	1980	1985	1990	1995	2000
Formación de partidos étnicos				MUPP('95)	
Cambio institucional					
Aumento en la MD				1998	
Mejora en el acceso al voto				1995	
PERÚ	1980	1985	1990	1995	2000
Formación de partidos étnicos					
Cambio institucional					
Aumento en la MD			1993		
VENEZUELA	1980	1985	1990	1995	2000
Formación de partidos étnicos				Puama('97)	
Cambio institucional					
Descentralización		1989			
Curules reservadas				1999	
Mejora en el acceso al voto				1999	

el gobierno trata como "indígenas". Es el único país de la muestra en el que se formaron partidos políticos con identidades indígenas antes de la década de los noventa. Los partidos liderados por indígenas comenzaron a formarse durante la transición a la democracia (1978-1982) como resultado de dos factores: (1) el deterioro en las relaciones entre la población campesina y el Movimiento Nacional Revolucionario, MNR, el cual había representado a esta población desde la revolución de 1952, y (2) el aumento en la conciencia étnica y los logros educacionales entre los indígenas, particu-

larmente entre la población aymara urbana. Tres de estos partidos compitieron en las elecciones presidenciales de 1978. Aunque la mayoría de los partidos indígenas que se formaron entre 1978 y 1985 invocaron el nombre katarista<sup>59</sup> y compartieron la crítica al Estado boliviano como colonial, excluyente y discriminatorio, representaban dos campos ideológicos distintos: *indianismo* y *katarismo*. El indianismo enfatiza la base étnica de la subordinación de la población indígena y su abierta posición anti-occidental y anti-blanca. Su proponente más famoso fue Fausto Reynaga, quien había trata-

<sup>59</sup> Los partidos toman sus nombres del líder rebelde indígena del siglo XVIII Tupaj Katari.

do de formar un partido político indígena, el Partido Indio de Bolivia, a finales de la década del sesenta. El indianismo tuvo su mayor éxito electoral con el Movimiento Indio Tupak Katari, MITKA, el cual eligió dos de sus militantes para el Congreso en 1980<sup>60</sup>.

Los kataristas apoyan una ideología que mezcla la conciencia social con reivindicaciones étnicas, y hace un llamado a la reconstrucción del Estado boliviano bajo un criterio étnico. El Estado imaginado es tolerante de la diversidad étnica e incorpora las culturas y formas de gobierno indígenas y occidentales. Los kataristas buscaron alianzas con movimientos sociales no indígenas y partidos políticos de izquierda y populistas. Con su orientación menos étnicista, más liberal-demócrata y clasista, ganaron muchas adherencias no indígenas y, por tanto, mayor acceso a recursos políticos y financieros que los indianistas<sup>61</sup>. La tendencia katarista se volvió dominante a mediados de la década de los ochenta y durante la administración de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997). Su partido más exitoso fue el Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación, MRTKL, el cual participó por primera vez en las elecciones de 1985 cuando obtuvieron dos curules en el legislativo nacional<sup>62</sup>. Una de estas curules fue ocupada entre 1985 y 1989 por Víctor Hugo Cárdenas, quien llevó al MRTKL a una alianza con el MNR en 1993. Tras ayudar al MNR a ganar la presidencia con una mayoría significativa del voto, el MRTKL "co-gobernó" entre 1993 y 1997. Los críticos señalan que Cárdenas

restringió él mismo la oportunidad de que el MRTKL se consolidara como partido político, marginando a sus militantes del gobierno; por ejemplo, llevando a personas no indígenas y que no pertenecían al MRTKL a posiciones importantes dentro de éste, excluyendo a los representantes al Congreso por el MRTKL de las reuniones sobre políticas y prohibiendo al partido participar en las elecciones presidenciales de 1997, cuando los fondos estatales para la financiación de campañas estaban disponibles debido al desempeño que tuvo el partido en 1993<sup>63</sup>. En el verano de 2001, Cárdenas estableció alianzas para permitirle al MRTKL participar en las elecciones nacionales de 2002; al final, el partido no se registró para tales elecciones. Para poder participar, habría tenido que pagar las multas impuestas al partido por su pobre resultado en las elecciones municipales de 1999, cuando obtuvo dos puestos en el concejo municipal del departamento de Oruro<sup>64</sup>. Entonces, sin poder mantener los sustanciales logros simbólicos y legislativos obtenidos durante la administración de Sánchez de Lozada, el líder del MRTKL, Víctor Hugo Cárdenas, no consiguió institucionalizar su partido político, para hacer del katarismo una alternativa electoral viable, y mantener su independencia de los partidos no indígenas, tales como el MNR.

Los partidos indianista y katarista se fragmentaron en líneas personalistas durante la década de los ochenta, ya que sus candidatos no habían sido capaces de competir contra los poderes clientelistas de sus rivales populistas<sup>65</sup>. Los parti-

<sup>60</sup> Bonfil Batalla, Guillermo (compilador). *Utopía y revolución. El pensamiento político de los indios en América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen, 1981; entrevistas en La Paz, julio de 2001, a Jaime Apaza, Víctor Hugo Cárdenas, Carlos Mamani y Esteban Ticona.

<sup>61</sup> Carlos Mamani. Entrevista, La Paz, julio de 2001.

<sup>62</sup> Patzi Paco, Félix. *Insurgencia y sumisión. Movimientos indígena-campesinos (1983-1998)*. La Paz: Muela del Diablo, 1999, p. 40.

<sup>63</sup> En Bolivia, el artículo 252 de la Ley 1779 (marzo de 1997) provee financiamiento público a las campañas electorales. El 50% del presupuesto total es distribuido 60 días antes de las elecciones "en forma proporcional al número de votos que cada partido, frente o alianza, haya obtenido en las últimas elecciones generales o municipales, siempre que haya obtenido mínimo el 3 por ciento de la votación total válida a nivel nacional y obtenido por lo menos una curul en la cámara de diputados en las elecciones generales. El cincuenta por ciento restante será distribuido en la misma manera, basado en los resultados en las correspondientes elecciones generales o municipales, cantidad que será desembolsada en el mismo período de 60 días a partir de la elección". Van Cott, Donna Lee. Ob. cit.; entrevistas, La Paz, 1997, 2001.

<sup>64</sup> Como resultado de su colaboración con los partidos tradicionales neoliberales, Cárdenas ganó estatura entre los bolivianos no indígenas y la comunidad internacional, pero él y su MRTKL perdieron legitimidad dentro del movimiento campesino. Patzi Paco, Félix. Ob. cit., pp. 41-42, 115-116; entrevistas en La Paz, 1993, 1997, 1998, 2001.

<sup>65</sup> Van Cott, Donna Lee. Ob. cit., p. 128; Van Cott, Donna Lee. "Party System Development and Indigenous Populations in Latin America: The Bolivian Case". En: *Party Politics*. Vol. 6, No. 2, 2000, p. 167. Para información sobre los partidos Kataristas, véase Rolon Anaya, Mario. *Política y partidos en Bolivia*, tercera edición. La Paz: Librería Editorial "Juventud", 1999, pp. 681-690; Tapia, Luciano. *Ukhamawa Jakawisaxa (Así es nuestra vida)*. Autobiografía de un aymara. La Paz: Hisbol, 1995; y Patzi Paco, Félix. Ob. cit., pp. 40-41.

dos tuvieron dificultades para expandir su estrecha base geográfica debido a la falta de recursos financieros, resultante de las multas impuestas por la Corte Electoral Nacional. La imposibilidad de pagar tales multas, por ejemplo, dio como resultado la descalificación del MITKA durante las elecciones de 1985, destino que ahora amenaza al MRTKL<sup>66</sup>. Otro reto ha sido el intento de los grandes partidos de cooptar líderes indígenas y crear vehículos electorales con nombres kataristas para confundir a los votantes indígenas y dispersar los votos de la mayoría indígena<sup>67</sup>.

El siguiente intento de formar partidos étnicos ocurrió a mediados de la década de 1990. En marzo de 1995, la mayoría de cocaleros de lengua quechua, quienes para entonces tenían el control de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB, lanzaron su propio partido político para participar en las primeras elecciones municipales directas en la historia de Bolivia, las cuales se llevaron a cabo en diciembre de 1995. La Asamblea de la Soberanía de los Pueblos, ASP, fue formada en una reunión que unió a los líderes de la CSUTCB con raíces en partidos marxistas y a la Confederación Indígena del Oriente Boliviano, Cidob<sup>68</sup>. La idea de formar un vehículo electoral fue discutida en conferencias previas de la CSUTCB. Esta organización se convirtió en una opción viable impulsada principalmente por los cocaleros tras la creación de oficinas municipales elegidas a lo largo del país, apoyando a aquellos que argumentaban que el movimiento campesino podía transformar el Estado boliviano ocupando espacios de poder ya establecidos<sup>69</sup>. Adicionalmente, el colapso de los partidos indianista y katarista abrió el campo para que nuevos contendientes representaran a la mayoría indígena.

El presidente de la ASP, Alejo Véliz, niega que las reformas constitucionales de 1994-1995 tuvieran alguna influencia en la formación de algún partido. Esta decisión, insiste Véliz, fue consecuencia de la maduración del movimiento campe-

sino. Para 1994, el movimiento cocalero había alcanzado cierto nivel de consenso político y movilización. Los líderes de los movimientos decidieron que una forma de lucha puramente sindical no iba a ser suficiente para alcanzar sus exigencias, y que para la "conquista final" sería necesario ganar acceso al espacio político democrático<sup>70</sup>. En contraste, el diputado nacional de la ASP, Román Loaza, elegido en 1997, le da crédito a la descentralización municipal en el desarrollo de la capacidad de la unión nacional de campesinos para formar su primer partido exitoso<sup>71</sup>.

Cualquiera que haya sido la motivación para crear la ASP, es evidente que la descentralización municipal de 1994 –en un país en el que anteriormente la mayor parte de las áreas rurales no tenían un gobierno local formal elegido ni designado– hizo la actividad electoral más viable, creando una plataforma desde la cual luchar por una representación nacional en 1997. Después de 1997, el eclipse electoral de los partidos tradicionales, aliado con la pobreza rural –el MNR y el movimiento de izquierda Movimiento Bolivia Libre (MBL) presentaron resultados pobres en las elecciones nacionales de 1997–, ayudó a aclarar el camino para la ASP. En su debut electoral, aunque registrada en la papeleta electoral bajo el nombre de la difunta Izquierda Unida debido a problemas técnicos con su propio registro, la ASP arrasó en las elecciones municipales en el distrito cocalero de Chapare y ganó 10 alcaldías, 49 curules en el concejo municipal y seis consejeros a nivel departamental en Cochabamba, así como cinco consejeros en otros departamentos del norte<sup>72</sup>. La reforma constitucional de 1994 estableció la elección en distritos uninominales de la mitad de los 130 miembros de la Cámara Baja del Congreso. En 1997, la ASP ganó cuatro de las nuevas curules uninominales del Congreso. De hecho, el líder cocalero Evo Morales obtuvo un porcentaje mayor de votos en su distrito que cualquier otro candidato en el

<sup>66</sup> Tapia, Luciano. Ob. cit., pp. 375-443.

<sup>67</sup> El MNR hizo esto en 1978-1979; la ADN (Acción Democrática Nacional) hizo lo mismo en 1993 creando el Movimiento Katarista Nacional, liderado por Fernando Untoja (el nombre actual es Movimiento Katarista Democrático). Entrevistas en La Paz, julio de 2001, Víctor Hugo Cárdenas, Esteban Ticona.

<sup>68</sup> Buitrago, Jaime E. "Alejo Véliz cree en Cristo y en Túpac Katari". En: *Presencia*, 4 de mayo, 1997, pp. 4-5; Patzi Paco, Félix. Ob. cit., pp. 116-119.

<sup>69</sup> Ídem., p. 118.

<sup>70</sup> Entrevista, La Paz, julio de 2001.

<sup>71</sup> Entrevista, La Paz, 1997.

<sup>72</sup> Patzi Paco, Félix. Ob. cit., p. 119; Van Cott, Donna Lee. "Party System Development and Indigenous Populations in Latin America: The Bolivian Case." En: *Party Politics*. Vol. 6, No. 2, 2000, p. 189.

país<sup>73</sup>. Adicionalmente, la ASP obtuvo un 17,5% del voto proporcional en Cochabamba, 3,7% a nivel nacional<sup>74</sup>.

En 1997-1998 se abrió una profunda grieta en el movimiento campesino nacional entre los dos líderes más importantes de la ASP, el diputado nacional Evo Morales, quien es aymara, y el presidente del partido, Alejo Véliz, quien es quechua. Esto condujo a la división de la ASP. Morales comenzó su nuevo partido, el Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos, IPSP, mientras que Véliz continuaba como presidente de la ASP. Los dos partidos compitieron por separado en las elecciones municipales de 1999. La ASP ganó 28 curules en concejos municipales y cinco alcaldías, todas en Cochabamba. El IPSP, utilizando el registro del moribundo Movimiento al Socialismo, alcanzó 79 curules para concejo municipal en siete de los nueve departamentos bolivianos, el 3,27% de los votos a nivel nacional. El mayor número de curules fue obtenido en La Paz (18) y Cochabamba (40), en donde en cinco municipios el IPSP obtuvo la mayoría de las curules en el Concejo<sup>75</sup>. Ambos partidos buscaron alianzas en las tierras bajas para crear un movimiento más nacional antes de las elecciones nacionales de 2002, pero esto fue impedido por marcadas diferencias en la forma en la que los indios de las tierras altas y bajas se relacionan con el sistema político: la orientación clasista/marxista de la ASP y el IPSP es menos relevante en las tierras bajas, donde los indios son bastante más pragmáticos y sus organizaciones son permeadas más fácilmente por los partidos políticos tradicionales. Los indios de las tierras altas eran más ideológicos y sus organizaciones más independientes, un legado de las confrontaciones clasistas del pasado<sup>76</sup>.

Incluso después de los prometedores resultados de los partidos indígenas en la década de 1990, los resultados obtenidos en las elecciones

nacionales de 2002 fueron asombrosos, y trajeron implicaciones “revolucionarias” para el sistema partidista boliviano. El IPSP, usando solamente el nombre Movimiento Al Socialismo (MAS) y liderado por el candidato presidencial Evo Morales, salió segundo en las elecciones unificadas para la Presidencia y el Congreso con un 20,94% de la votación, menos de 2% por debajo del ganador. El MAS acumuló ocho curules en el senado y 27 diputados en la Cámara Baja. Además terminó primero en los departamentos altos de La Paz, Oruro y Potosí, y en su base, Cochabamba, y reunió apoyo a lo largo del país, incluyendo un 9,6% de la votación en Santa Cruz, donde el líder indígena de las tierras bajas, José Bailaba, obtuvo una curul en la Cámara Baja para el MAS. El bastante debilitado ASP no participó en las elecciones, pero su líder Alejo Véliz obtuvo una curul por la lista del partido populista de Cochabamba Nueva Fuerza Republicana, e inmediatamente prometió apoyar a la coalición del MAS. El recientemente formado partido del líder aymara Felipe Quispe, el Movimiento Indígena Pachakutik, enconado rival de Morales y Véliz, obtuvo un 6,09% de la votación con seis curules en la Cámara de Diputados. Comparado con el resultado previo de 3,7% del total de votos, los partidos indígenas acumularon un 27% de la votación nacional<sup>77</sup>.

La experiencia descrita demuestra algunos efectos significativos de los cambios en las leyes electorales y el diseño institucional, en la inclinación de las poblaciones indígenas para formar partidos políticos y en su habilidad para lograr un éxito electoral. Las reglas electorales y de partidos políticos, cuya intención era reducir la fragmentación del sistema de partidos, habían establecido obstáculos para el registro de partidos. Desde su regreso a la democracia en 1982, Bolivia ha tenido uno de los sistemas partidistas más fragmentados en la región, con cinco partidos compartiendo el

<sup>73</sup> Morales fue expulsado del Congreso a mediados de enero de 2002 acusado de ser “autor intelectual” del homicidio de dos oficiales de seguridad bolivianos asesinados durante enfrentamientos con el movimiento cocalero que Morales lidera en Cochabamba. *La Prensa [La Paz]*, 8 de febrero 2002, vía Internet; Kevin Healy, comunicación personal, 16 de febrero de 2002.

<sup>74</sup> Algunos diputados nacionales de herencia indígena también fueron elegidos, pero ellos se postularon como candidatos uninominales de partidos tradicionales, por ejemplo, el indígena Chiquitano Vicente Pessoa, antiguo presidente de la Confederación Indígena del Oriente de Bolivia, quien había sido elegido en acuerdo con el MNR. Véase Varios autores. *Indígenas en el poder local*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular. 1997, p. 196.

<sup>75</sup> Véase [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo)

<sup>76</sup> Entrevistas en La Paz, julio de 2001, Esteban Ticona y Alejo Véliz.

<sup>77</sup> *La Razón*, julio 9 de 2002; *Los Tiempos*, julio 9 de 2002.

90% de la votación<sup>78</sup>. La fórmula de asignación de curules que favorece a los grandes partidos (D'Hondt) prevaleció hasta 1986, cuando se implementó un doble cociente de participación y asignación, que posteriormente restringió la representación de los pequeños partidos en el Congreso. Esto tenía el intencionado efecto de reducir la participación de los pequeños partidos en las elecciones de 1989. Antes de las elecciones de 1993 fue establecida la fórmula Sainte-Lague, lo que resultó –tal y como se esperaba– en un aumento en la representación de los pequeños partidos. El sistema retornó a D'Hondt en 1996, cuando un umbral de 3% fue establecido para la elección de la mitad de la Cámara de Diputados elegida por representación proporcional. Los requerimientos para el registro de partidos también han sido utilizados para restringir la fragmentación de los partidos. Varias leyes habían instituido un umbral *de facto* del 3% para mantener el registro de un partido. Una ley electoral de 1979 obligaba a los partidos que no recibieran 50.000 votos, a compartir con el Estado los costos de impresión de las papeletas de votación<sup>79</sup>.

La reforma constitucional de 1994 cambió el sistema de lista cerrada para un distrito único nacional de representación proporcional (que había prevalecido durante los períodos democráticos desde 1956, cuando por primera vez se extendieron las elecciones a los analfabetas) a una fórmula mixta (representación proporcional y distritos uninominales) de estilo alemán para la Cámara de Diputados<sup>80</sup>. Con la intención de responder a los deseos de los votantes de una mayor rendición de cuentas por parte de los políticos, la reforma puede tener el efecto de reducir el número de partidos viables. Sin embargo, la fórmula mayoritaria puede darle ventaja a partidos más

pequeños con base regional como la ASP, que sería menos competitiva contra los partidos de organización central nacional en las elecciones nacionales de representación proporcional (la votación nacional por la ASP en 1997 fue de menos del 4%).

Contrarrestando la tendencia de las leyes electorales y de partidos, discutidas anteriormente, que desalentaban la formación de nuevos partidos, la Ley de Participación Popular de 1994 estimuló a más líderes indígenas a postularse para algún puesto político. La ley condujo a las primeras elecciones municipales a nivel nacional en la historia del país en 1995. Esta ley le permitió a la recién formada ASP alcanzar el éxito electoral anotado anteriormente gracias a su base sociogeográfica. En los demás lugares, antes que responsabilizarse por la carga financiera y el riesgo de formar nuevos partidos políticos, las organizaciones indígenas locales formaron alianzas electorales pragmáticas con los partidos nacionales más importantes, muchos de los cuales no tenían organizaciones locales en la mayor parte del territorio<sup>81</sup>. Estas alianzas coyunturales resultaron en la elección de 464 concejales municipales indígenas o campesinos (de un total nacional de 1.624, o el 28,6%); aproximadamente, la mitad de los concejales indígenas/campesinos tenían fuertes lazos con movimientos sociales indígenas. En 73 de los 311 municipios, los concejales indígenas o campesinos constituían una mayoría<sup>82</sup>. Las alianzas entre las organizaciones indígenas y los grandes partidos eran necesarias porque solamente los partidos formalmente registrados podían participar en las elecciones. Como se dijo anteriormente, el actual legislativo está considerando una propuesta para permitir a las organizaciones de la sociedad civil lanzar candidatos para puestos ofi-

<sup>78</sup> Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. Ob. cit.

<sup>79</sup> Birnir, Johanna Kristin. Ob. cit., p. 21.

<sup>80</sup> La mitad de los 130 diputados son elegidos en distritos uninominales; la otra mitad, en listas de partidos departamentales –encabezados por los candidatos presidenciales, vicepresidenciales y senatoriales– asignadas proporcionalmente según el desempeño de cada partido. Actualmente, los nueve departamentos del país son distritos electorales para el propósito de asignar las curules legislativas: cada departamento tiene tres senadores y cinco diputados en la cámara, más un diputado adicional por cada 50.000 habitantes. El partido con la mayor votación en cada departamento recibe dos curules en el Senado, y el partido con la segunda mayor votación recibe una.

<sup>81</sup> Por ejemplo, para las elecciones presidenciales y legislativas, la confederación indígena Cidob formó una alianza electoral con el MBL (el presidente de la Cidob, Marcial Fabricano, se postuló para vicepresidente en la lista del MBL), que acumuló menos del 4% de la votación y no pudo ganar una curul en la Cámara de diputados. Los resultados fueron mucho peores de lo que se esperaba, lo que resultó en una severa fragmentación del movimiento indígena. Van Cott, Donna Lee. Ob. cit., p. 216.

<sup>82</sup> Ídem., p. 188.

ciales sin necesidad de unirse a partidos políticos para reducir la corrupción, aumentar la eficiencia y mejorar el acceso al poder político de los grupos que estaban pobremente representados por los partidos existentes<sup>83</sup>. Un constante obstáculo para todos los partidos que buscan representar a los indígenas es el continuo bajo nivel de registro de votantes entre las mayorías indígenas, a pesar de intensos esfuerzos durante la administración de Sánchez de Lozada para proveer las cédulas de identidad necesarias para los indígenas. La Confederación de Indígenas del Oriente de Bolivia, Cidob, estimó en 1996 que éstas aún debían distribuirse en cerca de la mitad de las comunidades<sup>84</sup>.

#### Colombia

Colombia representa el lado opuesto del espectro demográfico, con una población indígena del 2,7%, de acuerdo con un censo de 1993. Los 81 grupos indígenas, que hablan 64 lenguas, están ampliamente dispersos a lo largo del país, particularmente en los departamentos de Cauca y Tolima, y en las áreas fronterizas también del sur. Los indígenas representan una mayoría numérica en los despoblados departamentos amazónicos de Guainía, Vaupés y Vichada<sup>85</sup>.

Históricamente, Colombia ha tenido uno de los sistemas bipartidistas más estables y excluyentes de la región, hecho que ha tendido a impedir el surgimiento de nuevos partidos. En 1991, se redactó una nueva Constitución, en parte para debilitar el poderío de los partidos tradicionales, liberal y conservador, respecto al acceso a la representación política. Se hicieron varias reformas a las leyes electorales para estimular la creación de nuevos partidos<sup>86</sup>. Aunque los resultados de estas reformas no fueron tan fuertes como se esperaba, los indígenas incrementaron considerablemente su representación en todos los niveles del gobierno mediante la creación de sus propios partidos políticos. Sus logros en la reforma constitucional y su éxito electoral a principios de la

década de los noventa sirvieron como modelo para los movimientos indígenas en otros lugares.

El movimiento indígena colombiano surgió de los movimientos campesinos de las décadas del sesenta y setenta en el departamento del Cauca. El Concejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, formado en 1971, creó la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, en 1982. La ONIC hoy en día representa aproximadamente al 90% de la población indígena organizada del país<sup>87</sup>. En 1997 se formó como rival, un movimiento más tradicional, también con base en el Cauca, ahora llamado Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, anteriormente Autoridades Indígenas del Sur Occidente, AISO. La extensión geográfica de las AICO es más limitada, con actividades concentradas en Cauca, Nariño y la Sierra Nevada de Santa Marta. En 1990, la ONIC y las AISO postularon candidatos en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente. Sus expectativas eran bajas debido al pequeño tamaño de la población indígena, su bajo nivel de registro de votantes, y la ausencia virtual de recursos financieros. La obtención de dos curules se constituyó en una sorpresa, incluso para el movimiento indígena. La elección de la Asamblea Nacional Constituyente en una circunscripción nacional con representación proporcional tenían la intención de darle representación a las minorías dispersas<sup>88</sup>.

Los dos delegados indígenas<sup>89</sup>, en alianza con un nuevo partido de izquierda que surgía para representar a la desmovilizada guerrilla del M-19, la Alianza Democrática M-19, AD M-19, presionaron exitosamente para el reconocimiento constitucional de un amplio espectro de derechos indígenas, incluyendo la creación de dos curules reservadas para indígenas en el Senado colombiano. Desde la Constitución de 1991, el Senado se elige en una circunscripción nacional. Adicionalmente, la nueva Carta política otorgó financiamiento estatal y tiempo gratuito en los medios de comunicación a los partidos políticos y movimientos con representación políti-

<sup>83</sup> Entrevistas en La Paz, julio de 2001, Diego Ayo, Javier Medina.

<sup>84</sup> Patzi Paco, Félix. Ob. cit., p. 124.

<sup>85</sup> Van Cott, Donna Lee. Ob. cit., pp. 44-45.

<sup>86</sup> Véase Dugas, John C. Ob. cit.; García Sánchez, Miguel. "La democracia colombiana: entre las reformas institucionales y la guerra. Una aproximación al desempeño de las terceras fuerzas en las alcaldías municipales, 1988-2000". Ponencia presentada para el congreso de LASA. Washington, DC., 2001.

<sup>87</sup> Laurent, Virginie. "Población indígena y participación política en Colombia". En: *Análisis Político*, No. 3, 1997, pp. 63-81.

<sup>88</sup> Van Cott, Donna Lee. Ob. cit., capítulo 2.

<sup>89</sup> Un tercer delegado indígena fue nombrado, sin derecho a voto, como representante del desmovilizado movimiento armado indígena Quintín Lame.

ca. Después de 1991, los indígenas aprovecharon las nuevas leyes que permitían a los movimientos sociales participar en las elecciones y proponer candidaturas indígenas.

Las AICO y la ONIC, los movimientos con representación en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, postularon candidatos en las elecciones de 1991 para el Congreso; cada uno obtuvo una curul en la circunscripción senatorial reservada para los indígenas. La ONIC se retiró de las elecciones en 1993 para solucionar los conflictos internos que había causado la competencia electoral y para centrarse en su papel de movimiento social. En 1994, las AICO ganaron de nuevo una curul para el Senado en la circunscripción especial indígena, y eligieron un diputado departamental y seis concejales en Cauca. En 1997 alcanzaron cinco alcaldías. En 1998, las AICO obtuvieron una de las dos curules del Senado reservadas a los indígenas. Esta organización se expandió gradualmente más allá de su base étnica guambiana y de los departamentos de Cauca y Nariño. En 2000, las AICO ganaron cuatro alcaldías en los departamentos de Antioquia, Cauca y Nariño; 74 concejales municipales en 11 departamentos (Caldas, Cauca, Córdoba, Huila, Nariño, Sucre, Guajira, Guainía, Meta, Putumayo y Vichada), y tres diputados en las asambleas departamentales (Antioquia, Cauca y Vichada). En el año 2002, por cuarta vez consecutiva, las AICO reclamaron una de las dos curules de la circunscripción indígena del Senado, y obtuvieron una de las curules reservadas en la Cámara de Representantes para los indígenas, los afro-colombianos y los colombianos residentes en el exterior<sup>90</sup>. Los partidos indígenas obtuvieron buenos resultados en las áreas en las que la población indígena estaba concentrada, así como en la circunscripción nacional que elige el Senado, hecho que les permitió acumular muchos apoyos entre votantes urbanos no indígenas que buscaban alternativas a la clase política tradicional<sup>91</sup>.

El representante al Senado por la ONIC en el período de 1991-1994, Gabriel Mujuy Jacanamejoy, fundó un nuevo partido en 1994 para asegurar su

reelección después de que la ONIC se retirara de la actividad electoral. El Movimiento Indígena Colombiano, MIC intentó crear alianzas con campesinos no indígenas y trabajadores urbanos pobres, pero su fuerza proviene principalmente de los indígenas de los departamentos de las tierras bajas del occidente. El MIC reeligió a Mujuy en 1994 y aseguró cuatro diputados departamentales y 23 curules en concejos municipales, principalmente en los departamentos con poblaciones indígenas proporcionalmente grandes. En 1997 ganó una alcaldía<sup>92</sup>. En 1998 no pudo obtener una curul en el distrito senatorial indígena; no hubo resultados positivos para este partido después de esta derrota, lo que le costó el registro legal.

Otro partido indígena probó ser más exitoso que las AICO, la ONIC o el MIC. En 1991, el CRIC —que hoy en día es una de las más fuertes e institucionalizadas organizaciones indígenas a nivel departamental—, formó un partido político llamado Alianza Social Indígena, ASI, en unión con organizaciones populares locales no indígenas. En contraste con los otros tres partidos indígenas, la ASI buscó alianzas con otros sectores populares no indígenas, enfatizando en la solidaridad de clases así como en los lazos étnicos<sup>93</sup>. En 1991, la ASI lanzó un candidato para el Senado en la circunscripción nacional regular. La ASI obtuvo esa “tercera” curul senatorial indígena no reservada en 1991, 1998 y 2002. En 1992 la ASI participó en las elecciones locales y departamentales en Cauca y algunos departamentos adicionales. En 1994, el partido eligió ocho alcaldes, 84 concejales municipales, dos diputados departamentales en Cauca, dos en Vichada y uno más en Antioquia<sup>94</sup>. En coalición con otro partido, eligió a la líder afrocolombiana Zulía Mena en la circunscripción especial para negritudes de la Cámara de Representantes. Debe anotarse que no todos los candidatos de la ASI eran indígenas. Los resultados de 1994 le dieron un total de ocho alcaldes, 170 concejales municipales y 11 diputados departamentales a los partidos indígenas<sup>95</sup>.

En 1997, la ASI ganó la primera gobernación para un partido indígena (Guainía), y terminó

<sup>90</sup> [www.eltiempo.com.co](http://www.eltiempo.com.co), 3 de noviembre de 2002.

<sup>91</sup> Pizarro Leongómez, Eduardo. “¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy”. En: *Análisis político*, No. 31, 1997, p. 99.

<sup>92</sup> Van Cott, Donna Lee. Ob. cit., p. 286.

<sup>93</sup> Laurent, Virginie. Ob. cit., p. 68.

<sup>94</sup> Ídem., p. 74.

<sup>95</sup> Ídem., p. 76.

segunda en las elecciones para la gobernación de Cauca y Vaupés. Ese año una diputada de la ASI en la asamblea departamental de Antioquia, Eulalia Yagary, fue reelegida con más votos que cualquier otro candidato y con el doble de los votos que su competidor más cercano<sup>96</sup>. La ASI también ganó seis alcaldías en 1997. En 1998, el anterior presidente de la CRIC, Jesús Piñacué, representando a la ASI en alianza con una coalición progresista de oposición, terminó en el decimoquinto lugar entre más de 300 candidatos nacionales al Senado. Piñacué había sido dos veces candidato a la vicepresidencia con el movimiento izquierdista Alianza Democrática M-19 en 1994<sup>97</sup>. Adicionalmente, la ASI obtuvo una curul del Senado en el distrito indígena y dos representantes a la Cámara en dos departamentos con mayoría indígena (los levemente poblados departamentos amazónicos de Guainía y Vaupés).

En 2000, la ASI se unió con AICO para elegir al primer gobernador indígena del Cauca, Floro Tunubulá, quien había sido senador en 1991 (a través de la circunscripción especial). Ese año la ASI ganó 11 alcaldías en cuatro departamentos (Cauca, Cundinamarca, Chocó y Risaralda), 146 cupos en concejos municipales de 20 departamentos (Antioquia, Caldas, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, Nariño, Risaralda, Norte de Santander, Santander, Sucre, Tolima, Valle de Cauca, La Guajira, Guainía, Amazonas, Putumayo, Vaupés y Vichada), y ocho diputados departamentales en cuatro departamentos (Antioquia, Cauca, Vaupés y Vichada). En 2002, el senador Piñacué fue reelegido —en la circunscripción nacional—; esta vez terminó en el decimosegundo lugar entre los cientos de candidatos en contienda. El senador Rojas Birry, quien había ganado la elección en el distrito indígena en 1998 como candidato de la ASI, se separó de la ASI antes de las elecciones. Fue reelegido para su curul representando al partido regional del Valle del Cauca, Movimiento Huella Ciudadana<sup>98</sup>.

En un estudio sobre el éxito de los partidos no tradicionales después de la reforma constitucional de 1991, García Sánchez encontró que sólo cinco de los 48 partidos habían llegado al poder en más del 2% de las 1.100 municipalidades del

país entre 1998 y 2000. La ASI estaba dentro de este grupo elite, ganando en un 2,6% de las municipalidades del país. La AICO estaba entre los 12 que habían ganado en más del 1%. La ASI y las AICO se encontraban entre los únicos 8 partidos que habían sido reelegidos<sup>99</sup>. La ASI hace parte de los partidos no tradicionales más perdurables: de los cinco partidos que ganaron en más del 2% de las municipalidades del país, solamente la ASI y el Movimiento Cívico Independiente, MCI, habían sido formados antes de 1997. Más aún, sólo la ASI y el MCI tenían presencia regional y nacional<sup>100</sup>.

Entonces, en Colombia podemos ver que una serie de cambios institucionales permitió a los partidos étnicos formarse, mantener su registro y alcanzar una viabilidad electoral. En primer lugar, está la creación de una circunscripción nacional para las elecciones de Asamblea Nacional Constituyente (1990) y Senado (desde 1991). Este cambio fue diseñado para representar de una mejor manera las minorías dispersas de toda clase, y facilitó una representación indígena en ambos cuerpos que fue por lo menos proporcional a su representación en la población. Así, mientras que la magnitud de las circunscripciones de la Cámara disminuyó, en un promedio de cinco curules, los partidos indígenas aún tienen buenas posibilidades de ganar curules en un sistema con un bipartidismo dominante. En segundo lugar, la reserva de dos curules en el Senado proporciona recursos financieros y de prensa a los partidos políticos indígenas y les permite activar y movilizar a sus electores. Los senadores indígenas se convirtieron en figuras nacionales (uno fue subsecuentemente elegido gobernador del departamento del Cauca). En tercer lugar, tuvo lugar una serie de cambios para ayudar a los nuevos partidos. La Constitución de 1991 y la implementación de la legislación proporcionó a los partidos políticos y movimientos legalmente reconocidos, ayuda financiera y acceso gratuito a los medios de comunicación. Aunque la mayoría de los recursos son para los grandes partidos —éstos se definen con base en el número de curules que alcanzan—, se entregaron subsidios financieros modestos a los partidos con representación en el Congreso y las

<sup>96</sup> Van Cott, Donna Lee. Ob. cit., p. 227.

<sup>97</sup> Para una discusión de la controversia que generó esta alianza dentro de la ASI, véase Laurent, Virginie. Ob. cit., pp. 71-73.

<sup>98</sup> [www.eltiempo.com.co](http://www.eltiempo.com.co), 3 noviembre de 2002.

<sup>99</sup> García Sánchez, Miguel. Ob. cit., p. 7.

<sup>100</sup> Ídem., p. 13.

asambleas departamentales, lo que permitió a los nuevos partidos indígenas construir organizaciones partidistas. Aunque el número de firmas requeridas para el registro de los partidos fue elevado de 10.000 a 50.000 firmas o votos en las elecciones previas –lo que es aún una pequeña barrera para el registro–, los partidos políticos no registrados pueden participar en las elecciones locales<sup>101</sup>. Finalmente, el hecho de que las tarjetas de votación sean proveídas por el Estado releva a los partidos del reto financiero y logístico de imprimir y distribuir sus propias papeletas.

En cuarto lugar, la Constitución finalmente suprimió el requerimiento existente desde 1957 con el Frente Nacional, referente a que una proporción “adecuada y equitativa” de los cargos administrativos fueran otorgados al segundo partido más grande, un mandato que “había limitado la participación política de terceros partidos en Colombia reforzando perpetuamente el sistema bipartidista”<sup>102</sup>.

En quinto lugar, la descentralización municipal con elección directa de alcaldes, instituida en 1988, seguida por la elección de gobernadores, introducida por la Constitución de 1991, ha permitido a los movimientos indígenas convertirse en fuertes contendientes en las elecciones municipales y regionales donde las poblaciones indígenas se encuentran concentradas y bien organizadas. La regulación de la descentralización, que coincidió con la creación de curules especiales reservadas para indígenas y la disponibilidad de subvenciones para los partidos, permitieron a los partidos indígenas participar en estos recién creados espacios políticos. Entonces, aunque unos pocos candidatos indígenas se postularon en las elecciones municipales de 1988, lo hicieron como independientes o como miembros de partidos políticos no indígenas<sup>103</sup>. Fue sólo después de 1991 que se postularon con partidos indígenas.

El impacto de los cambios institucionales descritos anteriormente ha sido distorsionado por un agudo incremento en la violencia política –en particular, asesinatos y amenazas contra funcionarios elegidos localmente– durante los años posteriores a las reformas institucionales. Actualmente, los grupos guerrilleros están presentes en más del 60% de los municipios colombianos<sup>104</sup>, mientras que el número de paramilitares aumentó en un 960% entre 1992 y 2000<sup>105</sup>. Los indígenas han estado entre los grupos más fuertemente golpeados por la violencia: la guerrilla y los paramilitares están presentes en la mayor parte de los municipios gobernados por la ASI y las AICO; dos alcaldes de la ASI han sido asesinados<sup>106</sup>. Sin embargo, los partidos y movimientos no asociados con los partidos liberal y conservador han aumentado su presencia en las alcaldías cada año desde 1994<sup>107</sup>.

### CONCLUSIONES

Este trabajo ha examinado el funcionamiento de una serie de cambios institucionales que están asociados en la literatura comparada sobre partidos con la formación y viabilidad de nuevos partidos que representan grupos sub-representados, particularmente las minorías étnicas. Dada la multiplicidad y diversidad de tales leyes en los distintos casos de la muestra, es difícil discernir un efecto causal sistemático de alguna ley o regulación particular. Más aún, el impacto total de estos cambios puede no ser visible todavía, ya que son necesarios varios ciclos electorales para que los actores se adapten a las reformas y la mayor parte de éstas son recientes. Sin embargo, se pueden identificar tres tendencias.

Primero, las regulaciones para reducir el número de partidos –particularmente, umbrales y multas respecto al registro de partidos– tienen el efecto previsto de hacer difícil a los indígenas formar y mantener partidos políticos. No es un accidente que tales umbrales sean más altos en los

<sup>101</sup> Dugas, John C. Ob. cit., p. 16.

<sup>102</sup> Ídem., p. 16.

<sup>103</sup> Laurent, Virginie. Ob. cit., p. 68.

<sup>104</sup> Hartlyn, Jonathan y John Dugas. “Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation”. En: González Casanova, Pablo y Roitman Rosenmann, Marcos (coordinadores). *La democracia en América Latina. Actualidad y perspectivas*. México: La Jornada ediciones. 1999, p. 286.

<sup>105</sup> García Sánchez, Miguel. Ob. cit., p. 2.

<sup>106</sup> Ídem., p. 14.

<sup>107</sup> La mejor actuación de las “terceras fuerzas” se dio en 1992 cuando obtuvieron un 29,69% de las alcaldías. Este resultado cayó al 9% en 1994, pero aumentó al 13,8% y al 19,8% en 1997 y 2000, respectivamente. Aproximadamente la mitad (549 de 1100) de los municipios colombianos han sido gobernados por una “tercera fuerza”. García Sánchez, Miguel. Ob. cit., p. 2.

tres países con poblaciones indígenas significativas. Como anoté, sistemas partidistas altamente fragmentados, personalistas y débilmente institucionalizados tienen una alta probabilidad de surgir en los países latinoamericanos con fuertes divisiones étnicas<sup>108</sup>. Es probable que los umbrales sean instituidos para reducir la fragmentación y excluir a los movimientos políticos indígenas.

Segundo, los sistemas políticos descentralizados dan una oportunidad a los partidos étnicos de formarse y ser viables electoralmente. Éstos ofrecen la oportunidad de desarrollar campañas electorales regionales, las cuales son relativamente económicas, mientras que llevan la contienda política a los distritos geográficos en los que las poblaciones indígenas pueden constituir una mayoría. Los nuevos partidos que sean capaces de construir una base local, pueden expandirse sobre esa base y ganar poder regional y nacional, dado que las leyes electorales les permiten ganar posiciones basados en un apoyo concentrado geográficamente.

Finalmente, la reservación de cargos de representación para candidatos indígenas es una medida enormemente efectiva para estimular la movilización política entre las poblaciones indígenas. No es sorprendente que las curules reservadas sólo se encuentren en aquellos sistemas con la menor proporción de población indígena, donde representan menos que un riesgo para los partidos establecidos. Una vez instituidos, los movimientos indígenas han sido capaces de obtener impresionantes ganancias electorales fuera de las curules reservadas. Se debe hacer énfasis en que los distritos indígenas especiales fueron creados donde los movimientos indígenas están bien organizados y han logrado una exitosa movilización. En ambos casos, poblaciones indígenas minúsculas produjeron movimientos sociales organizados que ganaron puestos en las asambleas constituyentes compitiendo con los mejor financiados y más experimentados partidos tradicionales. Estos movimientos sociales –y los electores que movilizaron durante las reformas constitucionales– pueden ser la razón principal del éxito electoral posterior a la creación de partidos políticos indígenas.

Estos hallazgos me permiten concluir que el

cambio institucional es probablemente una condición necesaria pero no suficiente para el surgimiento y la viabilidad electoral de los partidos étnicos. Futuras investigaciones podrían analizar otras variables que en su interacción con el cambio institucional puedan producir este resultado.

La formación y el éxito electoral de los partidos étnicos constituye un mejoramiento en el nivel de representación de los indígenas y sus intereses dentro del sistema político formal. Falta ver si sus representantes luchan de manera más efectiva por las necesidades de los indígenas que los partidos clientelistas y populistas que continúan compitiendo por sus votos. La visión preponderante dentro de la literatura es que los partidos étnicos tienden a exacerbar el conflicto étnico “reforzando la influencia de elementos étnicamente chauvinistas dentro de cada grupo”, mientras que hacen más difícil convertir los reclamos de un grupo estrecho en demandas de interés público<sup>109</sup>.

Esto debe aún ser confirmado como una característica de los partidos étnicos latinoamericanos, ya que la experiencia de muchos de éstos ha sido corta. Es igualmente posible que los partidos puedan constituir una tendencia democratizadora. Como argumenta Roberts, los partidos latinoamericanos se están desligando de las estructuras sociales y dedicando más a permitirle el acceso al poder estatal a una pequeña elite. El surgimiento de partidos con agendas programáticas coherentes, que están profundamente enraizados en una vibrante y densa red de organizaciones sociales, puede significar que la tendencia actual hacia el electoralismo puede ser reversible.

## ANEXO

### LOGROS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS PARTIDOS INDÍGENAS

#### ARGENTINA

No hay partidos indígenas exitosos. “Sublemas” o “agrupaciones” indígenas dentro del Partido Justicialista. En 1996, un líder indígena se convirtió en el primer indio en servicio del Congreso argentino cuando el candidato que encabezaba la lista renunció.

<sup>108</sup> Van Cott, Donna Lee. “Party System Development and Indigenous Populations in Latin America: The Bolivian Case”. En: *Party Politics*. Vol. 6, No. 2, 2000.

<sup>109</sup> Horowitz, Donald L. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press, 1985.

## BOLIVIA

**Movimiento Indio Tupak Katari (MITKA)** eligió dos diputados a la Cámara Baja del Congreso nacional en 1980.

**Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación (MRTKL)** eligió dos diputados en la Cámara Baja del Congreso en 1985. En 1993, el líder del MRTKL, Víctor Hugo Cárdenas, fue elegido vicepresidente en la lista de MNR-MRTKL. En las elecciones municipales de 1995 eligieron 33 concejales municipales. En las últimas elecciones (municipales de 1999) el MRTKL eligió dos concejales municipales en Oruro.

### **Asamblea de la Soberanía del Pueblo (ASP).**

En las elecciones municipales de 1995 ganaron 10 alcaldías, 49 curules en el concejo municipal y 11 *consejeros* a nivel departamental. En las elecciones de 1977, la ASP ganó 4 curules uninominales en la Cámara Baja del Congreso (130 curules), 17,5% del voto proporcional en su base en el departamento de Cochabamba, 3,7% a nivel nacional. En 1998 la ASP se dividió. La ASP ganó 28 curules en concejos municipales y cinco alcaldías en las elecciones municipales de 1999, todos en Cochabamba, para un total de 1,12% de las curules a nivel nacional<sup>110</sup>.

**Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP).** Utilizando el registro válido del Movimiento Al Socialismo, en las elecciones de 1999 el IPSP (MAS-U) ganó 79 curules en concejos municipales en siete departamentos, para un total de 3,27% de la votación a nivel nacional. En 2002, el MAS ganó 20,94% de la votación en las elecciones nacionales, quedando segundo, con un porcentaje de puntos menor a dos que el líder, y ganando ocho curules senatoriales y 27 diputados en la Cámara Baja.

**Movimiento Indígena Pachakutik (MIP).** En su primera elección en 2002, el MIP ganó 6,09% de la votación, para un total de seis diputados en la Cámara Baja.

## COLOMBIA

**Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).** Eligió un representante en la ANC en 1990 y un senador nacional en 1991 en el distrito indígena reservado. Se retiró de la política en 1993.

**Autoridades Indígenas de Colombia (AICO).** Eligió un representante a la ANC en 1990 y un senador nacional en el distrito reservado indígena

en 1991, 1994, 1998 y 2002. En 1994 eligió un diputado departamental y seis concejales municipales en Cauca. En 1997 ganó cinco alcaldías. En 2000, ganó cuatro alcaldías en tres departamentos, 74 concejales municipales en 11 departamentos y tres diputados departamentales en tres departamentos (hay 27 departamentos). En 2002 ganó una curul en la Cámara de Diputados.

**Alianza Social Indígena (ASI).** En 1991, 1998 y 2002, eligió un senador en competencia abierta con los demás candidatos y partidos no indígenas; ganó una curul adicional de aquellas reservadas para los indígenas en 1998. En 1994, la ASI eligió ocho alcaldes, 84 concejales municipales y dos diputados departamentales en el departamento del Cauca, su base, así como un diputado departamental en Antioquia (no se tiene información de otros resultados fuera del departamento del Cauca). En coalición con otro partido eligió a la líder afro-colombiana Zulía Mena para la Cámara Baja del Congreso en el distrito reservado para las negritudes. La ASI repitió la elección de un senador en el distrito no indígena en las elecciones nacionales de 1997, eligiendo también dos diputados nacionales y seis alcaldes. Ese año ganó su primera gobernación departamental, quedó segunda en otros dos departamentos. En 2000 se unió con la AICO para elegir el primer gobernador indígena del Cauca, y ganó 11 alcaldías en cuatro departamentos, 146 curules en concejos municipales en 20 departamentos y ocho diputados departamentales en cinco departamentos.

**Movimiento Indígena Colombiano (MIC).** Formado en 1993 para asegurar la reelección del senador indígena de la ONIC para el período 1991-1994, después de que la ONIC ser retirara de la competencia electoral. Fue reelegido en 1994, cuando el MIC eligió también cuatro diputados departamentales y 23 concejales municipales. En 1997 eligió un alcalde. El MIC perdió la curul indígena en el Senado en 1998, y el partido no postuló candidatos en el año 2000.

## ECUADOR

**Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP).** En 1996, obtuvo ocho curules (de 82 posibles) en el Congreso nacional, el cuarto bloque de mayor tamaño en el Congreso, 68 curules en las elecciones locales, ganando siete de cada diez contiendas en las que participó. En 1997, el MUPP ganó siete de 70 curules en la Asam-

<sup>110</sup> El Consejo Nacional Electoral tiene registro de 22 curules ganadas por la ASP, la cual prestó el registro del PCB para estas elecciones.

blea Nacional Constituyente. En las elecciones nacionales de 1998, obtuvo ocho curules en un congreso de 121 curules. En las elecciones de 2000 ganó cinco de 22 prefecturas, 25 de 215 alcaldías, 60% de las curules en los concejos parroquiales.

#### PERÚ

**Movimiento Indígena de la Amazonia Peruana (MIAP).** Partido formado en 1999 por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe), la cual se formó en 1980 como movimiento social. El MIAP ganó 12 alcaldías en las elecciones de 2000 (Aidesepe, 2000).

#### VENEZUELA

**Pueblo Unido Multiétnico de Amazonas (Puama).** Un partido regional del estado de Amazonas, cuya población indígena es del 43%. Fue imposible su participación en las elecciones de 1998 debido a obstrucciones por parte de funcionarios electorales estatales. En 1999 eligió uno de los representantes del Amazonas para la Asamblea Nacional Constituyente. En coalición con el partido de izquierda Patria Para Todos, se convirtió en la tercera fuerza en Amazonas. En

2000, tras la reforma constitucional de 1999, el líder indígena del Liborio Guarulla ganó la gobernación del estado de Amazonas (en coalición con el PPT), eligió un diputado en la Asamblea Legislativa estatal, y obtuvo una curul en la Asamblea Nacional, fuera de las tres reservadas para el distrito indígena senatorial. El Puama eligió diez concejales municipales en cuatro de las siete municipalidades del estado<sup>111</sup>.

**Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE).** La Constitución de 1999 permite a movimientos sociales como el Convive competir por las curules reservadas para los indígenas. El Convive ganó las tres curules reservadas en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, y las tres reservadas para las elecciones de la Asamblea Nacional. Los competidores eran principalmente vehículos indigenistas establecidos por los partidos políticos no indígenas. La lista del Convive estaba cercanamente asociada con la coalición de Chávez. El miembro de la Asamblea por el Convive, Noelí Pocaterra, es el segundo vicepresidente de la Asamblea.

Fecha de recepción: 15.06.2002  
Fecha de aprobación: 10.01.2003

<sup>111</sup> Cada concejo tiene un promedio de 4-5 curules, la mitad de las cuales son elegidas por listas, y la mitad restante son nombradas. El Puama obtuvo tres curules por lista y siete nombramientos.