



NUEVA SOCIEDAD | 240

Democracias en ebullición

COYUNTURA

Óscar Murillo Ramírez
Francisco Rojas Aravena

TRIBUNA GLOBAL

Rafael Bielsa / Rodrigo Lloret
Manuel Silva-Ferrer

TEMA CENTRAL

Nora Rabotnikof / Julio Aibar
Juan Carlos Monedero
Benjamin Goldfrank
Mariela Szwarcberg
María de los Ángeles Fernández Ramil /
Daniela Oliva Espinosa
Sofía Cordero Ponce
Ricardo Sáenz de Tejada
Armando Chaguaceda
Miguel Carreras

ENSAYO

Günther Maihold

NUEVA SOCIEDAD

es una revista latinoamericana abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social.

Se publica cada dos meses en Buenos Aires, Argentina, y circula en toda América Latina.

Directora: Svenja Blanke

Jefe de redacción: Pablo Stefanoni

Equipo editorial: Silvina Cucchi, Florencia Grieco

Administración: Natalia Surraco, María Eugenia Corriés, Juan Manuel Corriés

NUEVA SOCIEDAD Nº 240

Diseño original de portada: Horacio Wainhaus

Arte y diagramación (portada e interior): Fabiana Di Matteo

Ilustraciones: Emiliano Montenegro

Fotografías: Anteromite para Shutterstock

Corrección: Germán Conde, Vera Giaconi

Traducción al inglés de los sumarios: Kristie Robinson

Impreso en Talleres Gráficos Nuevo Offset,

Viel 1444, Buenos Aires, Argentina

Los artículos que integran **NUEVA SOCIEDAD** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de la Revista. Se permite, previa autorización, la reproducción de los ensayos y de las ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción.

NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552

Oficinas: Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 4361-4108/4871

Correo electrónico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribución y ventas)

<www.nuso.org>

El portal **NUEVA SOCIEDAD** es una plataforma de reflexión sobre América Latina.
Articula un debate pluralista y democrático sobre política y políticas latinoamericanas.



**NUEVA
SOCIEDAD**

es un proyecto de la

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

COYUNTURA

3876	Óscar Murillo Ramírez. «Oro y agua»: dilemas y giros políticos de Ollanta Humala	4
3877	Francisco Rojas Aravena. La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos	16

TRIBUNA GLOBAL

3878	Rafael Bielsa / Rodrigo Lloret. Cuando Europa se aburre. Una mirada latinoamericana de la crisis	28
3879	Manuel Silva-Ferrer. Para verte mejor, América Latina. Las mutaciones en la geopolítica del poder y el escenario comunicacional globalizado de habla hispana	41

TEMA CENTRAL

3880	Nora Rabotnikof / Julio Aibar. El lugar de lo público en lo nacional-popular. ¿Una nueva experimentación democrática?	54
3881	Juan Carlos Monedero. ¿Posdemocracia? Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediencia	68
3882	Benjamin Goldfrank. Democracia participativa y sostenibilidad ambiental. Una revisita a las lecciones de América Latina	87
3883	Mariela Szwarcberg. Actos partidarios y clientelismo político en América Latina	110
3884	María de los Ángeles Fernández Ramil / Daniela Oliva Espinosa. Presidentas latinoamericanas e igualdad de género: un camino sinuoso	119
3885	Sofía Cordero Ponce. Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador. Nuevas ciudadanías, ¿más democracia?	134
3886	Ricardo Sáenz de Tejada. ¿Valió la pena?: guerras civiles y democracia en Centroamérica. A propósito de <i>Revoluciones sin cambios revolucionarios</i> , de Edelberto Torres-Rivas	149
3887	Armando Chaguaceda. Régimen político y estado de la democracia en Nicaragua. Procesos en desarrollo y conflictos recientes	163
3888	Miguel Carreras. Los partidos importan. Democratización y evolución del sistema de partidos en América Latina	175

ENSAYO

3889	Günther Maihold. La «política del dolor» ante la (in)acción del Estado en materia de seguridad. Los casos Blumberg en Argentina y Sicilia en México	188
------	--	-----

■ Segunda página

«Democracia» es un término tan utilizado como, por momentos, carente de contornos precisos. En América Latina, varias fuerzas de oposición han esgrimido la consigna «democracia contra autoritarismo», los gobiernos de corte nacional-popular construyeron su legitimidad levantando la bandera de la democracia protagonista y participativa contra la democracia «corrupta y excluyente» de antaño, y un bloque de centroizquierda busca combinar reformas graduales con apego institucional.

Por eso NUEVA SOCIEDAD se enfoca nuevamente en este tema. ¿Qué pasó con la democracia participativa? «Democracia» y «populismo» ¿son conceptos antagónicos? ¿Es posible hablar ya de «posdemocracia»? La democracia latinoamericana ¿está colonizada por el clientelismo? Estos son algunos de los disparadores para abordar la democracia desde una perspectiva que permita sopesar las novedades y las tensiones de la actual coyuntura latinoamericana.

En este marco, el artículo de Nora Rabotnikof y Julio Aibar se centra en la relación siempre compleja –y otra vez actual– entre la democracia, el espacio público y los regímenes nacional-populares que en los últimos años regresaron a la escena como proyectos cuestionadores del neoliberalismo de la década de 1990. Pero otra es la situación en Europa, donde muchos autores hablan de «posdemocracia» e incluso de «pospolítica», conceptos que son puestos en cuestión por Juan Carlos Monedero a partir de la recuperación del conflicto como componente esencial de la democracia y de la política.

En nuestra región, desde los años 90 ha surgido una pluralidad de figuras de la democracia, una de las cuales fue la llamada «democracia participativa». Sin embargo, el acceso al gobierno de partidos nacionalistas y de centroizquierda parece haber debilitado los proyectos de participación local en favor de la acción del gobierno nacional. Por eso, Benjamin Goldfrank se interroga sobre las potencias y los límites de los presupuestos participativos como vía para lograr un desarrollo urbano sostenible. Por su parte, también en relación con la política en el ámbito local, Mariela Szwarcberg se enfoca en la democracia de los favores y en los incentivos para la pervivencia del clientelismo político.

La continuidad democrática en América Latina ha permitido la llegada al poder de algunas mujeres, y en los últimos años Chile, Argentina, Costa Rica y Brasil han sido gobernados por presidentas. Sin embargo, esto no ha implicado abrir automáticamente paso a una agenda feminista –temas como el derecho al aborto siguen siendo tabúes–, aunque se han logrado algunos avances y en el caso argentino se observa una sostenida expansión de los derechos civiles hacia las llamadas minorías sexuales y de género. En todo caso, como escriben María de los Ángeles Fernández Ramil y Daniela Oliva Espinosa, «el análisis de sus mandatos (...) brinda la oportunidad de observar su contribución a los procesos de democratización de sus sociedades, procesos de los que ellas mismas son también un síntoma».

Si el acceso de las mujeres al poder sigue siendo limitado, América Latina vive una activa participación política de los pueblos indígenas, que han debilitado el «colonialismo interno» sedimentado en las sociedades latinoamericanas y, en Bolivia y Ecuador, han logrado que las nuevas constituciones incorporen la figura del Estado plurinacional. No obstante, como advierte Sofía Cordero Ponce, los avances hacia visiones de la política que favorecen la autonomía chocan con los proyectos de construcción de Estados fuertes y activos, herederos de los viejos nacionalismos populares, también presentes en los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa.

En este número dedicamos dos artículos a Centroamérica, región atravesada por conflictos armados que dejaron una huella indeleble en el complicado tránsito a la democracia. Uno de los que siguió esta huella de cerca fue Edelberto Torres-Rivas, cuyo último libro reseña Ricardo Sáenz Tejada en su artículo. Por su parte, con una mirada de largo plazo, Armando Chaguaceda analiza los procesos de democratización y desdemocratización en Nicaragua, hoy gobernada por el «neosandinismo» de Daniel Ortega, cuestionado por gran parte de los antiguos dirigentes del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Finalmente, Miguel Carreras advierte que, pese a lo que sostiene gran parte de la politología norteamericana, los partidos aún importan para entender los procesos de avance democrático en América Latina. Desde una postura divergente con esas conclusiones demasiado alarmistas, el autor destaca la necesidad de un análisis matizado de la evolución de los sistemas de partidos latinoamericanos, que trate de captar las complejidades presentes en la actual coyuntura regional.

Se trata, en todo caso, de democracias en estado de agitación –o de ebullición–, una agitación que puede llevarlas a inclinarse hacia el «lado bueno» (mayor participación popular) o hacia el «lado malo» (inestabilidad, excesivo decisionismo carismático, rupturas institucionales). Esta segunda vertiente es la que observamos hoy en Paraguay: mientras editábamos el Tema Central de NUEVA SOCIEDAD, un golpe parlamentario destituyó al presidente Fernando Lugo y truncó el complejo y ambivalente proceso de cambio iniciado en el país en 2008 (tema que abordaremos en el próximo número).

Un hecho que nos recuerda que la democracia no es una conquista asegurada y que la lucha por sociedades más justas sigue teniendo por delante un largo –y empedrado– camino.

«Oro y agua»: dilemas y giros políticos de Ollanta Humala

ÓSCAR MURILLO RAMÍREZ

En julio de 2011, tras una apretada victoria en las urnas contra Keiko Fujimori, Ollanta Humala juró la Presidencia del Perú sobre la Constitución de 1979, rechazando la vigente desde 1993, redactada durante el gobierno de Alberto Fujimori. Humala prometió articular un alto crecimiento económico con políticas de inclusión social y conciliar el desarrollo con el respeto a la naturaleza, en medio de crecientes conflictos socioambientales. Pese a los buenos resultados de los primeros meses, en las encuestas se registra una tendencia descendente en la aprobación a la gestión presidencial, y parte de la izquierda que apoyó a Humala durante la campaña se ha alejado y ha denunciado el giro conservador del gobierno hacia un régimen que privilegia orden e inversiones.

El 24 de noviembre de 2011 se inició en Cajamarca, región noroeste de Perú, una huelga por tiempo indefinido contra la puesta en marcha del proyecto de Minas Conga, en manos de Yanacocha, la filial peruana de la transnacional estadounidense Newmont. El proyecto minero fue aprobado durante el gobierno de Alan

García (2006-2011) y, según lo previsto en 2010, implicaría una inversión de por lo menos us\$ 3.000 millones para acceder a reservas calculadas en 11,8 millones de onzas de oro y 3.200 millones de libras de cobre¹. El resultado del proyecto redundaría –según la empresa– en un canon para la región de us\$ 1.150 millones.

Óscar Murillo Ramírez: es historiador por la Universidad Nacional de Colombia. Maestrante en Ciencias Políticas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Ecuador. Es autor, junto con Medófilo Medina, de *Colombia. País humano, país plural* (Corporación Editora Nacional, Quito, en prensa). Es analista de la sección internacional de la revista *Razón Pública*.

Palabras claves: extractivismo, crecimiento económico, inclusión social, Ollanta Humala, Perú.

1. «Newmont planea invertir us\$ 3.000 millones en proyecto Minas Conga en Cajamarca» en *El Comercio*, 18/5/2010.

El gobierno de Ollanta Humala defiende el proyecto bajo las premisas del compromiso social de la minería, la concertación con las comunidades, la generación de desarrollo para la región –particularmente empleo– y la protección de los recursos naturales que harían posible la coexistencia de «agua y oro». Por su parte, las organizaciones sociales de Cajamarca, entre las cuales se encuentra el Frente de Defensa Ambiental, cuestionan el proyecto Conga por el alto costo ambiental ya que, según el líder Wilfredo Saavedra, la explotación «destruye el colchón acuífero y eso es irreversible, de dónde sacaremos agua. Se van a destruir seis lagunas y no se puede decir que se trasvasarán cuatro a reservorios y dos se convertirán en basureros por 19 años»².

El crecimiento económico peruano está basado en un modelo minero-exportador. Y del total de las exportaciones, 60% proviene del renglón minero de la economía. El oro es el principal producto de exportación en el primer trimestre de 2012³. Perú ocupa el sexto lugar entre los países exportadores de oro del mundo y ha contado con un escenario internacional que favoreció el aumento del precio de este metal. Del oro que se exporta, 37,5% proviene de Cajamarca, lo cual ha convertido esta región en uno de los principales polos mineros del país, junto con Moquegua. Adicionalmente, 80% de la inversión que

se realiza en el país corresponde a capital privado extranjero.

El conflicto no es de fácil resolución. Humala tiene el reto de materializar la inclusión social prometida durante la campaña y mantener el crecimiento económico que la haga posible, un dilema que enfrenta a su electorado contra las bases materiales del crecimiento de los últimos años. La fuente del poder político de Humala se encuentra en las regiones más conflictivas, particularmente en las zonas de la sierra y Amazonia, donde fue indiscutible ganador en las pasadas elecciones. Tiene ante sí a la población a la cual le prometió el cambio. Perú tiene 30% de su población bajo la línea de pobreza y, de ese porcentaje, 70% es población rural ubicada en las zonas de conflicto social. Pero «oro» y «agua» aparecen como opciones excluyentes para las poblaciones afectadas por la gran minería.

Además de la presión que ejercen sus propios electores, Humala enfrenta a una oposición que toma bríos ante cualquier conflicto social e invoca la mano dura, un empresariado que, aunque respalda en un 63% la gestión,

2. «Wilfredo Saavedra: 'Apostamos por el triunfo electoral de Ollanta Humala'» en *El Comercio*, 7/12/2011.

3. «Oro se convirtió en principal producto de exportación en primer trimestre» en *El Comercio*, 7/5/2012. Según la Sociedad Nacional de Minería, los envíos de este metal precioso sumaron us\$ 2.570 millones, 23% del total de las exportaciones peruanas en ese periodo.

cuestiona el tratamiento que se da a los conflictos sociales y un equilibrio que se puede romper en cualquier momento en el seno de la coalición oficial.

A todo esto se sumaron los recientes ataques de Sendero Luminoso en los valles del río Apurímac y Eme, que en abril pasado puso en jaque al gobierno al tomar a 36 trabajadores petroleros como rehenes, además de efectuar ataques a las fuerzas de seguridad cuyo saldo fueron varios policías y militares muertos.

La ex-candidata presidencial Keiko Fujimori, por ejemplo, señaló que las protestas de Cajamarca eran un síntoma de la falta de autoridad y una consecuencia del discurso radical que Humala usó en la campaña presidencial⁴. También hubo cuestionamientos desde el propio oficialismo, como el hecho por el entonces ministro de Ambiente Ricardo Giesecke, quien opinó que el daño ambiental en la región sería irreversible⁵, además de la renuncia presentada por el vicedirector de Gestión Ambiental José Echave, quien sostuvo que no existía una estrategia real para enfrentar las protestas. Según la Defensoría del Pueblo, fueron 14 los muertos entre agosto de 2011 y abril de 2012 en diversos conflictos sociales.

Por su parte, los congresistas del ala izquierda del gobierno Javier Diez Canseco y Rosa Mavila acusaron a

Humala de «haber faltado a su palabra y los compromisos contraídos con el país» en su carta de renuncia a la bancada de Gana Perú, dirigida al presidente. Para los legisladores, los «derrotados en las elecciones pasaron a coger y a imponer sus criterios autoritarios y de subordinación a los grandes grupos de poder económico, en espacios decisivos, contradiciendo lo prometido al país»⁶.

■ Entre la mano dura y un movimiento social sin cohesión

En medio de estas críticas, Humala nombró ministro del Interior al general retirado Wilber Calle. Este y el actual primer ministro, el teniente coronel retirado Oscar Valdés Dancuart, son los dos militares que forman parte del gabinete que fue renovado casi en un 50% en diciembre de 2011 a causa de las protestas sociales. Este cambio inspiró un sugestivo titular a toda portada en el diario *La Primera*: «Gabinete se inclina a la derecha. Orden e inversiones».

De hecho, el propio primer mandatario proviene de las filas militares y estuvo vinculado –junto con su hermano Antauro Humala, hoy preso

4. «Keiko Fujimori afirma que protestas en Cajamarca nos muestran a un Humala débil» en *Correo*, 3/12/2011.

5. «Ricardo Giesecke: 'No soy antiminero, pero me opongo al abuso'» en *El Comercio*, 4/3/2012.

6. *El Comercio*, 4/6/2012, <<http://elcomercio.pe/politica/1423880/noticia-lea-dura-carta-renuncia-javier-diez-canseco-rosa-mavila>>.

por el ataque a la comisaría de Andahuaylas en 2005– al llamado Movimiento Etnocacerista. No obstante, en los últimos años Humala se deshizo de la imagen de nacionalista radical y antichileno, cercano a Hugo Chávez, y giró hacia un perfil «lulista», gracias al asesoramiento de publicistas vinculados al Partido de los Trabajadores (PT) brasileño.

Aunque el 1 de diciembre de 2011 el gobierno de Humala suspendió temporalmente el proyecto de Minas Conga, esto no facilitó la construcción de acuerdos con las comunidades. Ante ello, la respuesta oficial fue declarar, a partir del 6 de diciembre de ese año, el estado de emergencia que regiría por un plazo de 60 días. Con esta medida se reafirmó el «principio de autoridad», pero se perdió la capacidad de construir consenso.

La gestión política frente a las protestas ha incluido violentas represiones contra los manifestantes, lo que ha puesto en duda el respaldo de la bancada de Perú Posible, el partido del ex-presidente Alejandro Toledo, un aliado importante del gobierno. Justamente, y a raíz de las protestas en Cajamarca, el 10 de diciembre renunció a la presidencia del Consejo de Ministros Salomón Lerner Ghitis, algo que fue visto como un principio de crisis.

La confrontación social ha incluido a diversos actores. El pasado 29 de diciembre, los empresarios locales que

se beneficiarán con el proyecto Conga movilizaron maquinaria hasta la sede del gobierno regional para exigir soluciones. Cuatro días después, se reanudaron las protestas antimineras encabezadas por Gregorio Santos, presidente regional de Cajamarca, quien se vio envuelto en enconadas disputas con el poder nacional que incluyeron una ordenanza que declaraba inviable el proyecto Conga⁷. En respuesta, monseñor Luis Bamarén, ex-presidente de la Conferencia Episcopal Peruana, indicó que no se puede perder la posibilidad de desarrollo para Cajamarca por «dos o tres agitadores», en clara alusión a Santos y Marco Arana, este último líder del movimiento Tierra y Libertad⁸.

El gobierno, junto con varias autoridades municipales de la región, acordó el 27 de diciembre de 2011 la realización de un peritaje internacional sobre el proyecto Conga, cuyo informe fue presentado el pasado 17 de abril. El trabajo, considerado un informe técnico y no una determinación sobre la viabilidad del proyecto, señaló entre sus recomendaciones la necesidad de constituir una veeduría y un comité de acompañamiento en

7. Adicionalmente, a raíz de las movilizaciones reanudadas el 2 de enero en Cajamarca, varios sectores sociales convocaron a una movilización nacional en defensa del agua para el 27 de enero.

8. «Bamarén exhortó a Santos a 'demostrar madurez' y retomar el diálogo por Conga» en *El Comercio*, 23/4/2012.

la ejecución del proyecto, la protección de las lagunas Azul y Chica, y la creación de una cátedra de Hidrología Minera y Ambiental en las universidades regionales financiada por las empresas mineras de la región⁹.

Luego del informe, el presidente Humala se reunió con los líderes de las bancadas del Congreso y les pidió su apoyo para ganar gobernabilidad. Además, emitió un mensaje a toda la nación en el que se refirió al informe pericial sobre el proyecto Conga y señaló que su gobierno está comprometido con la generación de crecimiento con oportunidades para la reducción de la pobreza, y la necesidad de generar canales de entendimiento en los marcos del Estado de derecho que privilegien el interés colectivo sin aceptar la soberbia de ninguna empresa. Sostuvo también que el acceso al agua será una política de Estado y señaló como metas para 2016 60% de cobertura para el área rural y 95% para el área urbana¹⁰.

Un día antes del pronunciamiento de Humala, a través de los medios de comunicación se conoció la división en el seno del Frente Anti-Conga entre dos bandos: el primero está encabezado por Wilfredo Saavedra, líder del Frente de Defensa Ambiental –a menudo acusado de radicalismo– y ex-miembro del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA); el segundo está liderado por los mencionados Gregorio Santos y Marco Arana, a quienes

sus detractores acusan de tener intereses electorales para las presidenciales de 2016.

El conflicto aún no tiene una completa definición, ya que persiste la disputa entre el poder local y el nacional. El pasado 17 de abril, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la ordenanza contra Conga dictada por el presidente de Cajamarca, quien reconoció que su oposición es de tipo político, y el presidente del Consejo de Ministros, Óscar Valdés Dancuart, señaló que en Cajamarca hay agua suficiente pero no está asegurado el acceso a ella¹¹.

Lo que se vislumbra por ahora es que las divisiones internas han reducido la capacidad organizativa del movimiento social antiminero al ámbito local. Hasta el momento este logró resultados escasos a escala nacional, lo que limita la materialización de sus reivindicaciones. El desgaste de los últimos meses parece haber favorecido al gobierno, que ha planteado la posibilidad de reanudar la realización del proyecto Conga. Sin embargo, los hechos han dejado en evidencia los

9. Rafael Fernández Rubio, Luis López García y José Martins Carvalho: *Dictamen pericial internacional. Componente hídrico del estudio del impacto ambiental del proyecto minero Conga (Cajamarca-Perú)*, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, 2012, p. 9.

10. Presidencia de la República del Perú, Secretaría de Prensa, 20 de abril de 2012.

11. «Valdés sobre Conga: ‘Cajamarca entenderá que sobra agua, lo que falta es acceso’» en *El Comercio*, 23/4/2012.

Cuadro 1

Perú: tasa de variación anual del PIB, 2000-2010 (en porcentaje)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
3,0	0,2	5,0	4,0	5,0	6,8	7,7	8,9	9,8	0,9	8,8

Fuente: elaboración del autor a partir de datos de Cepalstat, <www.eclac.org/estadisticas/>.

límites del modelo minero exportador y aún falta saber si será posible concretar la anhelada inclusión social. A ello se han sumado los cuestionamientos de las organizaciones de Cajamarca que denuncian que no se generarán los empleos previstos. La ecuación es muy sencilla: los renglones de la economía que son intensivos en capital no son generadores de empleo masivo.

■ El Perú que recibió Humala: alto crecimiento, baja inclusión social

Desde antes de finalizar la segunda vuelta presidencial, Perú vivía momentos de tensión social debido a la expansión de las protestas sociales. En Puno, al sur del país, se inició en abril de 2011 una protesta de las comunidades campesinas reunidas en el Frente de Defensa de los Recursos Naturales de la Zona Sur, que exigió que la región se declarara zona de exclusión para la actividad minera.

La tensión social producida por la minería ha sido el foco de la conflictividad social en el Perú de los últimos años, aunada con una serie de factores como la ausencia de un siste-

ma de partidos sólido y la debilidad de los actores políticos y del Estado, además de la falta de legitimidad del sistema político¹². Sin duda, la endeble articulación entre el crecimiento económico y el desarrollo social es uno de los factores centrales de la creciente movilización social. El modelo económico de la última década, por su parte, y tal como lo muestran las cifras del cuadro 1, logró un crecimiento sostenido a partir de 2002.

A este modelo económico de crecimiento, sin embargo, le falta aún lograr mayores niveles de redistribución, uno de los temas constantes de las dos últimas campañas presidenciales (2006 y 2011). Aunque los índices de pobreza han disminuido en Perú 23,5 puntos porcentuales entre 2001 y 2010, en la sierra y en la selva se concentra el porcentaje más alto de población bajo esta condición, cifra que generalmente se encuentra por encima del promedio nacional. En 2001, el porcentaje de la población

12. Martín Tanaka: *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2005, pp. 28-42.

Cuadro 2

**Perú: porcentaje de personas en condición de pobreza
por regiones naturales, 2001-2010**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Costa	39,3	40,7	37,9	35,1	34,2	28,7	22,6	21,3	19,1	17,7
Sierra	72,0	69,9	68,8	64,7	65,6	63,4	60,1	56,2	53,4	49,1
Selva	68,7	65,6	64,1	57,7	60,3	56,6	48,4	40,9	46,0	37,3

Fuente: elaboración del autor a partir de datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): Encuesta Nacional de Hogares Anual, 2001-2010.

Cuadro 3

Perú: porcentaje de personas en condición de pobreza e indigencia, 2000-2010

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
s./d.	54,8	s./d.	54,7	48,6	48,7	44,5	39,3	36,2	34,8	31,3

Fuente: elaboración del autor a partir de datos de Cepalstat, cit.

Cuadro 4

Perú: tasa de desempleo anual, 2000-2010

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
8,5	9,3	9,4	9,4	9,4	9,6	8,5	8,4	8,4	8,4	8,0

Fuente: elaboración del autor a partir de datos de Cepalstat, cit.

en condición de pobreza e indigencia a escala nacional era de 54,8%, mientras que en la sierra el porcentaje era de 72%; para 2010, la pobreza a escala nacional registraba 31,3%, mientras que en la sierra el porcentaje era de 49,1%¹³. La paradoja que encierra esta situación es que las zonas de la sierra peruana donde se concentran los mayores índices de pobreza son precisamente los distritos mineros, que perciben un canon por esa actividad.

Al mismo tiempo, la baja reducción del desempleo echa luz sobre el desfase entre el alto crecimiento económico

y la inclusión social pendiente y es una evidencia de la poca atención que se le otorgó al desarrollo de estructuras políticas e institucionales en comparación con la atención que recibió el desarrollo económico¹⁴.

13. Datos nacionales tomados de Cepalstat, <www.eclac.org/estadisticas/>. Datos de la sierra tomados de INEI: Encuesta Nacional de Hogares Anual, 2001-2010.

14. Cecilia Perla: «¿Empresas mineras como promotoras del desarrollo? La dimensión política de las inversiones sociales mineras en el Perú» en Carlos Meléndez y Alberto Vergara (eds.): *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2011, p. 263.

En la distancia entre los bajos indicadores de desarrollo y las altas tasas de crecimiento parece haber distintos grados de responsabilidad de los niveles estatal y empresarial. Por ejemplo, la inversión social directa que ejecutan las empresas mineras es discrecional y poco regulada. En los ámbitos nacional y local, el Estado parece haber renunciado a sus funciones de regulación, recaudación y supervisión¹⁵. Por este motivo, pese a que los recursos producto de la minería han aumentado en los últimos años, ello no se traduce en una mayor capacidad de gestión de los gobiernos locales. Los ejemplos más dramáticos son Puno y Tacna, departamentos que ejecutaron menos de 30% del presupuesto asignado para 2011¹⁶.

■ El gobierno de Humala y la opinión pública

En términos generales, el gobierno de Humala ha contado con un respaldo poco estable –con tendencia al descenso– de la opinión pública. Las encuestas realizadas por Ipsos Apoyo y Datum muestran las altas y bajas de la aprobación desde que Humala asumiera la Presidencia hasta la actualidad. En la encuesta realizada en agosto de 2011 por Ipsos Apoyo, 56% de los encuestados aprobaba la conformación del gabinete ministerial y 55% creía que el Perú sería mejor en cinco años¹⁷. Las medidas propuestas para favorecer la inclusión social

fueron bien percibidas y ello se encuentra en consonancia con el discurso de campaña que le permitió a Humala ganar las elecciones presidenciales de 2011. En el gráfico 1 se muestran los índices de aprobación presidencial registrados entre agosto de 2011 y junio de 2012 de acuerdo con las encuestadoras Ipsos Apoyo y Datum.

Entre agosto y noviembre de 2011, la aprobación presidencial se mantuvo por encima de 50%, y aunque hubo momentos importantes de crisis, como el escándalo por el supuesto tráfico de influencias que involucró al segundo vicepresidente Omar Chehade¹⁸ y el aumento de los conflictos mineros, 57% de la opinión pública se mostró favorable a la consigna oficial «oro y agua», que busca hacer compatibles el crecimiento económico centrado en la minería y la redistribución social. Sin embargo, el recrudecimiento de los conflictos sociales, en particular las violentas protestas en Cañete, originadas

15. C. Perla: ob. cit., p. 265.

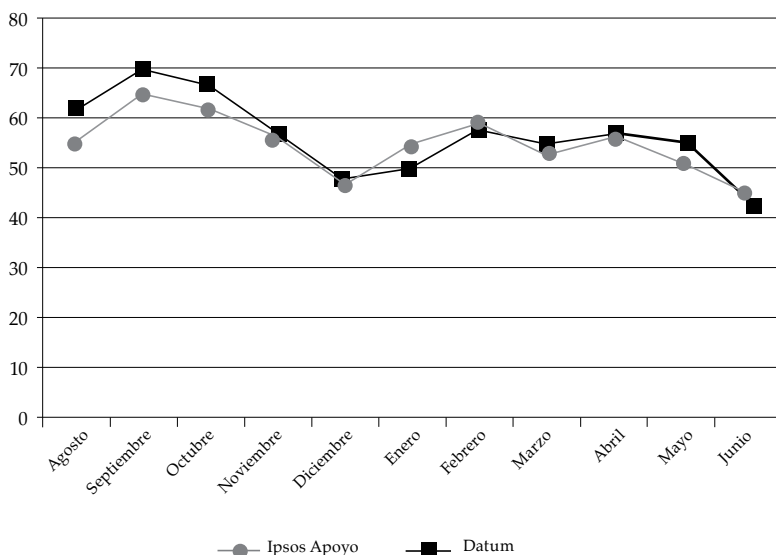
16. «Puno y Tacna son las regiones que menos gastaron durante el 2011» en *El Comercio*, 9/1/2012.

17. Ipsos Apoyo Opinión y Mercado, 15 de agosto de 2011.

18. En octubre de 2011, la Fiscalía y el Congreso iniciaron una investigación contra Chehade, luego de que se revelara que este había solicitado a tres generales la intervención policial en una localidad a favor de un grupo empresarial que mantenía una disputa por el control de una firma azucarera. Chehade renunció a su cargo en enero de 2012.

Gráfico 1

Índice de aprobación presidencial del gobierno de Ollanta Humala



Fuente: elaboración del autor a partir de datos de Ipsos Apoyo Opinión y Mercado y Datum.

en el rechazo por la ampliación del penal La Cantera, y las protestas en Cajamarca contra el proyecto minero Conga, además del manejo que el gobierno le prestó a este último, son algunos hechos que afectaron considerablemente la imagen presidencial. La encuestadora Ipsos Apoyo registró en el pasado diciembre que uno de cada cinco encuestados se oponía a la declaratoria oficial de estado de emergencia en Cajamarca y consideraba que se debían atender las demandas de los manifestantes.

Como ya se mencionó, a raíz del conflicto en Cajamarca, Humala decidió renovar el gabinete ministerial y asu-

mió la presidencia del Consejo de Ministros Valdés Dancuart, cambio que fue percibido de manera favorable por la opinión pública. Sin embargo, la aprobación presidencial, que durante los primeros meses de gestión estaba por encima de 60%, no volvió a recuperarse. En febrero se produjo la captura de Florindo Flores, alias «Artemio», último miembro de la cúpula de Sendero Luminoso durante la década de 1990, y este hecho aumentó los índices de aprobación (Ipsos Apoyo, 59%; Datum, 58%); pero en marzo se registró un nuevo descenso, con algún asomo de recuperación en abril, y un nuevo descenso en mayo (Ipsos Apoyo, 49%), como

consecuencia de los efectos de la llamada «lucha antiterrorista» adelantada por el gobierno en el valle del río Apurímac y Ene. En junio de 2012, la aprobación presidencial medida por Ipsos Apoyo llegó a su nivel más bajo, al ubicarse en 45%, en tanto que para Datum midió 43%. En la desaprobación se mezclan quienes cuestionan la represión y quienes, por el contrario, demandan mano dura frente a los conflictos sociales.

Adicionalmente, Humala cuenta con un Congreso equilibrado, compuesto por una coalición un tanto inestable integrada por 68 congresistas que suman lo obtenido por Gana Perú, la alianza a través de la cual se inscribió Humala para las elecciones presidenciales, y Perú Posible, de Alejandro Toledo, quien en ocasiones se ha distanciado del oficialismo. La oposición cuenta con 62 congresistas, que suman a los de Solidaridad Nacional de Luis Castañeda Lossio, Alianza por el Gran Cambio de Pedro Pablo Kuczynski, Fuerza 2011 que agrupa al fujimorismo y una disminuida Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), que pasó de contar con 36 congresistas a solo cuatro en la actualidad.

■ El conflicto minero en perspectiva

Los conflictos mineros registrados en años recientes en el Perú se pueden clasificar en tres tipos. El primero de ellos es aquel en el que la población se opone a la minería y sus efectos; un

segundo tipo de conflicto es aquel en el que las comunidades buscan mejorar los mecanismos de negociación con las empresas mineras; y por último, existen conflictos por la transferencia del canon minero a las respectivas regiones¹⁹. Habría que agregar que, bajo el gobierno de Humala, surgió un nuevo elemento de conflictividad social asociado a la minería: el desatado por el aumento en los controles a la minería ilegal, que ha movilizó a las poblaciones que se benefician con esta actividad.

Es importante destacar que a partir de 2007 los conflictos sociales por la minería se duplicaron en relación con años anteriores; paradójicamente, esto ha sucedido en los mismos años en que se aumentó de manera significativa el canon minero a las regiones, que casi se triplicó entre 2006 y 2007²⁰.

Para los meses de octubre a diciembre de 2011, los conflictos socioambientales estuvieron centrados en los efectos sobre los recursos hídricos, aspecto que agrupó a sectores importantes de la sociedad civil en varias regiones como Ancash, Cajamarca y Apurímac. En otras regiones se registraron también conflictos socioambientales, aunque un tanto

19. Javier Arellano Yanguas: *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*, IEP / PUCP / Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Lima, 2011, p. 142.

20. *Ibíd.*, p. 46.

más específicos, como el ocurrido en el distrito de Vincho en Ayacucho, donde el eje de la disputa fueron los efectos de la construcción de un gasoducto.

De acuerdo con los datos suministrados por el reporte de conflictos sociales realizado por la Defensoría del Pueblo, entre marzo de 2011 –durante el gobierno de Alan García– y mayo de 2012 –con diez meses de gobierno de Ollanta Humala– el promedio de conflictos sociales fue de 226. La conflictividad social se ha mantenido alta en el último año, y aunque registra algunos descensos en ciertos meses, estos conflictos vuelven a reactivarse con mayor intensidad y, a partir de noviembre de 2011, comenzaron a mostrar un aumento constante, lejos de lo que se esperarí­a durante un gobierno cuyo discurso político invoca la redistribución y el crecimiento con oportunidades.

En el mes de mayo de 2012, particularmente, se registraron cinco casos nuevos respecto del mes anterior. Los departamentos con mayor conflictividad fueron Ancash (28 casos), Puno (22 casos), Cajamarca (16 casos), Cusco (15 casos) y Lima provincias (15 casos). De los 245 casos de conflictividad social activos en mayo, 149 son de origen socioambiental, es decir, 60,8%²¹.

Así, el gobierno de Humala recibió un Perú moviliz­ado y con alto grado de conflictividad social, asociada

en gran parte a la minería, actividad que ha generado el crecimiento hasta alcanzar las cifras que conocemos. Tal como hemos sostenido, la resolución de estos conflictos no es fácil, no solo porque la minería es un renglón importante de la economía peruana, sino porque la conflictividad social se expresa en la mismas regiones en las cuales el gobierno obtuvo los mejores resultados en las pasadas elecciones. Adicionalmente, muchos de los conflictos centrados en la minería tienen su origen en los gobiernos que lo precedieron.

■ ¿De la ilusión al desencanto?

El 28 de julio, día de la asunción del nuevo gobierno, Humala anunció el primer aumento del salario mínimo vital, tal como había prometido en campaña. El 1 de mayo pasado se ratificó el segundo aumento de salario, que lo llevó a los 750 nuevos soles (us\$ 282) previstos. A pesar de estas medidas, la aprobación presidencial no se vio favorecida. Por el contrario, además de un descenso en la aprobación a la gestión de Humala por parte de la opinión pública, la agenda política parece haberse corrido de las expectativas que giraban en torno de las nuevas reformas sociales hacia la lucha contra el terrorismo como una

21. A ello se suman cinco muertos a comienzos de julio en una reactivación del proyecto Conga. Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad: *Reporte de conflictos sociales* N° 99, mayo de 2012.

de las principales metas que debería alcanzar el gobierno, según una encuesta realizada por Ipsos Apoyo²².

Aunque el índice de aprobación presidencial aumentó luego de la captura de «Artemio», el secuestro realizado por Sendero Luminoso el pasado abril tuvo como efecto un nuevo descenso en las mediciones y una reedición de la desconfianza en las instituciones –81% considera que Ejército y Policía no están preparados para enfrentar el terrorismo y 41% considera que la estrategia central debe ser acabar con la corrupción dentro de las fuerzas del orden–. La renuncia de los ministros de Defensa y del Interior –cuestionados por la forma en que manejaron los hechos que rodearon el secuestro–, al igual que la renuncia del presidente del Consejo de Ministros y de varios miembros

del gabinete ante las protestas en Cajamarca por el proyecto minas Conga, muestran un constante cambio de ministros ante cada coyuntura crítica, y esto sugiere un manejo improvisado antes que visiones estratégicas de gobierno.

El objetivo del gobierno de Humala es mantener el crecimiento sostenido y lograr una mayor inclusión social, metas que requieren la superación de importantes problemas estructurales en el nivel estatal nacional y subnacional, frente a un sistema político aún en recuperación democrática y con una movilización social creciente que busca mayores niveles de inclusión. Todavía es temprano para un dictamen definitivo, pero el escenario no será sencillo. ▣

22. *El Comercio*, 20/5/2012.

Ecuador Debate

Abril de 2012

Quito, Ecuador

Nº 85

COYUNTURA: Diálogo sobre la coyuntura: Protesta social y reactivación de la oposición política. Conflictividad socio-política: noviembre 2011- febrero 2012. TEMA CENTRAL: El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008. Los intelectuales en su laberinto (la ilusión de lo político). Gramsci y los intelectuales. La desvinculación social y el intelectual disidente. Intelectuales indígenas ecuatorianos: tensiones y desafíos ante el sistema educativo formal. Gobernabilidad y autonomía. Dos cuestiones claves para el estudio de los profesionales y expertos. DEBATE AGRARIO-RURAL: Comunidades y territorio en la Costa del Ecuador. ANÁLISIS: Condición laboral y proyecciones culturales en San Andrés, Cantón Guano. La derrota de las organizaciones socialistas en México (Estado de Hidalgo) 1917-1942. RESEÑAS.

Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular. Redacción: Diego de Utreras 733 y Selva Alegre, Apartado aéreo 17-15-173-B, Quito, Ecuador, Tel.: 2 522763. Correo electrónico: <caap1@caap.org.ec>.

La Celac y la integración latinoamericana y caribeña

Principales claves y desafíos

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) representa un esfuerzo de integración política superior en América Latina y el Caribe, que surgió impulsado por el liderazgo de las dos potencias regionales, México y Brasil. Ante las dificultades para articular la diversidad, emerge una voluntad política renovada en torno de la integración y, en especial, de un nuevo regionalismo. Los trabajos que desarrollen Chile durante este año, Cuba en 2013 y Costa Rica en 2014 serán determinantes para el éxito de esta nueva y pujante iniciativa de integración política latinoamericana y caribeña.

La integración es un camino para posibilitar que mejoren las condiciones de la inserción internacional, para ampliar y consolidar el desarrollo otorgándole sustentabilidad –y a la vez mejorar el bienestar de la población– y para afianzar la estabilidad y la paz. Esto significa que la integración debe constituirse en un proyecto político estratégico, y la

base esencial para ello es pensar y sentir de manera compartida, para construir una voz común en áreas sustantivas que permitan alcanzar las metas antes señaladas.

Este proyecto político estratégico¹ promovido por los procesos de integración resulta necesario en tiempos de globalización. La globalización es el

Francisco Rojas Aravena: doctor en Ciencias Políticas y especialista en relaciones internacionales. Es secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). En 2011 editó el libro *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (Teseo / Flacso, Buenos Aires). Sobre el tema de este artículo está presentando ante el Consejo Superior de Flacso un trabajo más amplio titulado «Escenarios globales inciertos. Los desafíos de la Celac».

Palabras claves: integración, regionalismo, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), América Latina y el Caribe.

1. F. Rojas Aravena: «La integración regional: un proyecto político estratégico», III Informe del Secretario General, Flacso-Secretaría General, 2007, <www.flacso.org/uploads/media/III-INFORME-SECRETARIO-GENERAL-2007.pdf>.

factor que mayor incidencia tiene en el sistema internacional, el elemento crucial en las relaciones de poder mundial, con excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política interna; de allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de temas que se ven acelerados con los cambios globales.

Hasta el momento, la región ha demostrado ser incapaz de plantear un proyecto político estratégico que le permita presentarse como actor importante y unido en el escenario internacional. La fragmentación que evidencia América Latina y el Caribe tiene consecuencias negativas, particularmente porque la hace más vulnerable al impacto de la globalización, le impide percibir los frutos de los aspectos positivos y abre mayores espacios para el influjo del «lado oscuro» de la globalización. En síntesis, aumentan los costos de transacción para todos, independientemente del tipo de proyecto político nacional que se impulse.

Durante los últimos años se desarrollaron en América Latina y el Caribe iniciativas y acuerdos significativos que podrían contribuir a generar un mejor clima para esos procesos, abriendo oportunidades de cooperación recíproca y generando espacios de beneficios mutuos.

Existe cierto consenso en que América Latina y el Caribe apunta hacia

la constitución de una nueva forma de regionalismo e integración², en el marco de la cual priman los aspectos políticos sobre los comerciales y la cuestión de la soberanía ha adquirido especial importancia. A esta tendencia, que es más evidente en los países sudamericanos, se debe sumar el hecho de que los nuevos instrumentos creados por este tipo de regionalismo, como por ejemplo la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), reivindican, en el primer caso, los esfuerzos puramente suramericanos, y en ambos, la identidad regional. En los países centroamericanos y México, donde los vínculos con Estados Unidos son más estrechos y continúan dándose en condiciones de poder desiguales, los proyectos de integración regional no han adquirido ese fuerte componente político, por lo que sigue siendo el componente principal el comercial. Los esfuerzos en este ámbito desarrollados desde el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla no son comparables a los desarrollados desde la Unasur y el ALBA.

La importancia de privilegiar la dimensión política y de cooperación

2. Andrés Serbin: «Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos» en F. Rojas Aravena (ed.): *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. soberanía: La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Flacso / Teseo, Buenos Aires, 2011.

de los procesos de integración debe ser enfatizada. La integración como objetivo histórico no puede y no debe ser equiparada con los procesos de apertura comercial. De hecho, esta apertura tiene sentido y adquiere gravitación si viene acompañada de procesos de armonización y articulación regional crecientes, basados en un efectivo diálogo político, sustentados en una adecuada normativa y acompañados por una mínima estructura institucional, para afianzar el proceso.

El tránsito desde la soberanía tradicional a una de carácter agregado, producto de la asociación, es aún lento. Los tiempos de construcción de acuerdos vinculantes y de marcos institucionales de complementación y asociación efectivos son prolongados. En la actualidad, los procesos integradores sufren de un déficit de certidumbre respecto a la aplicación de los acuerdos adoptados. Estos, incluso siendo vinculantes, no se cumplen.

El surgimiento de esta nueva forma de regionalismo, si bien tiene un claro énfasis regional, al mismo tiempo pareciera apuntar a la promoción a escala global del desarrollo de un multilateralismo cooperativo. Bajo esta nueva lógica se desarrollan los esfuerzos en torno de la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) como forma de potenciar el propio regionalismo latinoamericano que logre

concertación y cooperación intrarregión, pero que además posicione a América Latina y el Caribe como actor político global.

■ Camino a la conformación de una comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños

Si bien la idea de crear una organización de Estados latinoamericanos y caribeños no es nueva, su necesidad ha sido señalada por numerosos líderes de la región y fue estudiada por el Grupo de Río. La creación de la Celac se desprendió principalmente de los esfuerzos concretos de dos de los actores de mayor peso en la región: México y Brasil.

La propuesta de México. En la Cumbre de Turkeyen del Grupo de Río en 2007, el presidente de México, Felipe Calderón, expresó su interés en constituir una comunidad de naciones latinoamericanas y caribeñas. En 2008, el gobierno mexicano manifestó oficialmente su interés por conformar una Unión Latinoamericana y del Caribe (ULC), en el marco de las reuniones de los coordinadores de trabajo del Grupo de Río, y lo ratificó en 2009³.

Los principios que orientarían las acciones de la ULC, siguiendo lo establecido en la Declaración de Salvador de

3. Grupo de Río: «Propuesta de México para conformar una nueva organización regional», Tercera Reunión de Coordinadores Nacionales, 27 de marzo de 2009.

Bahía eran: solidaridad, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones, participación voluntaria en las iniciativas. Estos principios se enmarcaron en la búsqueda de un desarrollo regional integrado, no excluyente y equitativo. De igual forma, se hacían votos por la formación de un orden internacional más justo, equitativo y armónico, así como por el aseguramiento de la igualdad soberana de los Estados y el respeto a la integridad territorial y la no intervención. Todo esto, englobado en la promoción de la democracia, los derechos humanos, la transparencia y la representatividad.

La pretensión era que el nuevo foro se constituyera en un *espacio de diálogo y concertación política* a partir de las seis funciones que desempeña el Grupo de Río: a) diálogo y concertación política; b) interlocución con otros actores; c) concertación de posiciones comunes en foros internacionales; d) impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales; e) posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes y f) convergencia de mecanismos subregionales de integración.

La propuesta brasileña. La iniciativa brasileña se materializó mediante la realización de la primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), por

impulso del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. La realización de esta cumbre se enmarcó en la búsqueda de una mayor autonomía de América Latina y el Caribe, luego de décadas de «olvido» por parte de EEUU y en un contexto en el que surgen nuevos actores globales, entre ellos Brasil.

Al igual que otras economías emergentes, Brasil está buscando alcanzar una mayor incidencia en los organismos multilaterales y en la política internacional. Para ello requiere de un contexto regional estable, por lo que ha procurado un mayor desarrollo socioeconómico de sus vecinos. De esta manera, los brasileños han venido cambiando su relación con la región, especialmente con América del Sur, no solo en términos de una mayor interdependencia económica, sino también de mayor responsabilidad política⁴. De ahí su liderazgo en la creación de la Unasur y en la convocatoria a las CALC y su apoyo decidido a la constitución de la Celac.

Como lo señaló el entonces presidente Lula, con la celebración de la CALC los jefes de Estado y de Gobierno de la región se sentaban por primera vez a hablar en una cumbre propia sin la presencia de países extrarregionales. Esto podía, a su vez, facilitar el afianzamiento de Brasil como líder

4. A. Serbin: «Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional» en *Anuario Ceipaz* N° 2, 2008-2009, p. 144.

regional. El presidente Lula señaló la idea central de la CALC en su discurso de apertura:

Hoy nos reunimos los líderes de América Latina y el Caribe, para afirmar nuestra singularidad regional y debatir un futuro común. Queremos dar respuestas propias para las aspiraciones de bienestar y prosperidad de nuestros pueblos. Pasados dos siglos desde nuestras independencias, esta es la primera vez que la región une sus voces. Vivíamos una misma realidad, pero mirando hacia otro lado, en busca de soluciones que muchas veces estaban a la mano, en nuestro entorno. Esta Cumbre tiene un mensaje simple, pero fundamental: solo lograremos superar los retos de la integración y el desarrollo si asumimos nuestra vocación latinoamericana y caribeña. Debemos hacerlo sin un espíritu de confrontación con nadie. Nuestra unidad debe entenderse como una contribución a un nuevo mundo multipolar y multilateral.⁵

■ La Cumbre de la Unidad

Los días 22 y 23 de febrero de 2010 se realizó en la Riviera Maya la Cumbre de la Unidad. El principal resultado de esta cita fue el acuerdo, plasmado en la Declaración de la Unidad, de crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) «como espacio regional propio»⁶. La intención de avanzar hacia la constitución de esta nueva entidad se funda en la decisión de promover la articulación y convergencia de acciones, el intercambio de experiencias y la identificación de áreas de cooperación entre los distintos mecanismos

de integración regional; es decir, la organización busca constituirse en el eje de gravedad de las distintas instituciones de integración de la región y, en tal sentido, transformarse en un espacio regional propio que consolide y proyecte la identidad latinoamericana y caribeña.

El presidente Calderón, destacó en la clausura de la Cumbre que «la obra de América Latina y el Caribe apenas empieza»⁷. Por su parte, la entonces presidenta de Chile, Michelle Bachelet, destacó que «[d]espués de que algunos creyeron que la globalización podría ser gobernada de manera unilateral y sin reglas, abandonada a las fuerzas de los mercados, la crisis económica y la crisis del cambio climático, así como la energética y de seguridad alimentaria, entre tantas otras, han obligado a la comunidad internacional a abandonar el paradigma del *laissez faire*»⁸. El mundo posee una mayor conciencia de que «existe una agenda que debe ser enfrentada en forma multilateral. Y se ven ya los

5. L.I. da Silva: «Intervención en la apertura de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo», Costa do Sauípe, 16 de diciembre de 2008.

6. Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe: «Declaración de la Unidad», Cumbre de la Unidad, Riviera Maya, México, 22 y 23 de febrero de 2010.

7. F. Calderón: «Intervención en la Cumbre de la Unidad», Cumbre de la Unidad, Riviera Maya, México, 22 y 23 de febrero de 2010.

8. M. Bachelet: «Discurso en la ceremonia de traspaso de la Presidencia Pro Tempore del Grupo de Río», Cancún, 23 de febrero de 2010.

primeros resultados para hacer frente a estos desafíos»⁹.

Al constituir la Celac, las jefas y los jefes de Estado reunidos en la Riviera Maya de México se propusieron primordialmente los siguientes objetivos:

- a) impulsar la integración regional con miras a la promoción de nuestro desarrollo sostenible;
- b) promover la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales y un mejor posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional;
- c) fomentar los procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales para fortalecer la presencia de la región en el escenario internacional;
- d) promover la comunicación, la cooperación, la articulación, la coordinación, la complementariedad y la sinergia entre gobiernos e instituciones sub-regionales;
- e) incrementar la capacidad para desplegar esquemas concretos de diálogo y cooperación internacional para el desarrollo, tanto dentro de la región como con los Estados y los actores internacionales;
- f) fortalecer la cooperación en temas y de acuerdo con los mandatos establecidos en la declaración de Salvador de Bahía, como en el plan de acción de Montego Bay y otros documentos que

puedan incorporarse sobre la base del más amplio espíritu de integración; g) promover la implementación de mecanismos propios de solución pacífica de controversias.

La Celac asume el patrimonio del Grupo de Río y de la CALC.

■ La Cumbre de Caracas de 2011

La Cumbre de Caracas, programada para junio de 2011, fue pospuesta como consecuencia de la enfermedad del presidente Hugo Chávez para los días 2 y 3 de diciembre de 2011. En esta primera cumbre unificada de la CALC y el Grupo de Río, al dar paso a la Celac, ambas entidades dejaron de tener vigencia, y la nueva organización es heredera de los acuerdos y consensos alcanzados por aquellas iniciativas.

Un aspecto esencial remarcado en la Declaración de Caracas, en el «Bicentenario de la Lucha por la Independencia hacia el camino de nuestros libertadores», fue que la Celac debe avanzar «haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad de nuestros pueblos»¹⁰. En tal sentido, la Celac es un mecanismo de integración que a la vez es definido como un «espacio idóneo para la expresión

9. *Ibíd.*

10. Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe: «Declaración de Caracas», 1 Cumbre de la Celac, Caracas, 3 de diciembre de 2011.

Cuadro
La Celac en cifras

Superficie total:	20.453.008 km ²
Población total (2012):	603.174.000
Población entre 15 y 24 años:	34,1%
Tasa de crecimiento de la población:	1,1%
Tasa de dependencia:	53%
Población urbana:	79,8%
Densidad de la población:	29,5 hab./km ²
PIB:	us\$ 5 billones
PIB por habitante:	us\$ 8.403,9
Deuda externa:	us\$ 948.853,4 millones
Deuda externa como porcentaje del PIB:	19,3%
Esperanza de vida al nacer:	74,4
Índice de Desarrollo Humano:	0,731
Años promedio de escolaridad:	7,8 años
Población analfabeta (% de la población de 15 años y más):	8,3%
Desempleo urbano:	7,0%
Emisiones de gases de efecto invernadero per cápita:	2,9 toneladas
Superficie forestal:	12,2%
Variación de la superficie forestal (1990-2008):	-7,5%
Especies amenazadas (% del total):	11%
Suministro de energía primaria de combustibles fósiles (% del total):	69,2%
Suministro de energía primaria de fuentes renovables (% del total):	30,4%
Total de inmigrantes:	7.480.300
Porcentaje de población inmigrante:	1,2%

Fuente: información tomada de fuentes oficiales diversas.

Nota: los países tomados en cuenta para cada uno de estos promedios varían según la fuente consultada.

de nuestra rica diversidad cultural» y busca constituirse en el «espacio adecuado para reafirmar la identidad latinoamericana y caribeña, su historia común y sus continuas luchas por la justicia y la libertad». Por lo tanto, la Celac reivindica el derecho a la existencia, preservación y convivencia de todas las culturas, razas y etnias que habitan en los países de la región.

En la declaración también se ratificaron principios de la Declaración de Cancún y se agregaron algunos otros. Así, en la Declaración de Caracas se enumeran los siguientes: el respeto al derecho internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación, el respeto a la soberanía, el respeto a la identidad territorial, la

no injerencia en asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia. Junto con estos principios, los conceptos de flexibilidad y participación voluntaria en las iniciativas posibilitan diversos cursos de acción.

Así también en la declaración se dedican tres párrafos al desarrollo sostenible de la región, la necesidad de profundizar la cooperación y la implementación de políticas sociales y fortalecer y consolidar las complementariedades económicas y la cooperación Sur-Sur. En este sentido, se puede destacar que lo que se busca perfilar es lo que hemos denominado la emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano.

Por lo tanto, al iniciarse la Celac, las jefas y los jefes de Estado destacaron que se ponía en marcha esta nueva institución «como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad y la integración de la región».

■ Procedimientos para el funcionamiento de la Celac

La nueva entidad estableció procedimientos para su funcionamiento y estructuró los órganos de decisión de la nueva instancia. Es así como es-

tableció seis niveles de decisión en la búsqueda de profundizar la integración política, económica, social y cultural de la región, a la vez que refuerza la unidad regional al compartir objetivos comunes y proponerse alcanzarlos a través de la solidaridad y la cooperación entre los países miembros.

Los seis órganos en torno de los cuales se estructura la Celac son: a) la Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; b) la Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; c) la Presidencia Pro Témpore; d) la Reunión de Coordinadores Nacionales; e) reuniones especializadas y f) la Troika.

■ Algunas claves de la Celac

La Cumbre de Caracas, presidida por el presidente Chávez, tuvo más que ninguna otra cumbre un fuerte sentido de reivindicación del *legado histórico de los próceres de la independencia latinoamericana* y de los Padres de la Patria de la región. También se destacó el importante rol que jugó Haití en la independencia latinoamericana y la deuda de solidaridad y de cooperación de los países con esta república.

Además se reafirmaron en esa oportunidad el sentido de *soberanía regional* frente a actores externos y el sentido de cooperación y solidaridad intralatinoamericana y caribeña y

de resistencia a las imposiciones que pudiesen provenir desde fuera de la región.

La Celac asume la representación de América Latina y el Caribe en la interlocución global con terceros actores, organismos internacionales y Estados. Recoge la herencia histórica del Grupo de Río y asume de manera plena la capacidad de interlocución del conjunto de América Latina y el Caribe de los 33 Estados parte de esta entidad internacional. En este sentido, es una organización plenamente inclusiva de América Latina y el Caribe.

La cláusula democrática constituye uno de los ejes en la nueva entidad. En un contexto de plena autonomía y reafirmación soberana y del desarrollo sin interferencias externas de los sistemas políticos nacionales, la cláusula democrática adoptada por la Celac es uno de los ejes de gravitación más importantes. Los términos en que se adoptó esta cláusula son similares a los adoptados por las Cumbres Iberoamericanas¹¹ y también a los adoptados por la Unasur¹².

La integración regional es esencial en la Celac. La generación de mecanismos que viabilicen la integración, que incrementen los lazos de interdependencia y que posibiliten mejorar los índices de intercambio entre los países de la región, constituye uno de los ejes de gravitación de esta nueva entidad.

La Celac representa un eslabón superior en un proceso de construcción institucional que ha reflejado una arquitectura flexible en el desarrollo del multilateralismo latinoamericano y las decisiones que en este contexto ha adoptado la diplomacia de cumbres en la región latinoamericana y caribeña.

La Celac está inmersa en un proceso de desarrollo institucional de multinivel. Es decir, existen fuertes desarrollos de vínculos bilaterales que generan una densa trama de relaciones, de interdependencia compleja y densa. También en la región es posible constatar un fuerte sello de vínculos y desarrollos institucionales subregionales. La Celac responde al nivel superior de esta arquitectura multinivel. Es la instancia superior de coordinación latinoamericana en los más diversos ámbitos y, por lo tanto, es en esta instancia donde la región definirá su capacidad de ser interlocutor en y de la región, en temas *intermésticos*, transnacionales y globales en el sistema internacional.

De igual forma, podemos señalar que esta entidad *nace con una fuerte dosis de pragmatismo*. Conciliar la diversidad

11. Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos: «Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en Iberoamérica», Mar del Plata, 4 de diciembre de 2010.

12. Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur: «Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia», Georgetown, 26 de noviembre de 2010.

en una perspectiva de unidad conlleve la necesidad de un pragmatismo eficiente que posibilite avanzar en las metas comunes.

La última clave que permite comprender el rol y la proyección de la Celac es que esta entidad responde a *un liderazgo compartido en el cual Brasil y México tienen un rol fundamental*. El resto de los países tienen grandes espacios de iniciativa e incidencia a lo largo del proceso.

■ Principales desafíos de la Celac

Un aspecto central de la Celac es cautelar el desarrollo de bienes públicos globales y regionales sobre los cuales esta entidad tendrá un rol primario. Entre ellos podemos destacar seis: la reafirmación democrática; la búsqueda de la integración sobre la base de la cooperación y la solidaridad; la generación de oportunidades para el desarrollo; la ampliación de las capacidades de interlocución en el sistema internacional; la defensa del derecho internacional y la consolidación de América Latina y el Caribe como una región de paz.

Un segundo aspecto en el cual la Celac deberá incidir de manera fundamental es el establecimiento de mecanismos que amplifiquen las oportunidades y las capacidades de construir una identidad latinoamericana y caribeña a través de la implementación de medidas eficaces para la creación de una

efectiva comunidad regional. Esta tendrá una mayor capacidad de representación y de legitimidad en la medida en que sea capaz de consolidarse y expresar de manera simultánea las visiones de gobiernos, parlamentos, empresas, organismos internacionales regionales, organizaciones de la sociedad civil, e incluso de sus ciudadanos. En suma, que sea capaz de construir una voz compartida de la región en temas primordiales para su desarrollo.

Un tercer desafío corresponde al establecimiento de procesos decisorios eficientes. Al momento de constituirse la Celac, se acordó mantener la regla del consenso; sin embargo, se debatió la posibilidad de otros mecanismos que pudieran ser más eficientes en términos de la rapidez y el reflejo de una opinión claramente mayoritaria, aunque no necesariamente unánime.

Un cuarto desafío corresponde a una institucionalidad permanente *versus* una institucionalidad pro t  mpore. Sin dudas, las experiencias más positivas en torno del seguimiento de acuerdos, la generación de mecanismos eficientes para su implementación y el diseño de incentivos para el cumplimiento de las resoluciones de las instancias superiores en la diplomacia de cumbres están dadas cuando existe una Secretaría Ejecutiva pequeña y eficiente, pero de carácter permanente. El ejemplo de la Secretaría General Iberoamericana, dirigida por Enrique Iglesias, lo evidencia con claridad.

Un quinto desafío se relaciona con el vínculo y la competencia eventual con otros organismos internacionales. En primer término, actores externos y también de la región quisieron ver a la Celac como una entidad de «reemplazo» de la Organización de Estados Americanos (OEA). En la Cumbre quedó claro que la Celac es una entidad distinta, con identidad latinoamericana, y que no reemplaza ni puede reemplazar a una entidad hemisférica en la que participan EEUU y Canadá. Los roles y las visiones de ambas entidades, si bien tienen en común ser espacios eminentemente políticos y de diálogo, se diferencian en muchísimos otros aspectos, desde la membresía hasta la forma y el tipo de colaboración y cooperación que se expresan en ellos, además de la estructura y el marco orgánico de una y otra. De igual forma, la Celac no debe ser vista como una entidad que compite con otras subregionales como la Unasur, la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o el Proyecto Mesoamericano. Estas instituciones poseen misiones específicas que deben ser alcanzadas en cada ámbito subregional y que pueden encontrar en la Celac un espacio de agregación y un foro de integración de iniciativas.

Un sexto desafío está referido al peligro de polarización de posiciones: que de un regionalismo plural e in-

cluyente se pueda pasar a una dimensión donde pese más la exclusión, un «regionalismo excluyente», con lo que la región quedaría auto-referida, en un contexto donde, pese a la magnitud de los recursos disponibles, no es posible generar oportunidades de crecimiento sostenible fuera del sistema internacional global, regido por una creciente mundialización/globalización. El regionalismo de la Celac requiere poner el eje de gravitación en fortalecer los procesos de concertación e integración regionales, haciéndolos compatibles y convergentes con los diversos socios estratégicos de cada una de las subregiones y de la región en su conjunto. Los pesos y la incidencia de los actores centrales del sistema global pasan por diferentes ciclos. En la actualidad, los países desarrollados están en un ciclo de baja, del cual se recuperarán.

La Celac representa la voz latinoamericana y caribeña en los vínculos extrarregionales, no solo con terceros actores, sino también con organismos internacionales globales y de otras regiones. Por lo tanto, es el espacio desde el cual América Latina expresa su mirada sobre los principales temas que se relacionan con la evolución del sistema internacional y las reglas que deben normarlo, así como frente a los desafíos transnacionales que requieren respuestas urgentes de carácter asociativo para resolverlos. Los trabajos que desarrolle la Troika, a partir de los proyectos

generados por Venezuela en 2011, las iniciativas que está impulsando Chile en el presente año, las que Cuba promueva en 2013 y Costa Rica en 2014, serán determinantes en el éxito de esta nueva y pujante iniciativa de integración política latinoamericana y caribeña.

América Latina y el Caribe posee una importante experiencia político-diplomática, tiene un significativo potencial en términos de recursos esenciales para el mundo, una población y un crecimiento económico que ubican a la mayoría de los Estados regionales en un nivel medio del desarrollo; en los próximos años, los países con mayor avance de la región

ya estarán ubicados, desde muchas perspectivas, en el ámbito de los países desarrollados. Todo esto explica la razón por la cual los jefes y jefas de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe destacan la importancia y trascendencia de la creación de la Celac.

El derrotero que siga esta entidad y el liderazgo que ejerzan los distintos países y sus líderes en los próximos años serán determinantes en el rol positivo que puede jugar América Latina en el sistema internacional, con una participación ampliada en las decisiones de la globalización que permitirán alcanzar el crecimiento, el desarrollo y la paz. ☐

AMÉRICA LATINA HOY Revista de Ciencias Sociales

Abril de 2012

Salamanca

Nº 60

PARAGUAY: **Luis Uharte Pozas**, El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias. **Diego Abente Brun**, Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay. **Luis Antonio Fretes Carreas**, La consolidación democrática en Paraguay. **Sarah Patricia Cerna Villagra**, «Yvi marae'y»: el conflicto del Estado con los pueblos indígenas en Paraguay. **Liliana Duarte Recalde**, Variaciones en el comportamiento electoral en Paraguay. **Luis Ortíz Sandoval**, Bilingüismo y educación: La diferenciación social de la lengua escolar. VARIA: **Luis Fernando Angosto Ferrández**, Participación y representación indígena en los procesos electorales venezolanos. **Jorge Alberto López Arévalo y Óscar Peláez Herreros**, Análisis de convergencia económica en el interior de Chiapas: municipios, regiones e inconsistencias aparentes. NOTICIAS DE LIBROS: realizadas por Manuel Alcántara, María José Cascante, Flavia Freidenberg, Martha Liliana Gutiérrez Salazar, Hugo Marcos Marné, Fernando Pedrosa Raisky, Mara Pegoraro, Aníbal Pérez-Liñán, Daniela Lucía Vargas Moreno, Mabel Villalba Portillo, Carlos Vázquez Ferrel.

Disponibles a texto completo todos los artículos de América Latina Hoy en
<<http://www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/index.htm>>.

América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales es una publicación cuatrimestral del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica con Ediciones Universidad de Salamanca. Correo electrónico: <latinohoy@usal.es>.

Cuando Europa se aburre

Una mirada latinoamericana de la crisis

RAFAEL BIELSA / RODRIGO LLORET

En marzo de 1968, Pierre Viansson-Ponté escribía un artículo que se haría célebre: «Cuando Francia se aburre», donde trataba con ironía un conglomerado de elementos que estallarían poco después en el Mayo francés. Allí señalaba algo de notable actualidad: «el verdadero objetivo de la política no puede restringirse a administrar el bien común 'lo menos mal posible'». Pero incluso ese mínimo de la política hoy parece violentado por una sucesión de decisiones conservadoras en las que austeridad es la palabra de orden, al tiempo que la creatividad para enfrentar la crisis parece ausente también en las visiones progresistas.

■ Danza con lobos

A mediados de junio de 2010, el Premio Nobel de Economía Paul Krugman imagina un diálogo entre dos personajes, Halcón Germano y Americano Feo. Halcón Germano dice: «Debemos cortar los déficits inmediatamente, porque nos toca lidiar con la carga fiscal de una población que envejece». Americano Feo contesta que no tiene sentido:

«Aun si logras ahorrar 80.000 millones de euros (lo que no harás, porque los recortes en el presupuesto dañarán tu economía y reducirán los ingresos), el servicio de la deuda suprimida sería menor a un décimo de un punto porcentual de tu PIB. De modo que la 'austeridad' que persigues amenazará la recuperación y no servirá para mejorar la posición de tu presupuesto a largo plazo». Halcón responde que no quiere

Rafael Bielsa: ex-canciller argentino y actual titular de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar). Coautor de *Viaje al fondo del mundo. La crisis financiera internacional, el repliegue de Estados Unidos y el ascenso de China* (con Rodrigo Lloret, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2012).

Rodrigo Lloret: politólogo. Es docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y jefe de la sección Internacionales del diario *Perfil*.

Palabras claves: crisis, capitalismo financiero, bancos centrales, Europa, Estados Unidos.

discutir los números, lo que importa es la reacción del mercado. Su interlocutor pregunta: «¿Cómo sabes cómo reaccionará el mercado?». Halcón contesta: «Simplemente, no entiendes la situación». (Fin del diálogo)¹.

La conversación resultó un anticipo parcial de las declaraciones de Angela Merkel al *Wall Street Journal*, en una entrevista que tuvo lugar en Berlín. Después de rechazar el consejo de Barack Obama de que Alemania contribuyera a la recuperación de la economía global estimulando la demanda interna y dependiendo menos de sus exportaciones, Merkel deslizó que «la teoría económica imperante sobre el estímulo, según la cual el gasto fiscal deficitario promueve el crecimiento, no es aplicable a Alemania»². Recalcó que la acumulación de déficits fiscales sería contraproducente debido a la inquietud de sus nacionales por el envejecimiento de la población. El temor a que el Estado de Bienestar se quede sin fondos en el futuro lleva a la gente a ahorrar como precaución –agregó–, pero si se reduce el déficit, entonces el ciudadano está dispuesto a gastar más.

Sea como fuere, Halcón Germano y su contendor podrían zanjar el debate trunco remitiéndose a los hechos, aun corriendo el riesgo de que después Germano haga suyo un principio de su connacional Hegel: «Si los hechos están en contra de mis ideas, allá ellos». Cuando en mayo de 2010

empezó a hablarse del rescate a la atribulada Grecia, la renuencia alemana provocó una considerable caída en los mercados de valores.

Los días que siguieron ratificaron que el diablo está en los detalles. Faltan reglas, instrumentos y modos concretos para que el fondo esté a la mano si se lo necesita. Sí funciona, hasta ahora, el blindaje a Grecia por vía de compras de los bonos griegos por el Banco Central Europeo (BCE). A veces, basta el anuncio del compromiso para que el objetivo se cumpla. La tasa española en el mercado, por momentos en rangos superiores a la griega, indica que el mercado no da por sentado que a una escala bastante mayor se cumpla el mismo protocolo: España tuvo que quedar al borde del abismo para que se produjera un rescate en junio que, por las dudas, no fue llamado «rescate» por el gobierno español.

Con todo, la concesión del Premio Nobel a Krugman no ha impresionado a los mercados, donde sus opiniones se reciben sin mayor atención. Lo contrario pasa con las de su colega Nouriel Roubini, admirado por sus acertadas predicciones sobre la crisis. Es probable que el legendario George Soros sea más popular aún. Sin embargo,

1. P. Krugman: «That '30s Feeling» en *The New York Times*, 17/6/2010.

2. «Merkel rechaza los llamados a que Alemania gaste más y exporte menos» en *La Nación*, 24/6/2010.

Roubini coincide en buena medida con Krugman en el peligro de deflación y el riesgo por el retiro temprano de los estímulos.

Parece ser muy difícil evitar que sufran muchas personas en muchos lugares del mundo. En último análisis, los mercados, más que ideológicos, son pragmáticos y miran sobre todo la sustentabilidad de las economías. Si los halcones retrocedieron un paso fue para tomar impulso y saltar. Gobiernos de distinto signo político, sea por convicción, intereses o errores de cálculo, se disponen a tomar el camino equivocado.

■ El mundo de las 3 D

Aunque dentro de los calabozos que yacen en la etimología de la palabra «crisis» estén encerrados conceptos tan inquietantes como «cercenar» o «degollar», no viene mal definir la crisis a partir de su apocada acepción médico-biológica: «mutación considerable que acaece en una enfermedad». Que el mundo cursa una crisis es evidente, y que está enfermo no lo es menos. Por lo pronto, en el sentido de la capitulación momentánea de la política, crecientemente reducida a la costumbre de administrar el desengaño. La ciencia política moderna tiene muchos problemas que resolver y no tiene ningún proyecto que la dirija. Como ha dicho alguna vez Pierre Viansson-Ponté, el verdadero objetivo de la política no puede restrin-

girse a administrar el bien común «lo menos mal posible»³.

Solo con echar una mirada a la historia se advierte que la condición humana promedio tiende a oponer «contraindicios» cuando aparecen los primeros indicios de una crisis. Así, las bolsas funcionaban como siempre, los niveles de inversión eran los previstos, los precios no sufrían espasmos gastrointestinales, había confianza... ¿a quién le interesaba indagar por qué razón el equilibrio de la mesa se estaba volviendo inestable?

En el mundo de las posiciones burguesas, las preguntas incómodas son consideradas aves de mal agüero. Lo dijo Antoine Fouquier-Tinville durante la Revolución Francesa, cuando fue condenado a muerte Antoine-Laurent de Lavoisier, el creador de la famosa ley de conservación de la masa: «La República no necesita sabios».

Generalmente, las decisiones trascendentes se toman por apreciación o por desesperación, y lo habitual es esto último. Se requeriría cierto coraje para denunciar las posibles consecuencias de una súper liquidez sin correspondencia con el desempeño de la economía

3. En marzo de 1968, Viansson-Ponté publicó el artículo «Cuando Francia se aburre», que vendría célebre, donde se anunció el estallido que culminaría con el Mayo francés. «Quand la France s'ennuie...» en *Le Monde*, 15/3/1968.

real y la resaca inevitable de la borra-
chera por ingesta de innovaciones fi-
nancieras que no perseguían otro fin
que la acumulación de dinero. Así, el
dogma de las lianas financieras ca-
paces de trepar hasta el cielo solo fue
cuestionado de manera tangencial a
partir de 2006, sin ser criticado en el
fondo de su lógica.

Pero la desconfianza salta veloz-
mente la distancia que media entre
la creencia en la abundancia absolu-
ta y la escasez relativa: los medios
de pago desaparecen del sistema
porque los prestatarios dejan de pa-
gar sus préstamos y los prestamistas
resuelven no renovar sus créditos.
Si suplantamos la repetida imagen
de la «burbuja» por la de un torna-
do, podemos imaginar un fenómeno
económico con apenas un punto de
contacto con la tierra fértil, y a me-
dida que se asciende aparecen cada
vez menos bienes y más aire en tor-
bellino.

A lo largo de los últimos 40 años, el
sistema tuvo capacidad para absor-
ber los golpes: se acudió a la noción
de ciclos económicos largos adverti-
dos por el ruso Nikolái Dmítrievich
Kondrátiév y se habló de fluctuacio-
nes cíclicas de la actividad, de crisis
coyunturales que se producían en
un marco general de progreso, del
reenvío a las autopistas de la eco-
nomía preexistente luego del sis-
mo, como si nada hubiera pasado.
Roubini dijo que después de cada

crisis se formaba una nueva burbuja
con el dinero fácil y la indolencia de
los reguladores⁴. Pero ya no iba a ser
así en adelante, porque la salida de
la última fase recesiva no admitió las
mismas prescripciones clínicas que
las anteriores y por consiguiente no
sería igual que aquellas que la prece-
dieron.

Los ciclos eran amistosos cuando se
dejaban revertir. Algunos datos per-
miten pensar que el mundo se acer-
ca a un cambio de fase, con variacio-
nes bruscas en las propiedades de
algunos de los elementos del siste-
ma; más que una época de cambios,
parece que asistimos a un cambio
de época. Jacob Goransky anotó que
en los últimos 40 años disminuyó de
manera apreciable la tasa de creci-
miento del PIB de los países desarro-
llados mientras aumentaba implaca-
blemente la cantidad de dinero que
se movía en los circuitos financieros,
hasta adquirir un carácter indepen-
diente del sector productivo⁵.

Las multinacionales, en conjunto
con los Estados, promovieron y con-
sintieron formas de desregulación,
desestructuración y deslocalización
industrial (las denominadas «3 D») que
confinaron la gobernanza (el go-
bierno con legitimidad) a ámbitos

4. «Para los expertos, la crisis da por termina-
das tres décadas de excesos financieros» en
ADN Mundo, 18/6/2008.

5. J. Goransky: *Crisis global o crisis sistémica*,
Cúspide, Buenos Aires, 2010.

cada vez más limitados. Las tecnologías de la información y las comunicaciones han empujado para que el PIB mundial creciera sobre la base del incremento de la productividad real y de la potencial, al tiempo que por lo mismo decreció la demanda de trabajo.

El neoliberalismo hace girar las aspas de sus molinos, pero el simple análisis de coyuntura indica que la acción sobre los mercados, el comercio intrafirma y sus montos de referencia, la administración de precios y el cambio cualitativo en las formas de la competencia no tienen nada que ver con la teoría del libre acceso al mercado de millares de agentes competitivos. La correlación bienaventurada entre el «mercado sin restricciones» y la «democracia sin orillas» –de la que hablaba Alain Badiou antes de la hecatombe– no llegó a hacer reinar (como temió Badiou) una sabiduría de la mediocridad medianamente estable⁶. Hay una crisis en el desempeño sistémico.

La salida no puede ser sino lenta y difícil. Como sucede después de las inundaciones, comienzan a verse los granos estropeados en los silos, el ganado muerto en los bebederos, los circuitos electrónicos de las cosechadoras injuriados por el agua... pero entonces, ¿cuál es la salida? El mundo tiene la posibilidad de pasar de una homogeneidad coactiva a una heterogeneidad por consenso.

■ Bancos centrales del mundo, ¡uníos!

La crisis financiera, económica, política e institucional que comenzó en 2008 generó un debate intenso. Los programas de déficit fiscal y de deuda pública adoptados para enfrentar la crisis son catalogados como una «locura» por los sectores más alineados con el capital financiero. Como argumento, advierten que los mercados financieros ya están anunciando problemas para los Estados más endeudados.

Anoticiado de que el déficit de Grecia era cuatro veces superior al máximo tolerado por la Unión Europea (no más de 3% del PIB), el BCE –considerado el más autónomo del mundo– estuvo presionando a Atenas en los últimos años para que adoptara un rígido plan de austeridad, una receta briosa pero no novedosa. Jean-Claude Trichet, su presidente, informó que «no solamente Grecia, sino también otros países, por supuesto, deben hacer todo lo posible para poner sus finanzas nacionales en orden»⁷. Pero existen otras voces en el mismo ámbito. La situación de Grecia fue la más inestable y se convirtió en el primer país de la eurozona en discutir seriamente la posibilidad de salir del euro⁸. Tam-

6. A. Badiou: *El siglo*, Manantial, Buenos Aires, 2005.

7. «La UE reclama a Grecia que ordene su déficit fiscal» en *El País*, 24/1/2010.

8. «Krugman cree 'inevitable' la salida de Grecia del euro y alerta a España e Italia» en *El Mundo*, 20/5/2012.

bién se expandió el temor de que sus problemas financieros se propagaran a otros países (algo que efectivamente sucedió).

Si algún consenso existe acerca de los orígenes de las fallas geológicas que conmueven la economía global es que se sitúan en el sector financiero. Es razonablemente mayoritaria la opinión de que uno de los problemas que existen con los bancos centrales en Europa es que se ven a sí mismos como defensores del sistema bancario. En consecuencia, en momentos en que el propio Obama anunciaba un plan para limitar el tamaño y las actividades especulativas de los bancos y las entidades financieras, adoptar sin más las recetas que provienen de ese estamento equivaldría a pedir consejos al zorro sobre cómo cuidar a las gallinas.

Paradojas de la época. El Banco Central estadounidense, que completó el proceso de reelección de su autoridad en 2010 por otros cuatro años (con la presidencia de Ben Bernanke), tiene como mandato «conducir la política monetaria del país, influenciando las condiciones crediticias y monetarias de la economía, con el objetivo de alcanzar el máximo empleo posible, además de mantener precios estables»⁹. Esto es, las prioridades son el pleno empleo y la baja inflación. En cambio, las prioridades de los bancos centrales en Europa son las apuestas:

en el caso del BCE, su función principal «consiste en mantener el poder adquisitivo de la moneda única y, de este modo, la estabilidad de precios en la zona del euro»¹⁰. Aunque EEUU es percibido en Europa como liberal, lo cierto es que, siguiendo los preceptos de Maastricht, no hubiese podido ser aceptado en la UE, pues sus quebrantos durante el periodo 1989-2007 fueron superiores a lo permitido. Obama incluso criticó el ajuste por el ajuste mismo en vísperas de la reunión del G-20 el 17 de junio en la ciudad mexicana de Los Cabos¹¹.

Existen estudios econométricos que aseguran que hay una total falta de datos empíricos que avalen la tesis de que a mayor independencia se sigue una mayor credibilidad de los bancos centrales, lo que conduce a mayor crecimiento y desarrollo. En consecuencia, y como los resultados de la política económica son soportados por los gobiernos –que tienen responsabilidad electoral–, aparecen propuestas de modificaciones a las cartas orgánicas según las cuales los bancos centrales deberían estar supervisados «por representantes elegidos por la población (es decir, miembros del Congreso), a los cuales tendrían que rendirles cuentas», y debería ser po-

9. Federal Reserve Systems: Misión, <www.federalreserve.gov/aboutthefed/mission.htm>.

10. BCE: Misión, <www.ecb.int/ecb/html/mission.es.html>.

11. Ana Barón: «Obama a Europa: no se puede ajustar si sube el desempleo» en *Clarín*, 9/6/2012.

sible destituir a sus directores según el deseo popular¹².

La república tiene un solo poder contramayoritario, que es el Judicial. Esto se debe a que, como los jueces son garantes de la Constitución y de las leyes, es preferible que no estén sometidos a elecciones periódicas, razón por la cual disfrutan de inamovilidad primaria. Y con uno es suficiente.

■ EEUU, (ir)responsable del mundo

Cuando comenzó la crisis actual, nadie podía afirmar seriamente cuánto iba a tardar el agujero negro (en el que se habían convertido las finanzas de este mundo) en dejar de absorber billones de dólares provenientes de fondos estatales, ni el aspecto que tendría el sistema luego de las ablaciones de órganos, amputaciones y *toilettes* quirúrgicas por las que tendría que pasar –aunque algunos no se resistieron a jugar una bola en la ruleta de las premoniciones–. Pero era seguro que, luego de la crisis, la dínamo que impulsaría el planeta sería de nueva generación. A mediados de 2012, «luego de la crisis» suena como una expresión de deseos.

Sea como fuere, EEUU es el actor internacional de mayor peso, con un PIB que representa alrededor de 23% del total mundial, algo más de 30% del consumo, gastos en investigación y desarrollo

que alcanzan 40%, un aumento de la productividad que en el primer semestre de 2008 llegó a 3,3% anual y un promedio de edad que rondará los 36 años hacia 2050, en tanto que el de Europa habrá subido de 38 a 56 años. Por ello, «cualquier problema global seguirá siendo un problema estado-unidense», tal como lo han anunciado los periodistas de *The Economist* John Micklethwait y Adrian Wooldridge¹³. Al menos, hasta ahora es así.

Hoy esperan el turno del condenado ideas y políticas tales como la privatización de la seguridad social; los recortes de impuestos para los más ricos; las asignaciones de más dinero al poderío militar y la privatización de las guerras; las centenas de páginas al libro de salmos del libre mercado; los estímulos a la hostilidad respecto del Estado; la multiplicación de los «millonarios.com» y sus «McMansions»; y la perpetuación del derecho de pernada del que se consideran acreedores los norteamericanos en lo que respecta a disfrutar de combustible barato. Sin embargo, no van a aceptar mansamente su condena y apuestan al candidato republicano, empresario y millonario Mitt Romney para volver a ser lo que fueron.

12. Vicens Navarro: «Los bancos centrales como problema» en *Rebelión*, 12/1/2010.

13. *Una nación conservadora: el poder de la derecha en Estados Unidos*, Debate, Buenos Aires, 2007.

De acuerdo con la opinión del profesor Jeffrey Rosen, el periodo de la Suprema Corte que terminó en junio de 2008 fue excepcionalmente bueno para los negocios norteamericanos. Todavía había espacio para el optimismo. A pesar de que la Corte disfrutaba de una bien ganada fama de emitir fallos divididos, se mostró inesperadamente unida en lo concerniente a los intereses vinculados a los grandes negocios.

De los 30 casos de negocios resueltos en el último turno de 2008, 22 fueron decididos por unanimidad o con alguna disidencia. Incluso el «ala liberal» del Tribunal (en el sentido estadounidense de liberal progresista) se ha pronunciado de un modo impensable *a priori*. Ruth Ginsburg, por ejemplo, ha dicho que hay ocasiones en las que el fraude puede ser «honesto», como en el caso del ex-CEO de Enron¹⁴. Y David Souter se alegró de que los riesgos de litigar inclinaran a los demandantes a conciliar en lugar de pleitear, debido a los altos costos. Esos actos de contricción de los jueces autodenominados «liberales» de la Corte deben de haber regocijado a los miembros de la Cámara de Comercio de EEUU, una organización para la promoción y la defensa de los negocios financiada de manera pródiga, que se ubica en un edificio majestuosamente parecido al de la Corte Suprema; de hecho, ambos fueron contruidos por el mismo arquitecto, Cass Gilbert.

Estos pronunciamientos –según Rosen– señalaron un cambio radical dentro del Alto Tribunal. Una generación atrás, había jueces que miraban los negocios con escepticismo e incluso con prejuicios y eran hospitalarios con los grupos de consumidores o con los activistas ambientales. Un economista popular como William Douglas, que sirvió en la Corte desde 1939 hasta 1975, dijo alguna vez que estaba preparado para inclinar la ley a favor del medio ambiente y en contra de las corporaciones. Hoy, un perfil semejante es inhallable, aunque conforme están marchando las cosas es posible que la especie vuelva a florecer¹⁵.

40% de los casos que oyó la Corte en el aludido último término involucró intereses de negocios, por encima del promedio de 30% en los años anteriores. Hoy no son muchos los que quieren jugar una bola en la ruleta de la premonición, sobre todo cuando se trata de hacer hipótesis sobre el día siguiente, el que no estaba en los libros, salvo en los de comercio. Ese día, que ha llegado, no estaba en los textos que publicaban el Instituto Cato, el Instituto Americano de la Empresa para la Investigación de Políticas Públicas (AEI) y la Fundación Heritage.

14. Roger Parloff: «El 'fraude honesto' del ex-CEO de Enron» en *CNN Expansión*, 28/6/2010.

15. J. Rosen y Thirteen/WNET: *The Supreme Court: The Personalities and Rivalries That Defined America*, Times Books, Nueva York, 2007.

■ Distintos tonos de rojo

A mediados de 2010, Andrew Burns, director de Tendencias Macroeconómicas del Banco Mundial (BM), sentenció –durante una ronda de prensa convocada para presentar el informe «Perspectivas económicas globales correspondientes al verano de 2010»– que el rojo de las cuentas de España volvía su situación muy grave y que el desempleo era extremadamente alto. En dicho documento, el BM –cuyo propósito fundacional es erradicar la pobreza en el mundo– ensalzaba los paquetes de medidas de ajuste del gasto público reclamadas por los mercados y descerrajadas por los políticos europeos sobre sus conciudadanos y también sobre sus propios pies.

El 5 de mayo del mismo año, en el Parlamento Europeo, Daniel Cohn-Bendit (el legendario activista del Mayo francés de 1968, cuando se lo conoció con el apodo de «Dani el Rojo», y desde 1994, eurodiputado ecologista) iniciaba una intervención que perdurará en la memoria: «Lo que le estamos pidiendo al gobierno [griego] de [Gyorgos] Papandreu es algo casi imposible de lograr. ¿Cuánto tiempo necesitaría Alemania para arreglar sus pensiones? ¡Y le estamos pidiendo a Papandreu que lo cambie todo en tres meses! Ya verán ustedes lo que va a pasar en España cuando empiecen los problemas. Quiero decir con esto que debemos inspirar una actitud de responsabilidad y no pedir lo imposible»¹⁶.

En la España en crisis, la emergencia de los «indignados» puso en la agenda la renovación democrática y, aunque de manera genérica, la reforma del sistema económico (en particular, del sistema bancario). Al comienzo los manifestantes fueron tolerados mediante el expediente de ignorarlos, luego fueron reprimidos y más tarde los propios «indignados» amenazaron con crear capítulos locales en otros países.

El analista Andrew Burns prefirió el aséptico acrónimo EU-5 (Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España) para identificar a los réprobos en materia fiscal con los números en rojo, en lugar de los lacerantes PIGS («cerdos» en inglés), en referencia a Portugal, Irlanda, Grecia y España, o GIPSI (homófono de «gipsy», «gitano» en inglés), en referencia a Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia, o STUPID («estúpido»), por España, Turquía, Reino Unido, Portugal, Italia y Dubai. Pero eso no impidió que en la primera versión liberada de su «Perspectivas económicas globales» incluyera a España entre los cinco países más endeudados de Europa. El diario *El País* no tardó en advertir al BM que se trataba de un error: los cinco países con mayor deuda pública de la UE son Italia, Grecia, Bélgica, Hungría y Francia; España ocupa el lugar decimocuarto. Burns había asociado la categoría EU-5 a un eventual *default* o

16. «Grecia aprueba el duro plan de ajuste impuesto por la 'troika' para el segundo rescate» en *Cadena Ser*, 12/2/2012.

reestructuración de las deudas soberanas, lo que ocasionaría una severa pérdida en la confianza de los inversores, lo que a su vez desembocaría en un congelamiento del crédito y una consiguiente recesión.

«Es evidente que durante cuatro meses hemos estado mareando la perdiz. Es evidente que nos hemos equivocado», arengó Cohn-Bendit en la Eurocámara en aquel discurso de mediados de 2010. Y prosiguió:

Creo recordar que alguien dijo hace tiempo: «¡Quiero que me devuelvan mi dinero!»¹⁷. Y ahora queremos ganar dinero a costa de los griegos. ¡Porque de eso se trata! A nosotros nos prestan al 1,5% o al 3%, y nosotros le prestamos a Grecia al 3%, al 5% o al 6%. ¡Estamos haciendo negocio a costa de los griegos y eso es inadmisibile! Por otro lado, Europa también puede tomar iniciativas. Guy Verhofstadt [ex-primer ministro belga] tiene razón cuando habla de un Fondo Monetario Europeo, de un fondo de inversión y solidaridad. Para llevar a cabo un fondo europeo habría que modificar los tratados. ¡Pues adelante, camaradas, a modificar los tratados! ¡En nuestra mano está tomar iniciativas!¹⁸

Cohn-Bendit, siempre en el Parlamento Europeo:

Si el Consejo [la otra Cámara Legislativa de las instituciones de la Unión] es incapaz de hacerlo, hagámoslo nosotros desde este Parlamento, creemos de una vez un Fondo Monetario Europeo que pueda poner freno a la especulación. Podemos hacerlo. «Yes, we can». Hagámoslo, pues. Son las instituciones europeas e internacionales del empleo las que deben poner freno al

delirio de los financieros. Y finalmente, existe también otra manera de prestar ayuda a los presupuestos de Grecia: tomar de una vez la iniciativa, como Unión Europea que somos, de fomentar el desarme en la región. Una iniciativa política para el desarme entre Grecia y Turquía. Una iniciativa política para que las Fuerzas Armadas turcas se retiren del norte de Chipre. ¡Si en el fondo somos unos hipócritas! En los últimos meses, Francia le ha vendido seis fragatas a Grecia por € 2.500 millones. Helicópteros por 400 millones. Rafale [aviones] de combate por 100 millones cada uno. Y Alemania le ha vendido a Grecia otros seis submarinos por otros 1.000 millones. ¡Si somos unos absolutos hipócritas! ¡Les prestamos dinero para que nos compren armas! Si somos de verdad responsables, garanticemos entre todos la integridad territorial de Grecia. Creo que aplicar estos recortes es más eficaz que recortar sueldos de menos de € 1.000. Yo le pido a la Comisión un poco de justicia.¹⁹

Parafraseando la zamba de Polo Gimeñez: paisaje de la eurozona / con mil distintos tonos de rojo...

■ Sol de otoño

A lo largo de los últimos años se ha visto cómo la elite financiera, responsable

17. La entonces primera ministra Margaret Thatcher pronunció esa frase en la cumbre europea de Fontainebleau en 1984 para poner en palabras la síntesis del euroscepticismo británico. V. «Q&A: The UK Budget Rebate» en *BBC News*, 23/12/2005, <news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4721307.stm>.

18. Discurso del eurodiputado Daniel Cohn Bendit sobre ayuda económica a Grecia, Parlamento Europeo, 5 de mayo de 2010, disponible en <www.youtube.com/watch?v=nqno8H-mjeY>.

19. *Ibíd.*

medular de la crisis, ha logrado que los gobiernos apliquen el procedimiento de privatizar las ganancias y socializar las pérdidas (un observador argentino podría interrumpir: «eso aquí ya se hizo con éxito»). También, es posible observar en qué medida el *management* de las corporaciones sigue recibiendo compensaciones extraordinarias. Se ha visto asimismo cómo los mayores bancos estadounidenses han logrado que la nueva regulación no amenace su tamaño y por lo tanto la supervivencia del principio «demasiado grandes para caer»; un runrún creciente habla de un centenar de bancos chicos a un paso de la quiebra.

Adam Smith enseñaba filosofía moral y su libro *Teoría de los sentimientos morales* fue anterior a *La riqueza de las naciones*. Smith es tradicionalmente invocado como pilar ideológico del capitalismo, pero su sistema partía de una correspondencia armónica entre el interés particular y la riqueza general de la nación. Además, registró que los capitalistas rara vez se reúnen sin conspirar para lograr privilegios (el observador argentino podría guiñar el ojo: todo esto es *déjà vu* luego de la crisis de 2001).

A su turno, Karl Marx consideró la acumulación como algo central en el capitalismo. El crecimiento del capital en un cierto lugar –una gran masa en una sola mano– solía ser la contracara de la escasez en muchos otros lugares. Además, como todos

los economistas clásicos, observaba minuciosamente los comportamientos humanos y pudo entonces escribir en *El capital*:

El afán de atesoramiento es ilimitado por naturaleza. Cualitativamente, o por su forma, el dinero carece de límites, vale decir, es el representante general de la riqueza social porque se lo puede convertir de manera directa en cualquier mercancía. Pero a la vez, toda suma real de dinero está limitada cuantitativamente, y por consiguiente no es más que un medio de compra de eficacia limitada. Esta contradicción (...) incita una y otra vez al atesorador a reemprender ese trabajo de Sísifo que es la acumulación.²⁰

El millonario y filántropo estadounidense Warren Buffet recomendó que los más ricos paguen más impuestos. Agregó –refiriéndose al segmento que denominó «superior» en materia de ingresos–: «nos va mejor que nunca». Los ricos, según Buffet, siempre van a decir: «denmos más dinero y lo vamos a gastar, lo cual ‘goteará’ al resto de la población», pero esto no ha funcionado en los últimos diez años. (Los cultores vernáculos de la teoría, señalaría el observador argentino, son más caudalosos: tradujeron goteo por «derrame».) Esta declaración es particularmente interesante, por provenir de uno de los primeros en la lista de *Forbes* de los hombres más prósperos del mundo, quien por añadidura es una

20. K. Marx: *El capital*, capítulo 3: «El dinero, o la circulación de mercancías», varias ediciones.

muy respetada figura del mundo empresario y financiero.

Buffet decidió donar 99% de su fortuna –parte en vida y parte *post mortem*– para emprendimientos de contenido social, lo que derivó en una propuesta conocida como *The Giving Pledge* («la promesa de dar») formulada junto con Bill Gates, que supone para los participantes de la iniciativa el compromiso de donar al menos la mitad de su fortuna. A esta altura, la lista registra una cincuentena de súper ricos anotados. Uno de los últimos ha sido el joven Mark Zuckerberg, cofundador y CEO de Facebook.

China, según *Forbes*, exhibe 64 personas que poseen más de us\$ 1.000 millones, con otros 25 en Hong Kong. El magnate de internet Jack Ma, que supera los us\$ 1.200 millones, ha sido probablemente la voz más elocuente orientada a esta visión que desarrolla Buffet: «Una vez que tu fortuna neta excede un cierto punto, ya no es más tu dinero (...) Es el dinero que la sociedad te ha dado, y tienes que tomar la responsabilidad de colocarlo de un modo correcto», declaró a *The China Post*²¹. Así como no queda claro cuánto del 99% de su fortuna lleva donado Buffet en vida, tampoco es precisa la expresión «una vez que tu fortuna excede un cierto punto»...

Lo cierto es que ni la socialdemocracia en Europa ni la izquierda en el mundo ofrecen resistencia ni logran

articular alternativas a la altura de la crisis. Paradójicamente, propuestas interesantes provienen, por ejemplo, del ex-presidente de la Reserva Federal (Fed) Alan Greenspan, quien llegó a postular la nacionalización de los bancos²². En EEUU, un cruzado solitario contra el poder de la banca concentrada ha sido Paul Volcker, ex-director de la Fed, en la misma línea que Simon Johnson, ex-economista del FMI y coautor del imperdible libro *13 Bankers* [13 banqueros]²³. En la vereda de enfrente, se multiplican las expresiones de individuos como el ex-representante republicano Tom Tancredo, quien en una convención del Tea Party llamó a Obama «ideólogo socialista» y explicó que su elección como presidente se debe a que la legislación estadounidense no prevé un test de aptitud para que la gente sea autorizada a votar²⁴.

Sin que ello pueda ser considerado como una alternativa a la crisis, un grupo humano representativo de la *crème de la crème* del capital da un testimonio. Vale la pena prestarle alguna atención, dado que –con sus más y con sus menos– no se trata de la

21. R. Bielsa: «Filantropía» en *Perfil*, 2/11/2011.

22. Krishna Guha y Edward Luce: «Greenspan Backs Bank Nationalisation» en *Financial Times*, 18/2/2009.

23. S. Johnson y James Kwak: *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*, Random House, Nueva York, 2010.

24. Kevin Hechtkopf: «Tom Tancredo Tea Party Speech Slams 'Cult of Multiculturalism'» en *CBS News*, 5/2/2010, <www.cbsnews.com/8301-503544_162-6177125-503544.html>.

beneficencia tradicional. Es distinta la escala y en muchos casos parece añadirse el compromiso del donante de inmiscuirse en los detalles de cómo llega a la gente la ayuda solidaria. Tal vez haya allí alguna idea útil.

Mientras tanto, Grecia busca su destino poniendo a dirigir el barco a una alianza de políticos que armaron coalición con el ajuste como única receta²⁵. Es paradójico: Atenas le enseñó al mundo cómo funciona una democracia y quizá ahora sea Atenas la que indique cómo salir de una crisis profunda cavando una fosa más profunda. ¿Estamos ante una era de gobiernos populistas provistos de recetas antipopulares que invierten los

postulados de Ernesto Laclau²⁶? Los griegos deberían volver a las fuentes y darle la palabra a Platón cuando este le da la palabra a Sócrates: «Todo hombre que gobierna, considerado como tal, y cualquiera que sea la naturaleza de su autoridad, jamás examina ni ordena lo conveniente para él sino para el gobernado y sujeto a su arte. A este punto es al que se dirige, y para procurarle lo que le es conveniente y ventajoso dice todo lo que dice y hace todo lo que hace»²⁷.

25. Enric González: «Los partidos a favor del rescate de la troika ganan las elecciones» en *El País*, 18/6/2012.

26. *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005.

27. Platón: *La República o El Estado*, Libro I, Espasa Calpe, Madrid, 2006, p. 80.

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Mayo de 2012

Quito

Nº 43

DOSSIER: Modos y usos del pensamiento de Bolívar Echeverría. Presentación del dossier, **Álvaro Campuzano Arteta**, **Diana Fuentes** y **Valeria Coronel**. Apuesta por el «valor de uso»: aproximación a la arquitectónica del pensamiento de Bolívar Echeverría, **Daniel Inclán**, **Márgara Millán** y **Lucía Linsalata**. Sobre el concepto de «cultura política» en Bolívar Echeverría, **Marco Aurelio García Barrios**. Reconocimiento versus *ethos*, **Stefan Gardler**. El barroco y Bolívar Echeverría: encuentros y desencuentros, **Carlos Espinosa**. DEBATE: Comentarios al dossier «Antropología visual en Latinoamérica», **Christian León**. TEMAS: ¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007, **Christopher Wylde**. Reformas y transición en Cuba: una evaluación de desarrollos recientes (2010-2012), **Armando Chaguaceda** y **Ramón I. Centeno**.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.flacso.org.ec/html/iconos.html>. Pedidos y suscripciones: <lalibreria@flacso.org.ec>.

Para verte mejor, América Latina

Las mutaciones en la geopolítica del poder y el escenario comunicacional globalizado de habla hispana

MANUEL SILVA-FERRER

En los últimos años, América Latina se ha posicionado de manera novedosa en el escenario global. Las luchas sociales, la emergencia de gobiernos nacionalistas y de izquierda y el distanciamiento de la región respecto de Estados Unidos han atraído la atención de varias potencias rivales de Washington. Esas mutaciones geopolíticas han impactado también en el escenario comunicacional globalizado de habla hispana: en 2004 comenzó la programación en español del canal CCTV, la señal multimedia del poderoso conglomerado estatal chino, a la que hoy se suman la señal en español de la televisión rusa RT –que contrató como entrevistador a Julian Assange, el polémico director de WikiLeaks– y, desde 2011, la televisora Hispansat, adscrita al Servicio Exterior de la Radio y la Televisión Iraní.

El statu quo se ha fracturado y ya no son aceptables las viejas formas de gobernar.

Hillary Clinton, secretaria de Estado de EEUU, en referencia a los eventos de la «primavera árabe», 53ª Conferencia de la Unión Africana, Addis Ababa, 13 de junio de 2011

Estamos hablando mucho más de un cambio cultural que de un cambio tecnológico. Esto tomará tiempo.

Richard Gingras, jefe de Productos Informativos de Google, en el International Media Council, Madrid, 26 de abril de 2012

Manuel Silva-Ferrer: estudió Comunicación Social en la Universidad Central de Venezuela (ucv). Es doctor en Filosofía por la Freie Universität Berlin, donde actualmente trabaja como investigador y docente invitado.

Palabras claves: medios de comunicación, globalización, geopolítica, colonialidad del poder, dispositivos, América Latina.

Las transformaciones ocurridas en el escenario internacional tras el emblemático 1989, el fin de la Guerra Fría y del orden bipolar, han quedado establecidas como el punto de partida de un paulatino reordenamiento de las jerarquías políticas y económicas en el escenario mundial, que condujeron progresivamente a la articulación de un nuevo orden global¹. La mutación de la geopolítica del poder, puesta en marcha en el marco de la fase actual de la globalización, ha conllevado la emergencia y consolidación de nuevos actores, que buscan delinear nuevas alianzas y nuevas áreas de influencia².

Estos movimientos tectónicos de reacomodo de la esfera política y económica global han sido tangibles durante los debates que siguieron a los ataques a Estados Unidos en septiembre de 2001, los posteriores posicionamientos en torno de la invasión a Iraq en 2003, las crisis financieras norteamericana y europea, las recientes discusiones en torno de los movimientos de la llamada «primavera árabe», así como en el controvertido rol jugado por Siria e Irán en Oriente Medio.

En paralelo, las transformaciones en América Latina han sido igualmente notables. El fin del ciclo de las dictaduras que azotaron el subcontinente durante la segunda mitad del siglo xx, con la posterior expansión de la democracia liberal como fórmula de gobierno dominante; así como el más reciente e inesperado –y en algunos casos paradójico– ascenso al poder

de distintos movimientos de izquierda por la vía electoral, han transformado radicalmente el mapa político de la región. De esta manera, en respuesta al fracaso de las políticas neoliberales en auge durante las décadas de 1980 y 1990, se han puesto en marcha numerosos experimentos que, con distintos matices y muy variados resultados, han procurado una profundización democrática, la disminución de las agudas desigualdades propias de esta porción del continente americano y, en general, la puesta en marcha de una alternativa a casi un siglo de programas de modernización truncados³.

1. Parag Khanna: *The Second World: Empires and Influence in the New Global Order*, Allen Lane, Londres, 2008.

2. El mundo de las finanzas ha elaborado distintos acrónimos para identificar los países que están hoy emergiendo como parte del renovado escenario de los mercados globales: BRIC (Brasil, Rusia, India y China), BRIC + México, BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China), IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), N-11 (Next Eleven). Al respecto, es ilustrativo el muy publicitado trabajo de Jim O'Neill, economista jefe de Goldman Sachs y a quien se atribuye la paternidad del término «BRIC»: «Building Better Global Economic BRICS», *Global Economics Paper* Nº 66, Goldman Sachs, Nueva York, 2001, disponible en <www.goldmansachs.com/our-thinking/brics/building-better.html>.

3. Entre la numerosa bibliografía sobre «el giro a la izquierda» dado por América Latina a comienzos del siglo xxi, quisiera resaltar los textos de Fernando Coronil: «The Future in Question: History and Utopia in Latin America (1989-2010)» en Craig Calhoun y Georgi Derlugian (eds.): *Business as Usual: The Roots of Global Financial Meltdown*, New York University Press, Nueva York, 2011; y Teodoro Petkoff: *Dos izquierdas*, Alfadil, Caracas, 2005. *Nueva Sociedad* dedicó también especial atención al tema en el Nº 197, 5-6/2005, titulado «La izquierda en el Gobierno»; y en el Nº 217, 9-10/2008, cuyo tema central es «Los colores de la izquierda», ambos disponibles en <www.nuso.org>.

Estas transformaciones en el escenario político y económico internacional han comenzado a tener también consecuencias en la esfera comunicacional. Una de ellas es que América Latina vuelve a ser protagonista y objeto de interés por parte de las potencias en pugna, en un proceso que se ha hecho patente tras el lanzamiento de distintas señales multimediales de carácter internacional, dirigidas a influir en el público latinoamericano y a reflejar en otras latitudes lo que ocurre en la región.

La tesis de este artículo es que los mecanismos que operan articulando las esferas de la política, la economía y la comunicación están avanzando en la configuración de una nueva arquitectura del poder en el espacio comunicacional globalizado. La mutación es el resultado de la ruptura del ya mencionado statu quo en el ámbito político internacional y de la crisis del capitalismo eurocentrado, así como de los ejes fundamentales que ese patrón de poder había logrado instaurar alrededor del mundo, como parte de lo que Aníbal Quijano conceptualizó como la «colonialidad del poder»⁴. El cambio epocal se ha visto complejizado por la profunda transformación tecnológica que está atravesando el sector de las telecomunicaciones. Este proceso no solo ha favorecido la dominación de la agenda informativa mundial por las grandes corporaciones públicas y privadas, sino que está habilitando también la

visibilización de otros actores políticos y la creación de nuevos flujos informativos en países tradicionalmente confinados al papel de receptores y consumidores pasivos de mensajes foráneos.

■ El nuevo escenario comunicacional globalizado: del mundo multipolar al mundo multimedial

Giorgio Agamben ha planteado que la fase actual de la globalización podría definirse como un estadio de gigantesca acumulación y proliferación de dispositivos⁵. Ponderar en el contexto actual la noción desarrollada por Michel Foucault para articular los juegos del poder en las sociedades modernas podría ser de utilidad a efectos de intentar ordenar los movimientos estratégicos que se están llevando a cabo en el escenario internacional en el campo de la comunicación, como resultado del paso de un mundo bipolar a un mundo multipolar. Ello serviría para entender cómo las luchas por la hegemonía política mundial están operando una actualización de las jerarquías y los juegos de poder en el mapa comunicacional globalizado.

4. A. Quijano: «Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina» en Edgardo Lander (ed.): *La colonialidad del saber, eurocentrismo y ciencias sociales; perspectivas latinoamericanas*, Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc), Caracas, 2000.

5. Giorgio Agamben: *Che cos'è un dispositivo?*, Nottetempo, Roma, 2006.

Los principios sobre los que se asienta esta nueva fase de reconfiguración de los dispositivos de la comunicación integrados a los juegos del poder son básicamente dos: los cambios ya mencionados en los ámbitos de la economía y la política (la emergencia de un nuevo orden global), y la certeza de que el acceso a los medios, y sobre todo el acceso a la información, ha cambiado radicalmente.

Estamos asistiendo a una transformación política del globo y, simultáneamente, a una aceleración vertiginosa de cambios bruscos en el manejo de la información, cuya primera consecuencia visible es la modificación del orden comunicacional global⁶. De esta forma, si en el periodo anterior a 1989 los principales actores del orden bipolar eran los únicos con capacidad de proveer al mundo de información, actualmente la modificación de la geopolítica del poder, con la sucesiva aparición de nuevos actores avanzando hacia la configuración de un nuevo orden global multipolar, está generando a su vez un nuevo orden global de la comunicación, en el que es posible observar la aparición de casi tantos medios como actores en el escenario comunicacional globalizado.

■ América Latina en el escenario comunicacional globalizado

Esta evolución reciente del sector de la comunicación y su articulación con los dispositivos del poder político y

económico global están impulsando la creación de un significativo número de nuevas señales multimediales, dirigidas fundamentalmente al público de América Latina y EEUU. Se trata de cambios apenas perceptibles para la opinión pública, pero determinantes en los modos en que el poder se manifiesta y se organiza. El proceso ha venido configurando una nueva arquitectura del poder global en el sector de la comunicación, capaz de influir en los flujos informativos a través de los modos en que los medios estructuran sus agendas o encuadres informativos, por medio de los cuales los ciudadanos perciben el mundo.

Este renovado interés en América Latina y sus públicos obedece al menos a tres elementos. El primero y más importante es el político, y guarda relación con la necesidad de establecer vínculos con un continente que ha alcanzado importantes logros en sus procesos de democratización, así como un impulso de los nuevos liderazgos emergentes latinoamericanos en los escenarios internacionales. El segundo elemento es económico, y se vincula a la favorable situación actual de unas economías latinoamericanas más diversificadas, aunque aún muy dependientes de los altos precios de las materias primas en el mercado

6. Jean K. Chalaby: «Television for a New Global Order: Transnational Television Networks and the Formation of Global Systems» en *Gazette: International Journal for Communication Studies* vol. 65 Nº 6, 2003.

internacional, así como también a la expansión del poder empresarial y del consumo de la población de origen hispano en EEUU⁷. El tercer elemento es de índole cultural, resultado de la consolidación del idioma español en el mundo global y de la cada vez más visible presencia cultural latinoamericana en el ámbito internacional, como resultado de los flujos migratorios transnacionales y de los procesos de globalización cultural.

El comienzo de estos cambios se remonta a un tiempo que ya parece lejano. En 1991, la supremacía informativa mundial de la cadena norteamericana CNN –primera empresa televisiva con estatus global– quedó más que demostrada durante la transmisión en directo de la Guerra del Golfo, acontecimiento que marcó un hito en la historia televisiva⁸.

Como reacción a esta posición de abierto dominio informativo que apuntalaba la perspectiva de los grupos conservadores estadounidenses, la Unión Europea de Radio y Televisión decidió poner en marcha una señal que permitiera difundir informaciones bajo la perspectiva de Europa. De la fusión de 11 de los más grandes conglomerados públicos europeos de la comunicación surgió entonces Euronews, canal que en 1993 inició operaciones en cinco idiomas, entre ellos el español, y amplió cada vez más su presencia en América Latina a través de la televisión satelital y por cable. Euronews se

sumó entonces al grupo de emisoras públicas que luchaban por entonces por el dominio informativo en América Latina, donde ya se encontraban Televisión Española Internacional y las emisiones radiales de la BBC y Radio Francia Internacional.

El éxito de CNN continuó, sin embargo, en ascenso, acompañando la supremacía estadounidense que siguió al fin de la Guerra Fría. De allí que en 1997 el canal decidiera ampliar las transmisiones en español que habían sido experimentadas desde 1992 con el lanzamiento de CNN Internacional. Así nació CNN En Español, un canal televisivo de noticias –luego complementado con servicios de radio e internet– dirigido a los llamados «hispanos» de EEUU y al público latinoamericano. Como resultado del éxito de la empresa –hoy líder mundial de la información televisiva, seguida de lejos por la BBC–, esta ha ampliado cada vez más su estrategia de penetración en la región y ha lanzado en 1999 una versión independiente para México, principal mercado latinoamericano de EEUU.

7. V. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): «Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2012», Cepal, Santiago de Chile, 2012.

8. Tras el impacto que generó CNN en la audiencia con la primera transmisión en vivo de un conflicto militar, el sociólogo francés Jean Baudrillard desarrolló la idea de que la Guerra del Golfo había sido más efectiva como representación que como realidad. J. Baudrillard: *La Guerra del Golfo no ha tenido lugar*, Anagrama, Barcelona, 1991.

■ Sobre guerras mediáticas y dispositivos de la comunicación en poder del Estado

Los movimientos en el escenario comunicacional han tendido a intensificarse en años recientes, acompañando el reacomodo global. De esta forma, al tiempo que la transformación tecnológica, la reconfiguración geopolítica centrada en Oriente Medio y las dificultades financieras han afectado significativamente a algunos de los más relevantes conglomerados públicos europeos, otros actores emergieron en el espacio comunicacional globalizado. Varios de ellos ya echaron a andar nuevos servicios informativos en español, con el objetivo de ampliar sus áreas de influencia en América Latina⁹.

La primera de estas modificaciones fue la aparición, en enero de 2004, de la programación de CCTV-Español, la señal multimedia del poderoso conglomerado estatal chino, que complementa el trabajo de difusión oficial de la agencia de noticias Xinhua y Radio China International. La empresa, que rinde cuentas directamente al Consejo de Estado, amplió en octubre de 2007 a 24 horas diarias sus emisiones en español. La programación de los numerosos canales chinos está ampliamente diversificada, por lo que no se concentra solo en la producción de informativos o documentales. De hecho, una de las singularidades del canal en relación con sus objetivos

de penetración en América Latina es el impulso que está dando a la producción de telenovelas. Estas se realizan con grandes inversiones, elevadísima calidad técnica y una enorme variedad de géneros, que no obstante reproducen las estructuras dramáticas y los formatos estandarizados por las productoras latinoamericanas. Este fenómeno habla de la diversidad y multiplicidad de intercambios que los actuales procesos de globalización están llevando a cabo, donde los intereses geopolíticos y los intercambios culturales se entrecruzan como parte de los flujos de ida y vuelta.

Un año después de la aparición de CCTV-Español fue lanzado RT, antes

9. Con excepción de Alemania, los tiempos que corren son de verdadera crisis en los servicios europeos públicos de radiodifusión, que han tendido a suprimir contratos de distribución, reducir drásticamente sus equipos periodísticos y recortar sus emisiones. Solo en 2006, la BBC suprimió diez servicios en lenguas extranjeras –casi todas en Europa del Este– para concentrarse en su señal árabe y en potenciar el servicio mundial. En 2011, la empresa puso fin a su histórico servicio de radio en español, que había funcionado ininterrumpidamente desde 1938. Diversos reportes de prensa dan cuenta de una reducción de personal que desde el año 2005 alcanzaría ya a unas 4.000 personas. De igual manera, la Radio y Televisión Española verá reducir su presupuesto este año en 200 millones de euros de los 1.200 originalmente asignados. Ver Paul Smith: «Política en la política de televisión: Renovación de la Carta de la BBC y ‘crisis’ del servicio público» en *Infoamérica. Iberoamerican Communication Review* Nº 3-4, 5-12/2010, pp. 155-171, disponible en <www.infoamerica.org/icr/icr_03_04.htm>; y European Broadcasting Union: *Annual Report*, Ginebra, 2011, p. 12, disponible en <www.ebu_rapport_annuel_en_web02_tcm06-72245.pdf>.

llamado Russia Today, una filial de la antigua agencia estatal rusa RIA Novosti. La señal comenzó a transmitir en español 24 horas continuas en 2009, alcanzando rápidos acuerdos con los más importantes canales de difusión en España, EEUU y América Latina. Su programación responde a la estructura tradicional de los nuevos canales informativos multimedia y su mayor atractivo son los encuadres informativos en permanente contrapunto con sus pares de Occidente. Con este objetivo confrontacional, el canal produce, entre otros, un programa con la abogada estadounidense-venezolana Eva Golinger, estrella político-mediática vinculada al gobierno de Hugo Chávez, así como *Diálogos con Julian Assange*, que conduce el polémico director de WikiLeaks, cuyo objetivo es poner al descubierto los distintos mecanismos que hacen al ejercicio del poder en el mundo occidental.

Al lanzamiento de RT en español, le siguió en 2011 la televisora HispanTV, adscrita al Servicio Exterior de la Radio y la Televisión Iraní. Desde enero de 2012, el canal emite 24 horas al día información y entretenimiento vía satélite e internet. Su objetivo declarado es tender puentes hacia América Latina y España, así como reflejar los procesos de transformación social en estas regiones y promover la cultura musulmana y el islam. En esto último, HispanTV guarda alguna relación con Córdoba Internacional TV,

una pequeña emisora que produce contenidos *online* en español, propiedad de la Fundación para el Mensaje del Islam, que preside el jeque Abdulaziz al Fawzan, y cuya misión es la promoción de un autodeclarado «islam moderado»¹⁰. No obstante, lo que caracteriza la agenda informativa de HispanTV es el conflicto abierto con EEUU e Israel y la cobertura de los países alineados con políticas antioccidentales, movimientos sociales y grupos antisistema alrededor del mundo. En este sentido, la Radio y Televisión de la República Islámica de Irán (IRIB, por sus siglas en inglés), organismo que aglutina el dispositivo comunicacional iraní, no duda en expresar:

Los recientes cambios políticos y sociales ocurridos en diferentes partes del mundo han significado el comienzo de una intensificación de la guerra mediática, cuyo objetivo es el dominio de la opinión pública. (...) Este campo de batalla requiere de un manejo inteligente y planificado, que permita allanar el terreno para la superación de los obstáculos, así como para tomar ventaja de las oportunidades que puedan conducir hacia nuestros propios objetivos.¹¹

A este grupo inmerso en una especie de Guerra Fría mediática debe sumarse, en la vereda opuesta, la Broadcasting Board of Governors (BBG). Se trata de una vasta red comunicacional

10. V. <www.hispantv.com/About.aspx>.

11. V. <www.irib.ir/english/AboutUs/index.php>, traducción del autor.

desarrollada por el Departamento de Estado de EEUU como soporte informativo de los conflictos que ha enfrentado el país en todo el mundo a lo largo de los últimos 70 años¹². No obstante el gigantesco tamaño de la red, la señal en español de la BBG está concentrada en La Voz de América, una señal multimedia con un impacto moderado en el público hispano y latinoamericano, y en las emisiones de Martinoticias.com, Radio Martí y tv Martí, todas dirigidas al combate ideológico contra el gobierno cubano. La escasa presencia de la BBG en América Latina no es, claro está, algo casual; obedece al histórico vínculo financiero, tecnológico, político y cultural de los dispositivos de comunicación latinoamericanos y estadounidenses –ampliamente demostrado por los teóricos latinoamericanos de la comunicación–, que facilita el trabajo de difusión informativa requerido por el Departamento de Estado norteamericano sin necesidad de la BBG. A pesar de ello, la cadena se ha planteado actualmente, como parte de su reestructuración, la creación de una señal televisiva dirigida al público latinoamericano que cuente con múltiples señales enfocadas sobre todo en las audiencias más jóvenes¹³.

Casi al mismo tiempo que los iraníes ampliaban sus emisiones, en febrero de 2012, la televisión pública alemana relanzó su servicio en español buscando mejorar su posición en Amé-

rica Latina. Para ello incrementó las transmisiones de la Deutsche Welle (dw) de 2 a 20 horas diarias, puso al aire el canal multimedia dw-World y avanzó en acuerdos que le garantizan la reproducción de su señal satelital en 850 estaciones difusoras por cable en toda la región. La apuesta de dw es clara en cuanto a sus objetivos geopolíticos, pero sobre todo en cuanto a sus metas económicas, en las que se han puesto de acuerdo diversos organismos gubernamentales y empresariales con el fin de impulsar la presencia alemana en los mercados latinoamericanos¹⁴.

Con todo, no solo desde afuera de América Latina se están realizando posicionamientos para intentar influir en la región. También desde los gobiernos latinoamericanos se da cuenta de los desplazamientos geopolíticos. Fruto de ello, se llevó a cabo en 2005 el lanzamiento de la multiestatal Telesur, una empresa que posee participación financiera

12. Vale la pena mencionar que, a pesar de su escasa visibilidad en América Latina, la BBG es el dispositivo comunicacional integrado al Estado más grande del mundo. Comprende 50 oficinas internacionales y 1.500 correspondientes, que transmiten en 80 idiomas y en todos los formatos existentes a través de 14 satélites.

13. BBG: *Impact through Innovation and Integration*. BBG Strategic Plan 2012-2016, Washington, DC, 2012, disponible en <www.bbgstrategy.com/2012/02/bbg-strategic-plan-2012-2016-full-text/>.

14. Ver Evan Romero-Castillo: «Alemania-Latinoamérica: 'La meta es buscar cooperaciones'», 7/2/2011 en *Deutsche Welle*, <www.dw.de/dw/article/0,,14822167,00.html>.

de los gobiernos de Venezuela, Argentina, Cuba, Bolivia, Nicaragua y Ecuador, aunque su capital mayoritario es venezolano y su sede principal está en Caracas. Ello ha facilitado su transformación en una suerte de apéndice del Ministerio de Comunicación e Información de Venezuela en el ámbito internacional. Y aunque sus contenidos no reproducen de forma automática la agresiva estrategia política de los numerosos medios que se integran en Venezuela al dispositivo publicitario de la Revolución Bolivariana, no hay duda de que la cadena está muy lejos de ser, tal como pretende, un canal de servicio público y de ampliación de las libertades informativas en el continente. A pesar de lo anterior, Telesur posee el valor de ser la única voz latinoamericana no comercial en el escenario comunicacional globalizado, que alienta intercambios altamente politizados entre zonas periféricas en momentos en que la nueva fase de la globalización produce un tipo distinto de interrelaciones de las culturas en sus intercambios con el poder.

■ **El boom de la comunicación dirigida al público hispano en EEUU**

En este recuento de los medios orientados a afectar la esfera pública latinoamericana, no podemos dejar de reflejar los vertiginosos cambios que están ocurriendo en EEUU. Allí, los grandes consorcios de la comunica-

ción han comenzado a tomar nota del aumento de la población hispana¹⁵, el segmento de la población que está creciendo con más rapidez, no solo en términos puramente poblacionales, sino también en cuanto a su poder adquisitivo¹⁶.

El fenómeno está llevando a los más importantes medios de ese país, en muchos casos asociados a empresas de comunicación latinoamericanas, a una verdadera carrera para posicionarse en el mercado de la comunicación dirigido al público hispano. Con esta orientación, se han venido sumando a las ya establecidas señales comerciales Univisión, Telemundo, Azteca América y TeleFutura más de 70 señales de todo calado, que se distribuyen por cable y satélite con el único objetivo de capturar la creciente inversión publicitaria en el sector¹⁷.

15. Los datos del censo realizado en 2010 en EEUU mostraron que la población hispana ha alcanzado los 50,5 millones de habitantes, el equivalente a 16% de la población total. Más importante aún, durante la última década la mitad del crecimiento en la población de EEUU se debió al aumento del número de hispanos. Fuente: <www.census.gov/population/www/cen2010/glance/index.html>.

16. Sobre el rol de los hispanos en la economía de EEUU, v. el informe de la firma de investigación The Nielsen Company: «State of the Hispanic Consumer: The Hispanic Market Imperative», Trimestre N° 2, 2012, disponible en <www.nielsen.com/us/en/insights/report-downloads/2012/state-of-the-hispanic-consumer-the-hispanic-market-imperative.html>.

17. *Advertising Age: Hispanic Fact Pack. Annual Guide to Hispanic Marketing and Media. 2011 Edition*, Crain, Nueva York, 2011.

La mayor parte de estos canales se dedica exclusivamente a la producción de contenidos para el entretenimiento, aunque los más importantes de ellos –notablemente Univisión– poseen emisiones informativas de alta calidad que alcanzan incluso a competir en audiencia con los llamados «Big Four» de la televisión estadounidense (ABC, CBS, NBC y Fox). El interés del público hispano en estos canales es enorme –incluso entre migrantes bilingües de segunda y tercera generación–, lo que ha provocado que buena parte de los conglomerados comunicacionales, tanto como los partidos políticos, se hayan volcado a capturar su atención.

Es así como, de una fusión entre Univisión y ABC News, filial de Disney, surgirá en 2013 Univisión Noticias, una señal multimedia en inglés dirigida al público hispano, que busca competir de forma directa con CNN y las muy politizadas Fox News y MSNBC¹⁸. Casi al mismo tiempo, se ha anunciado el lanzamiento de Mundo Fox, un canal en español resultado de la alianza entre Fox News y la colombiana RCN¹⁹. Y mientras este artículo está en proceso, *The Huffington Post*, uno de los portales de información y opinión más reputados de EEUU, anuncia su lanzamiento en español tras una alianza con el Grupo Prisa de España, propietario del diario *El País* y otras empresas vinculadas a los medios y la edición²⁰.

Aunque evidente, es necesario recalcar que los objetivos de las cadenas comerciales de televisión no son compatibles con los medios de servicio público europeo o con los de las empresas de comunicación adscritas a servicios gubernamentales que han comenzado a multiplicarse en todo el planeta con un claro objetivo político. No obstante, en el conjunto de movimientos estratégicos que persiguen modificar el balance de las relaciones de poder en el campo de la comunicación, es imperativo ponderar de forma conjunta el papel de los medios públicos y privados en los procesos de generación y orientación de la opinión pública, así como el de los mapas cognitivos que nos hacemos del mundo, tal cual fue planteado hace casi un siglo por Walter Lippmann²¹.

18. Ver David Ford: «ABC News y Noticias Univisión planean unir fuerzas para crear una empresa conjunta pionera – un servicio multiplataforma de noticias e información para los hispanos en EEUU», 7/5/2012 en *ABC News*, <<http://abcnews.go.com/blogs/headlines/2012/05/abc-news-y-noticias-univision-planean-unir-fuerzas-para-crear-una-empresa-conjunta-pionera-un-servicio-multiplataforma-de-noticias-e-informacion-para-los-hispanos-en-ee-uu/>>.

19. V. «Fox y RCN Televisión lanzan Mundo Fox, canal dirigido a hispanos en EU» en *RCN Televisión*, 24/1/2012, <www.canalrcnmsn.com/noticias/fox_y_rcn_television_llegaron_un_acuerdo_comercial_y_estrategico_para_lanzar_mundo_fox>.

20. V. «Nace 'El Huffington Post'» en *El País*, 6/12/2012, <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/06/06/actualidad/1339010752_542958.html>.

21. *La opinión pública* [1922], Langre, Madrid, 2003.

■ Algunos comentarios finales

En la intersección de las transformaciones en la geopolítica del poder y los cambios que están definiendo los nuevos flujos informativos, se está configurando una de las características de lo que podría ser en el futuro un nuevo orden comunicacional global. Esto es, la existencia de una mayor diversidad de voces de emisión, en oposición a los oligopolios públicos y privados de la comunicación que han ejercido históricamente su dominio sobre los flujos de información alrededor del mundo.

Los intensos desequilibrios producidos por los actuales intercambios entre las esferas de la política, la economía y los medios en el ámbito internacional están produciendo así una ruptura del statu quo comunicacional, algo que, como se ha señalado, contribuye a una novedosa arquitectura del poder en el espacio comunicacional globalizado. Esta nueva configuración del poder articulada a los dispositivos comunicacionales ha comenzado lentamente a redundar en los balances globales de la importación/exportación de contenidos, en los que América Latina –desde los ámbitos público y privado– está jugando ahora no solo el papel de receptor, sino también de productor de mensajes informativos audiovisuales.

No obstante, a pesar del optimismo que despierta a menudo esta relativa

democratización del espacio comunicacional, atizada también por el abaratamiento del acceso a la tecnología, la hiperconectividad de los nuevos artefactos móviles y el notable incremento en el acceso a la comunicación, que han posibilitado la visibilización de nuevos actores políticos y sociales, ello no puede considerarse todavía como garantía de la existencia de un saludable ecosistema informativo.

En efecto, los cambios en la geopolítica y las nuevas tecnologías están transformando de raíz las jerarquías y las formas en que se difunden los contenidos informativos para el consumo masivo, pero el ideal de un libre flujo informativo global es algo que por ahora sigue siendo una utopía. La razón de ello se encuentra en la conciencia de que la información implica un saber y que, tal como fue formulado por Foucault, «poder y saber se implican directamente el uno con el otro, [por lo que] no hay relación de poder sin la constitución correlativa de un campo de saber, ni saber alguno que no presuponga y constituya al mismo tiempo relaciones de poder»²². Por tanto, la información se encuentra a merced de las luchas entre aquellos que están en capacidad de controlarla. De allí que, en un contexto en el que las imágenes se han colocado en

22. M. Foucault: *Surveiller et punir*, Gallimard, París, 1975, p. 32. [Hay edición en español: *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México, DF, 1979].

el centro de todos los procesos de la política contemporánea²³, los medios no solo han emergido como el escenario al alcance de nuevos actores políticos y sociales, sino que –y esto no debe perderse de vista– continúan actuando como parte fundamental de los dispositivos de poder disciplinario y como ejes de articulación de la colonialidad del poder en el espacio latinoamericano.

A pesar de ello, los tiempos que corren son mucho más favorables para los flujos informativos que los tiempos pre-

téritos. Por esta razón, tal como apunta Arjun Appadurai, si es a través de la imaginación como los Estados, los mercados y otros intereses poderosos disciplinan y controlan a los ciudadanos modernos, es también la imaginación la facultad a través de la cual están emergiendo nuevos patrones colectivos del disenso²⁴. ▣

23. Giovanni Sartori: *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Alfaguara, México, DF, 1997, p. 70.

24. A. Appadurai: *Modernity at Large*, University of Minnesota Press, Mineápolis, 1996, pp. 5-6.

El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Mayo-Junio de 2012

México, DF

Nº 173

ESTADO MEXICANO Y VIOLENCIA IRRACIONAL: LOS SALDOS DE LA GUERRA

LOS SALDOS DE LA GUERRA: El ¿saldo? De la guerra de Calderón contra el narcotráfico, **José Luis Piñeyro Piñeyro**. La guerra que no dice su nombre, **Arturo Anguiano**. Caminos de Michoacán: elecciones, narcotráfico e izquierda, **Rubén Darío Ramírez Sánchez**. SEGURIDAD AÉREA: Los controladores del tráfico aéreo y la seguridad aérea, **Marco Antonio Leyva Piña**. ECONOMÍA NACIONAL: Migración y remesas. Algunos indicadores para México (2000-2008), **Jaime Botello Triana**. La defensa internacional del maíz contra la contaminación transgénica en su centro de origen, **Ana de Ita**. La lucha legal por la justicia hídrica: México en el Tribunal Latinoamericano del Agua, **Octavio Rosas Landa**. Importancia de la propiedad agraria frente a las transformaciones económicas y jurídicas, **Karina Trejo Sánchez**. SITUACIÓN INTERNACIONAL: El movimiento de los Indignados: desde España a Estados Unidos, **Oliver Klein Bosquet**. La crisis inconclusa de la economía mundial, **Agustín Cue Mancera**.

El Cotidiano es una publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Av. San Pablo 180, Edif. K-011, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200, México, DF. Tel. 53 18 93 36. Apartado Postal 32-031, México, 06031, DF. Correo electrónico: <cotid@correo.azc.uam.mx>.



TEMA CENTRAL

Democracias en ebullición

El lugar de lo público en lo nacional-popular

¿Una nueva experimentación democrática?

**NORA RABOTNIKOF /
JULIO AIBAR**

La semántica de lo público, entendida como aquella que combina los significados de lo común, lo visible y lo abierto, parece pertenecer a una familia diferente de aquella de lo «nacional-popular». Más que en matrices ideológicas, es posible pensar en discursos que tuvieron su génesis en momentos históricos concretos, pero que se extendieron mucho más allá de ellos, con una influencia decisiva en las prácticas colectivas. Aunque a menudo una semántica ha servido para cuestionar la otra, en este artículo se intenta mostrar que en algunas experiencias democráticas latinoamericanas contemporáneas se abre un campo de experimentación en el que ambas podrían llegar a ampliar su alcance político.

■ Lo nacional-popular y la revalorización de la democracia

«Nacional-popular» es una expresión que ha sido empleada con cierta frecuencia en América Latina para aludir a experiencias políticas que, especialmente entre los años 30 y 50 del siglo pasado en México, Argentina y Brasil, reivindicaron los derechos de los trabajadores y de los sectores más vulnerables de la sociedad; fomentaron la organización de sindicatos fuertes

Nora Rabotnikof: investigadora del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es profesora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Actualmente dirige el Proyecto Conacyt «Tiempo y política».

Julio Aibar: profesor investigador de Flacso, sede México. Coordina el seminario de investigación «Procesos políticos de América Latina».

Palabras claves: espacio público, nacional-popular, bienes comunes, Estado, América Latina.

y centralizados; redefinieron el papel del Estado –que pasó a ser rector de la economía, tutor y garante de la organización corporativa de la sociedad– e invocaron la Nación como espacio simbólico e imaginario de unidad.

Históricamente, se corresponde con una etapa en la que operaba una nítida distinción entre lo privado –reservado para las relaciones mercantiles y el ejercicio de derechos individuales– y lo público –que se concentraba en el nivel del Estado y estaba habilitado tanto para aplicar políticas de desarrollo como para intervenir en todos los ámbitos de la vida social–.

En años recientes, la expresión volvió a emplearse para nombrar a gobiernos que, tiempo después y en un escenario radicalmente transformado, o bien reivindican algún tipo de continuidad política respecto de aquellas experiencias, o bien suscitan en los observadores críticos (de izquierda y de derecha) la sospecha de un retorno de lo arcaico. Si unos se reconocen en esa marca de identidad nacional-popular, los otros los tipifican directamente como «populistas».

El asiduo empleo de los términos «nacional» y «popular» no se ha correspondido, sin embargo, con esfuerzos que llevaran a definirlos claramente, mucho menos a darles un estatuto conceptual.

Uno de los pocos intentos relativamente sistemáticos de tematizar y conceptualizar el campo «nacional-popular», no provino de quienes se identificaban con las expresiones políticas aludidas, sino de intelectuales de la izquierda marxista latinoamericana de inspiración gramsciana. Curiosamente, en este caso el interés teórico y la posible reivindicación política de la dimensión nacional y popular para América Latina fueron coetáneos del redescubrimiento de la democracia entendida como régimen político. Pareciera que esa izquierda se propuso, en un mismo movimiento, levantar la interdicción histórica asociada a los primeros populismos¹ para valorar hasta cierto punto sus logros y pensar su superación en función de una construcción auténticamente democrática por venir.

En aquellos años, se reconoció que el desprecio por la democracia, en su dimensión formal institucional, había sido un error teórico de las izquierdas, al igual que una falla política inherente a los populismos. Pero esa era solo una

1. Anteriormente, los gobiernos de Lázaro Cárdenas, Juan D. Perón y Getulio Vargas habían sido caracterizados por buena parte de la izquierda como bonapartismos, cuando no como fascismos vernáculos.

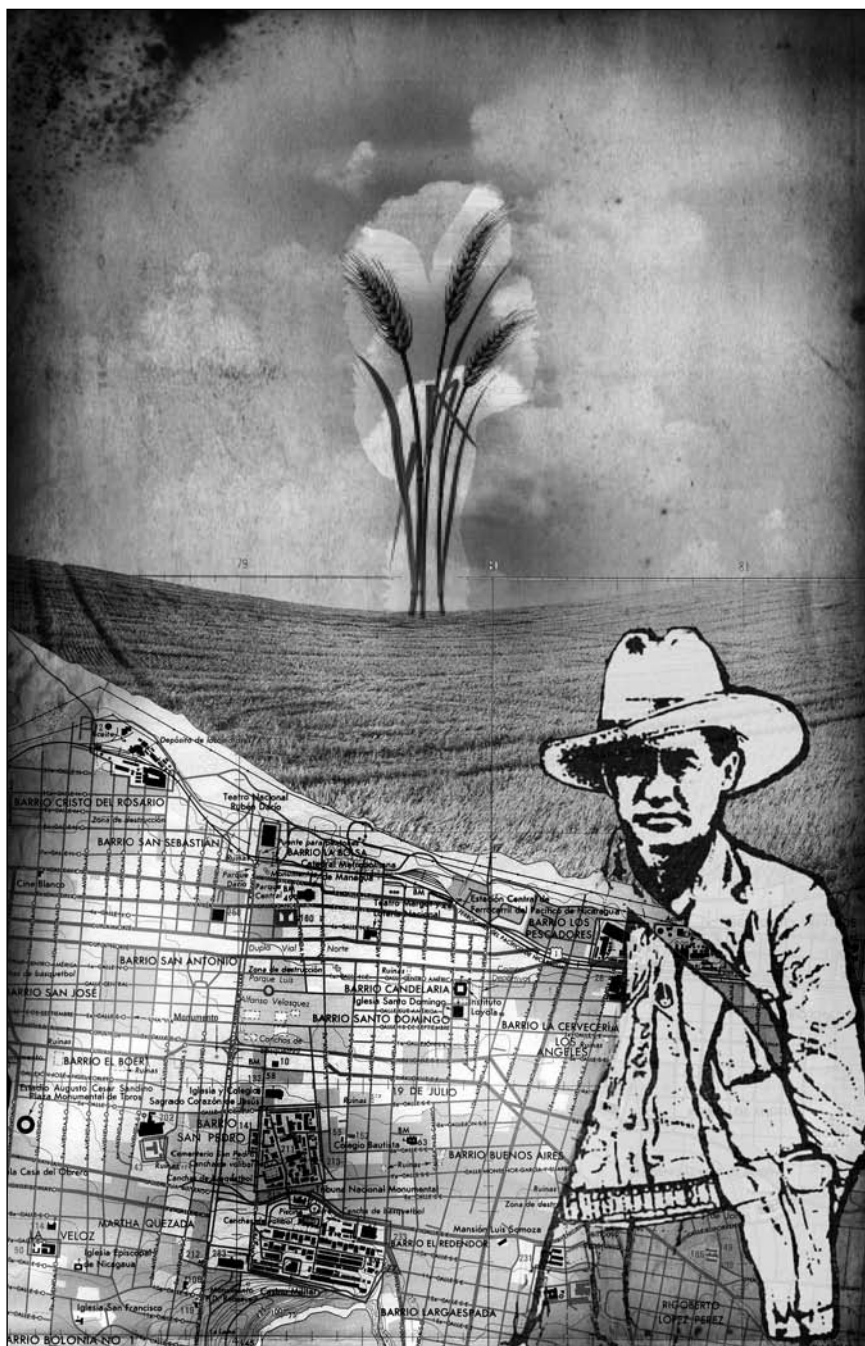
manifestación más de una serie de lecturas incorrectas que se iniciaban con una inadecuada caracterización de la realidad política de la región; una desestimación del problema del Estado y una deficiente ponderación de las fuerzas sociales y de su organización. El desarrollo teórico de Antonio Gramsci permitía dibujar la especificidad de América Latina. En las sociedades occidentales más avanzadas («Occidente puro») se habría dado una fuerte articulación y compenetración entre la economía, las estructuras de clase y el Estado. Se trataba de un modelo preeminentemente societal del desarrollo político, en el que la política era el resultado de la sociedad, no como su epifenómeno, sino como la instancia en la que se podía expresar, pero también transformar, el conjunto complejo de intereses, referencias culturales e identidades. Así, esas sociedades habrían generado «un escenario reglamentado en el que las clases van articulando sus intereses en procesos crecientes de constitución de su ciudadanía a través de expresiones orgánicas que culminan en un sistema nacional de representación»². Ello redundó en la configuración de equilibrios económicos, sociales y políticos duraderos.

Los países latinoamericanos, en cambio, cifraron su desarrollo económico y su aprendizaje político en acciones de Estados que operaban en un virtual «vacío social» (razón por la cual los ejércitos y el capital extranjero fueron los principales protagonistas de la historia del siglo xix). Se trata de Estados que, por su grado de dependencia, aunque intentaron construir una comunidad política nacional, fracasaron³. El surgimiento de sociedades más complejas y vigorosas se dio recién a fines del siglo xix y principios del xx, producto del crecimiento económico que posibilitó el desarrollo de una pequeña clase media y el incremento de la población urbana. Pero fue sobre todo entre los años 30 y 50, por la acción de los gobiernos llamados «populistas», cuando en algunos países se alcanzaron niveles importantes de complejidad social y de organización de las clases subalternas. Sin embargo, para esta perspectiva gramsciana, la sociedad no habría logrado articular un sistema de representación política acorde con su complejidad.

Por eso, para esos intelectuales, en algunos países latinoamericanos compa-
 recieron rasgos típicos de sociedades a las que Gramsci llamó «occidentales
 periféricas» o de desarrollo tardío. En ellas, la sociedad política tiene una
 capacidad de iniciativa superlativa, pues sus posibilidades, tanto de crear y

2. Juan Carlos Portantiero: *Los usos de Gramsci*, Folios, México, DF, 1981, p. 124.

3. José M. Aricó: *La cola del diablo. Itinerario de Gramsci en América Latina*, Siglo xxi, Buenos Aires, 2005.



regular el conflicto como de modelar la sociedad, son mucho mayores que aquellas de las que dispone el «Occidente puro».

Los gramscianos latinoamericanos entendían entonces que los países de la región «todavía viven con vigor el problema de su destino nacional»⁴. Para ellos, lo nacional-popular expresaba una situación típica, concreta, que era al mismo tiempo un diagnóstico y la base de un proyecto de superación (de la fase populista) para países en los que la burguesía no había podido comandar un proceso civilizatorio capaz de articular y vigorizar a la sociedad civil, desarrollar la economía y construir un Estado autónomo.

Lo nacional, en clave de Gramsci, no era el dato inicial que conjunta un territorio determinado con identidades establecidas, sino el campo problemático, «necesariamente obligado del proyecto hegemónico». La Nación era entendida en su significado más amplio: como historia, cultura, psicología, estratificaciones seculares, tradiciones intelectuales, morales y religiosas, hábitos, costumbres, lenguaje, formas literarias y civiles. Era entendida como conjunto inseparable de componentes dentro de los cuales las fuerzas postulantes

**Lo popular, a su vez,
 representaba no solo lo
 plebeyo, sino también
 la posibilidad de tender
 lazos entre las clases
 subalternas, para acumular
 fuerzas y comandar la
 construcción de la Nación ■**

de la sociedad moderna, el capital y el trabajo, «se mueven buscando dominarlo y hacerlo propio»⁵.

Lo popular, a su vez, representaba no solo lo plebeyo, sino también la posibilidad de tender lazos entre las clases subalternas, para acumular fuerzas y comandar la construcción de la Nación. Como al pasar, es sorprendente recordar que en aquellos años, en la discusión encuadrada dentro de la asumida «crisis del marxismo», el

concepto de hegemonía no se rescataba en su continuidad con la tradición leninista (como dominación, dirección vanguardista y concentración del poder) sino precisamente en su diferencia con aquel legado. Es decir, como creación de una voluntad colectiva, dirección intelectual y moral y posibilidad de articular intereses, pasiones y experiencias diferentes. Por supuesto, hegemónico no equivalía a pluralista –en la tradición anglosajona–, pero tampoco era su contrario simétrico, como parece entenderse hoy.

4. Horacio Crespo y Antonio Marimón: «América Latina: el destino se llama democracia», entrevista a José M. Aricó en *Revista de la Universidad de México* vol. xxxix N° 24, 4/1983, reproducida en *Vuelta Sudamericana* año 1 N° 2, 9/1986, correcciones de J.M. Aricó.

5. J.M. Aricó: ob. cit., p. 147.

A juicio de los gramscianos, ¿encarnaron los populismos de aquellos años esa voluntad colectiva nacional-popular? La respuesta es ambivalente. Por un lado, reconocían que esos populismos habían propiciado la conformación del sujeto pueblo, es decir, fueron una forma de articular la sociedad y de generar referentes culturales relativamente compartidos. Pero por otro, señalaban que la concentración exclusiva en la figura estatal (fetichización del Estado «popular») bloqueó toda organización social autónoma. A diferencia de la crítica preponderante que vendría después, sus objeciones no se dirigían hacia el Estado regulador de la economía, ni hacia su papel como fuerza orientadora del desarrollo, sino hacia el Estado que se erigía como referencia única de construcción de lo social, a través de la integración corporativa de las masas. La crítica al estatismo se dirigía hacia una supuesta concepción organicista de la sociedad, que tendía a homogeneizar las diferencias sociales y a cancelar el pluralismo político. La fragilidad del orden institucional y representativo era, por su parte, superada y ocluida por la condensación simbólica en la conducción carismática y la figura del líder.

Sin embargo y más allá de esa evaluación de los populismos históricos, la dimensión nacional y popular puso el acento en, al menos, tres cuestiones que se diluirán como problemas teóricos y políticos con las coordenadas de la globalización y el sentido común liberal:

- a) la necesidad de convocatorias nacionales y de amplio alcance, que otorguen sustancia histórica a los postulados universalistas e internacionalistas de la izquierda y que hundan sus raíces en las realidades específicas de los países. Ello contrastará con el predominio de los modelos formalizados, más abstractos y, por ello, «universalizables» del periodo posterior;
- b) la reivindicación de identidades y tradiciones también nacionales, o el rescate crítico de experiencias políticas anteriores como terreno común desde el cual pensar el futuro (en este punto es de destacar, como contraejemplo, el revisionismo arrasador de la etapa neoliberal en México: en el que para muchos fue el asentamiento más sólido de un régimen nacional y popular, se produjo la revisión y el rechazo más tajante del acervo de componentes nacionalistas revolucionarios del pasado);
- c) la adopción de una visión que sacaba a la luz la complejidad de la construcción de los actores colectivos (pueblo, clases, actores sociales y políticos) y que asumía los problemas asociados a la generación de un espacio común, es decir público, de acción y de despliegue del conflicto y de la negociación.

■ Lo público y la ausencia de lo nacional-popular

Con la caída de los llamados «socialismos reales», la crisis del Estado de Bienestar (la de la década de 1970) y las transiciones y postransiciones en América Latina, la semántica de lo público ocupó un lugar central en la fundamentación normativa de la democracia. En diferentes dosis, la referencia a las políticas públicas (no directamente estatales), la discusión sobre los bienes públicos y, sobre todo, el acento ético normativo en la necesidad de fortalecer, recuperar o crear una esfera pública de debate y argumentación confluyeron en el intento de reivindicar la articulación entre los tres sentidos tradicionalmente asociados al adjetivo «público». A saber, la referencia a la utilidad o el interés común a todos (lo que refiere al *populus*); a la dimensión de publicidad como visibilidad, no secreto, exposición a la luz del día; y a la accesibilidad y apertura⁶.

En los tres casos mencionados, la discusión se encuadró, de manera difusa, en el clima de «retorno de la sociedad civil». La esfera pública, entendida como el núcleo ilustrado de la sociedad civil o como esfera mediadora entre el mercado y el Estado, fue pensada como ese hogar público, potencialmente abierto a todos los ciudadanos, donde podían expresarse, conciliarse e incluso decidirse cuestiones que afectaban al común.

Con la distancia de los años (y de lo que vendría después), se pueden señalar algunos rasgos que estuvieron presentes en el discurso de la sociedad civil en los primeros momentos de las llamadas «transiciones»:

a) En cierto sentido, el diagnóstico que fundaba la perspectiva de análisis de lo nacional-popular se invirtió: se reconocía la fortaleza del Estado burocrático-autoritario en cuanto a su capacidad represiva, pero, simultáneamente, se señalaba su debilidad para ordenar lo social y, por supuesto, el agotamiento de su capacidad de gestión política y económica. La sociedad civil (históricamente débil), en cambio, había obtenido legitimidad en las movilizaciones antiautoritarias. Lo nacional-popular como principio de ordenación simbólica pasó a ser entendido como un ciclo definitivamente concluido (el del populismo histórico, o el de la matriz estadocéntrica).

b) En el escenario de los primeros gobiernos democráticos que siguieron a las dictaduras, aparece la reivindicación de un espacio público social (o no

6. N. Rabotnikof: *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM - Instituto de Investigaciones Filosóficas, México, DF, 2005, p. 25.

exclusivamente estatal). En el discurso genéricamente llamado «socialdemócrata», se afirma la necesidad de rescatar el contenido antiautoritario de las primeras movilizaciones (contra las dictaduras) y de canalizarlo hacia la afirmación de un espacio público entendido como lugar de autorreflexión de la sociedad, como mediación entre sociedad y Estado y como principio de gestación de una nueva comunidad política democrática. Frente a la alternativa «mercado o Estado», entre la mercantilización de todas las relaciones sociales y el protagonismo exclusivo de una figura estatal que había perdido legitimidad, el espacio público fue pensado por esa vertiente como una esfera autónoma, escenario de la participación social, lugar de despliegue de la argumentación pública y, en algunos casos, también como instancia de descentralización de las decisiones⁷. Esa dimensión público-social no se concebía aún como alternativa, ni como necesariamente opuesta al sistema político. Por el contrario, en esa primera vertiente aparece una nueva confianza en la capacidad demiúrgica de las instituciones o del régimen político para resolver democráticamente conflictos de todo tipo.

Será en otra vertiente, de impronta más claramente neoliberal, en la que a partir de los años 90 aparezca abiertamente la reivindicación de lo público no estatal.

En esta versión, las redes de ONG, las asociaciones privadas y las consultoras son presentadas como la sociedad civil alternativa al Estado social burocrático. Así, no solo se desanuda la asociación entre lo público y lo estatal, sino que la responsabilidad pública, la garantía de los derechos sociales, las políticas redistributivas y los incentivos al desarrollo son cuestionados junto con el instrumentalismo y el autoritarismo burocrático del Estado. En general, esa reivindicación de lo público no estatal se presentó como una reforma técnico-administrativa del Estado, pero al entrecruzarse con invocaciones más amplias a la participación o la democratización, también habilitó e impulsó la práctica de algunos actores nuevos (ONG, consultoras) y viejos (corporaciones religiosas, empresas). En algunas experiencias sirvió, además, como carta de ciudadanía política y administrativa de la sociedad civil (México), y así la reivindicación del espacio público se inscribió en una

**Será en otra vertiente,
de impronta más claramente
neoliberal, en la que a partir
de los años 90 aparezca
abiertamente la reivindicación
de lo público no estatal ■**

7. Ver Norbert Lechner: «El ciudadano y la noción de lo público» en *Leviatán* N° 43-44, 1991 y J.C. Portantiero: «La múltiple transformación del Estado Latinoamericano» en *Nueva Sociedad* N° 104, 11-12/1989, disponible en <www.nuso.org/revista.php?n=104>.

idea de sociedad civil de mercado, donde la invocación de lo público obedeció a una lógica privatista.

Otra variante de la reivindicación de lo público no estatal, en la que lo público devendrá paradójicamente sinónimo de antiestatal, confluyó con nuevos discursos y prácticas autonomistas. En ese caso, la reivindicación sirvió para movilizar energías antiliberales, reconducir impulsos antiestatales y reeditar utopías de comunidad o comunidades autorreguladas. A veces se buscó lo público-común en comunidades imaginadas a partir de identidades culturales homogéneas que impondrían deberes de solidaridad, más allá de los derechos y garantías individuales. En otros casos, se asistió a la eclosión de las diferencias, sin referencias generales o comunes.

Visto con la distancia de los años, en esa recolocación de lo público *exclusivamente* en la sociedad civil convergieron dos aspiraciones ligadas al antiestatismo del siglo XIX: por un lado, la idea cara a la izquierda de una sociedad repolitizada que se emancipa de la tutela estatal, es decir, de un poder ajeno y hostil a la vida social; por otro, la idea de corte liberal que percibe en toda acción estatal una interferencia indebida en el libre juego de las fuerzas sociales. Pero cabe aclarar que, en los primeros momentos de las transiciones, la homologación entre Estado y autoritarismo no era producto de una confusión conceptual, y que la mal entendida, y tal vez mal aceptada, globalización se basaba en el acta de defunción de los Estados nacionales. Las confusiones y los problemas se plantearán con toda crudeza después, tanto en la difícil colocación de las fuerzas progresistas ante el empuje neoliberal, como más adelante, en el posicionamiento frente a los distintos proyectos que recuperaron la iniciativa estatal en los diferentes planos.

Ese clima de época operaba no solo sobre la base de la satanización del Estado sino también sobre la de la Nación. Para las distintas versiones, la Nación como principio (¿simbólico?) de unidad que, más allá de la elección o de la autonomía individual, permite la constitución de la comunidad política, había sido arrasada por la globalización, razón por la que su afirmación resultaba anacrónica y carente de toda capacidad convocante. En todo caso, parecía aceptarse que el Estado-nación ya no podía canalizar las demandas de sentido o de pertenencia colectiva; se pensaba entonces que estas quedarían como una especie de anhelo flotante de comunidad, disponible para los temidos rebrotes populistas. La apuesta era que la democracia y sus instituciones no solo fueran capaces de encuadrar pacíficamente el conflicto político o de resolver problemas de gobernabilidad, sino también de generar una suerte de «patriotismo» de la Constitución.

Finalmente, la problemática de lo nacional-popular reproponía el tema de las alianzas interclasistas e intersectoriales entre actores organizados. En cambio, la simultánea pluralidad y unidad de acción ciudadana en la sociedad civil resultó un supuesto cuestionado en la práctica política. Si el ciudadano individual devino en único soporte y sujeto de la cosa pública, los actores colectivos sobrevivientes de la etapa anterior (sindicatos, ejércitos, Iglesia) tenían necesariamente que afirmarse como peligros corporativos y enemigos de la democracia. Ello condujo –en el caso del proyecto alfonsinista en Argentina– a derrotas políticas irreversibles o –en el caso de México–, al doble discurso de los poderes fácticos y los poderes democráticos.

En realidad, la sociedad civil como ámbito y actor del espacio de lo público no se identificó con la dimensión popular, con el sujeto pueblo, ni con los actores sociales (movimientos que tuvieron que ser colocados como antisistémicos, clientelares o corporativos) ■

En realidad, la sociedad civil como ámbito y actor del espacio de lo público no se identificó con la dimensión popular, con el sujeto pueblo, ni con los actores sociales (movimientos que tuvieron que ser colocados como antisistémicos, clientelares o corporativos) ■

Sin embargo, la semántica del espacio público democrático supuso algunas transformaciones importantes en cuanto al campo de problemas abarcado tradicionalmente por la dicotomía público-privado:

a) El primer sentido de lo público (lo que es de interés y utilidad común *versus* lo particular privado) resultó en una distinción resbalosa. Con la oleada de privatizaciones, la corrupción y la colonización del Estado, en el contexto de una disolución radical de las fronteras entre Estado y mercado, la distinción tradicional entre ámbito público y privado se redefinió. Al mismo tiempo, la inmediata asociación entre público y sociedad civil llevó a revisar, en un sentido fuerte, la caracterización del bien común y de la utilidad general. El conflicto real o potencial entre lo público exclusivamente estatal y los derechos individuales, así como el reconocimiento de una pluralidad de formas de vida, llevó a que lo común-comunitario y lo público general empezaran a aparecer como algo a construir y no como lo dado.

b) Si, como ya se señaló, el campo teórico de lo nacional-popular se basaba en la vocación por entender la especificidad de los países latinoamericanos, buceando en la densidad histórica de sus procesos, el campo de lo público tuvo, en cambio, una pretensión de universalidad mayor, reforzando el sesgo normativo de la perspectiva. Si ello condujo, en ocasiones, a arriesgadas ingenuidades políticas (en cuanto al reconocimiento de la complejidad política y social), también tuvo la virtud de dibujar metas y valores que apuntaban a esgrimir con fuerza la reivindicación de la publicidad en el segundo sentido, es decir, como publicidad de las decisiones, combate a la corrupción, legalidad. Estos requisitos se afirmaron como marco normativo del régimen democrático, independiente de su historia o de las características de la sociedad. El imperativo solo aparentemente tautológico de «volver público lo público» expresaba entonces ese mandato de que las cuestiones comunes y generales sean susceptibles de debate abierto y a la luz del día.

c) La defensa del espacio público abierto también propició la legitimación del acceso de nuevos actores, tanto a los espacios públicos físicos (movilizaciones en la calle) como a los circuitos de comunicación política. Si, en el caso mexicano, la apertura del espacio público no redundó en la extensión de los derechos sociales (en algunos casos los redujo), al menos abrió las puertas al lenguaje de los derechos (a la diversidad, la no discriminación, la expresión).

■ La experimentación política en las izquierdas latinoamericanas: el espacio de lo público y la apelación nacional-popular

Para algunos autores, Argentina atraviesa un momento de actualización, e incluso de exacerbación, de la tradición nacional-popular⁸. Otros analistas y protagonistas incluyen a Bolivia en este reverdecer transformado de lo nacional-popular⁹. Si esto fuera así, se puede pensar que México, en cambio, es su contraejemplo en tanto liquidación de la invocación en el plano discursivo, de desmonte y desestructuración de la forma de compromiso estatal, de utilización del término «populismo» en clave de denuncia y, al mismo tiempo, de persistencia de prácticas y experiencias de participación controlada y de clientelismo generalizado¹⁰.

8. Maristella Svampa: «Argentina, una década después. Del 'que se vayan todos' a la exacerbación de lo nacional-popular» en *Nueva Sociedad* N° 235, 9-10/2011, disponible en <www.nuso.org/revista.php?n=235>.

9. Álvaro García Linera: «El evismo: lo nacional-popular en acción» en *OSAL* año VII N° 19, 2006.

10. La apelación al nacionalismo revolucionario ha desaparecido del discurso del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El candidato de la izquierda a la Presidencia, Andrés Manuel López Obrador, heredero asumido del legado del nacionalismo popular, parece combinar exhortaciones republicanas a fortalecer la vida pública, apelaciones al pueblo ciudadano, invocaciones a la dimensión plebeya, nuevas prácticas instituyentes, democracia plebiscitaria y participativa y respeto por la legalidad democrática.

¿Cuáles son los rasgos que permitirían hablar de esa actualización o reedición de una dimensión nacional-popular?

En primer lugar, la revalorización del papel del Estado. Después de una larga temporada de satanización de su figura, se vuelve a plantear la necesidad del diseño e implementación de políticas de Estado, tanto en el plano de la dirección e intervención en la economía (Brasil, Argentina, Ecuador, Bolivia) como en la abierta recuperación de su función en la garantía y ampliación de los derechos sociales. Todo ello apunta a volver a pensar el Estado como un instrumento de la acción colectiva y a reconocerle una mayor productividad política, con la apertura de posibilidades y de riesgos que ello conlleva. Es decir, si por un lado se asiste a reformas institucionales que apuntan a cuestiones sustantivas, que no descuidan la dimensión formal procedimental y respetan la legalidad democrática, también asoma el riesgo de la relativización de las reglas en función de un objetivo que aparece como superior.

En segundo lugar, la recuperación de la invocación nacional. En algunos casos, reaparece como apelación antiimperialista en la retórica, en la política internacional y en la creación de instituciones regionales. Se redefinen también antiguos temas ligados a la afirmación de la soberanía nacional, que se habían visto eclipsados en el marco de la globalización, como la capacidad y autoridad para definir políticas a partir del Estado y, en particular, la recuperación de la propiedad o administración de los recursos naturales y estratégicos. Pero, en comparación con el legado de los nacionalismos populares, la novedad radica en la ampliación del catálogo de derechos sociales y ciudadanos (diversidad sexual, diversidad étnico-cultural) que, según los países, presentan diversos grados de reconocimiento y muestran diferentes trámites de resolución político-constitucional. Pese a ello, y aunque en algunos casos se asista a una «disputa por la Nación», la diferencia epocal radica en el intento de integrar estas diferencias en un orden nacional (nombrado o no como tal). Esto pone en aprietos teóricos y políticos al viejo nacionalismo homogeneizante, al internacionalismo clasista y al falso cosmopolitismo de la globalización.

Pero esa actualización o renacimiento de la semántica nacional-popular no significó que la apelación normativa a lo público en sus tres sentidos fuera

¿Cuáles son los rasgos que permitirían hablar de esa actualización o reedición de una dimensión nacional-popular? En primer lugar, la revalorización del papel del Estado ■

desplazada totalmente. En realidad, hay aquí también novedades importantes respecto de la tradición nacional-popular. En el primer sentido de público (lo común a un *populus*), si bien se revalorizó la ecuación público-estatal, en ninguno de los casos se volvió a la identificación *exclusiva* de lo público con lo estatal. Por el contrario, en los casos más auspiciosos, ello condujo al reconocimiento jurídico estatal de una pluralidad de nuevos actores políticos y sociales más allá de los formatos clásicos de representación política.

En el segundo sentido de publicidad, como visibilidad y concomitante posibilidad de cuestionamiento y racionalización del poder político, las valoraciones son controvertidas. El tema remite inevitablemente a la cuestión de la libertad de prensa y opinión, y es aquí donde las diferencias entre los países y también entre los observadores se acentúan. Una primera aproximación indicaría que en los casos de renacimiento de lo nacional-popular –a diferencia de países como México– todo es tema de discusión y eventualmente de alineamiento político. En ese sentido, aunque ciertas críticas apunten a señalar un decisionismo de Estado, lo que se evidencia es una constitución sostenida de temas públicos (o sea de interés general y común) y, por lo tanto, una mayor visibilidad de las cuestiones en juego. Sobre este punto se podrían esquematizar dos interpretaciones divergentes. Mientras algunos ven en ello una repolitización positiva de la sociedad, otros lo consideran una expresión de hiperpolitización perversa y polarizante que no encuentra canalización en el sistema representativo y que, por ende, fomenta el desorden y el decisionismo (las dos «amenazas» del populismo). Esto será más o menos acentuado dependiendo de los estilos de liderazgo, de las fortalezas institucionales y de las características de los sistemas de comunicación política.

En el tercer sentido de lo público, aquel que opone apertura a clausura y, en cierto sentido, inclusión y exclusión, nuevamente en contraposición a la situación mexicana, se puede reconocer tanto una ampliación en el acceso a bienes y servicios como la apertura de los espacios públicos (calles, plazas) al usufructo colectivo (del disfrute a la expresión de la protesta).

Muchas de estas transformaciones se registran también en los gobiernos del «modelo socialdemócrata»¹¹, reconocimiento que podría llevar a cuestionar el alcance heurístico y sustantivo de esa distinción. O, en todo caso, a proponer

11. Ernst Hillebrand y Jorge Lanzaro: *La izquierda en América Latina y Europa: nuevos procesos, nuevos dilemas*, Fundación Friedrich Ebert, Montevideo, 2007.

su trazado exclusivamente a partir de las características de los sistemas políticos (previos y emergentes) y a los rasgos sociales de los diferentes países¹², y no a partir de los proyectos políticos o la vocación democrática de los gobiernos. En todo caso, esta revisión de las dos semánticas debería ayudar a las izquierdas (en sus distintas tradiciones y expresiones) a replantear una vez más viejas discusiones y a hacerse cargo de los nuevos desafíos. Entre otros, y al pasar: la cuestión nacional, el papel del Estado, lo comunitario y lo común, y la crónica pregunta sobre las posibilidades de la política. ☐

12. Esto se reconoce en las tipificaciones más serias, aunque en ocasiones los rasgos estructurales se confunden con la vocación democrática o autoritaria de los gobiernos, y se ha llegado a imputar a estos la responsabilidad por la no existencia de una oposición articulada.

¿Posdemocracia?

*Frente al pesimismo
de la nostalgia,
el optimismo de la
desobediencia*

En tiempos de crisis, la compatibilidad entre el capitalismo y la democracia regresa como interrogante. La financiarización de la economía, la desregulación económica y la capacidad de presión de las grandes empresas son factores que limitan la capacidad de gestión del Estado. Igualmente, la cartelización de los partidos políticos, la saturación audiovisual, el imaginario hegemónico consumista y la asunción por parte de las clases medias del «capitalismo popular» debilitaron el compromiso de posguerra con los valores socialdemócratas. Esto lleva a una mirada nostálgica sobre la «democracia» perdida. Pero detrás de la «posdemocracia» se esconde un proceso de mayor calado: la centralidad de la «pospolítica», que neutraliza el elemento central de la democracia: el conflicto.

JUAN CARLOS MONEDERO

Lo que llamamos «crisis de la democracia» no ocurre cuando la gente deja de creer en su propio poder, sino, al contrario, cuando deja de confiar en las elites, en aquellos que supuestamente saben por ella y proporcionan las pautas a seguir, cuando sienten la ansiedad de sospechar que «el (verdadero) trono está vacío» y que la decisión es ahora realmente suya.

Slavoj Žižek, ¡Bienvenidos a tiempos interesantes!¹

Juan Carlos Monedero: licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Cursó estudios de posgrado en la Universidad de Heidelberg y en la actualidad es profesor titular de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid.

Palabras claves: posdemocracia, pospolítica, democracia, capitalismo, gobernabilidad, gobernanza, conflicto.

1. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, 2011, p.119.

■ Las debilidades de lo «post»

El uso del prefijo «post» en las ciencias sociales suele responder a tres razones: prudencia, impotencia o ánimo ideológico. *Prudencia*, cuando se verifica que un hecho difumina sus contornos, incorpora matices y anuncia novedades sin perder totalmente su condición original. *Impotencia*, cuando se carece de la capacidad de identificar si lo viejo se ha marchado y lo nuevo ya ha llegado, algo relacionado con la turbulencia de la época y la dificultad del análisis para llegar al núcleo de lo que se quiere definir o para proponer alternativas. Y *ánimo ideológico*, cuando se quiere distraer la atención para rebajar un potencial conflicto explicando que los cambios son inevitables o no tan relevantes, o bien, en una dirección contraria, cuando se quiere dejar claro que algo que era positivo se ha perdido y conviene recuperarlo para el bien de la colectividad. Los *post* suelen estar llenos de memoria y de subjetividad.

Las transformaciones sociales, políticas y económicas son hoy objeto de estudio de diferentes disciplinas: politología, sociología, historia, filosofía, derecho, economía, de manera que cada cuerpo de conocimiento hace énfasis en aquello que mejor conoce (sufriendo con frecuencia la ciencia política el ataque de modas, anteayer psicológicas, ayer jurídicas, hoy filosóficas, quizá mañana ligadas a la neurociencia). Para terminar de confundir las cosas, podemos encontrar que desde esas diferentes intenciones, escuelas y formaciones, distintos autores pueden utilizar una denominación idéntica –por ejemplo, «posdemocracia» o sus afines–, lo que dificulta enormemente la interpretación.

De esta manera tenemos que puede pensarse en la *posdemocracia* como la situación en la que se ha perdido una democracia anterior que se suponía de mayor calidad (incluso perfecta, vista desde la pérdida (Colin Crouch, Daniel Bell); puede entenderse como «contrademocracia» o «impolítica» que lleva a la desafección (Pierre Rosanvallon); puede utilizarse para señalar un mundo en el que los conflictos sociales esenciales se han disuelto, por lo que la política puede y debe relajarse; puede entenderse como la salida economicista al «trilema de la economía mundial», esto es, a la renuncia a la democracia en vista de la dificultad para compatibilizar soberanía nacional, Estado social y democracia en los tiempos de la globalización (Dani Rodrik); puede entenderse como la superación de la democracia de partidos acorde con los nuevos tiempos (por lo común denominada *gobernanza*) (Jan Kooiman; B. Guy Peters; Renate Mayntz; Luis F. Aguilar); puede definirse como el momento político que se corresponde con el momento social en el que los valores materiales han dejado paso a

valores posmateriales (Ronald Inglehart); puede verse como la respuesta al desarrollo tecnológico y la obligación de aplicar las nuevas tecnologías a la gestión política; puede verse como una queja frente a la política «populista», entendiendo este concepto de manera peyorativa (Manuel Alcántara, Ludolfo Paramio); puede verse como la imposibilidad de la democracia debido al Estado de excepción permanente originado en el modelo capitalista y que ha generado «condensaciones oligárquicas» (Walter Benjamin, Giorgio Agamben) o como la imposibilidad de la democracia colonizada por la *modernidad líquida*, que no permite a los sujetos políticos solidificarse ni asaltar un poder que igualmente se define como «líquido» (Zygmunt Bauman); puede verse como el agotamiento de la democracia parlamentaria para otorgar autorización política, toda vez que las materias sujetas a elección se ven radicalmente reducidas, o por el hecho de que las elecciones que no se estigmatizan son solo aquellas en las que se dirimen dos matices de un mismo referente y no opciones realmente de alcance (como lo demostraron las elecciones en Grecia en junio de 2012). Y también, en lo que seguramente es su explicación más fructífera, la *posdemocracia* (como un correlato necesario del fin de la política) puede entenderse como el sempiterno intento liberal de desplazar la política a un lugar neutral, con el fin de proclamar la muerte del antagonismo político y la aceptación resignada del reformismo político y la economía de mercado (Chantal Mouffe, Jacques Rancière, Slavoj Žižek, Alain Badiou, Claude Lefort, Ernesto Laclau).

Frente a este abigarrado conjunto de posibilidades, la pregunta complicada es la siguiente: ¿es posible encontrar algo común en todo este cuerpo intelectual?²

■ Puntos de encuentro de la extraviada democracia

La pugna por la democracia que comenzó en 1917 se zanjó en la década de 1970. 1973 marca la quiebra del keynesianismo, el comienzo del retraso tecnológico en la Unión Soviética y sus satélites y el arranque de lo que será la hegemonía neoliberal. Los años 80 fueron los de una alargada «década conservadora» que vino para quedarse. Los 90 constituyeron, por la propia arrogancia de los vencedores, una década contradictoria en lo que se refiere a

2. Para un desarrollo más concreto de estas diferentes miradas, v. J.C. Monedero: *El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión*, FCE, Madrid, 2011, especialmente pp. 179-222. Para el cierre democrático en elecciones en las que realmente se dirimen opciones diferentes, v. J.C. Monedero: «Cuando el coro desafía a Ulises y a los dioses» en *Cuarto Poder*, 16/6/12, <www.cuartopoder.es/tribuna/cuando-el-coro-desafia-a-ulises-y-a-los-dioses/2866>, y «Grecia: el coro aún está deliberando» en *Cuarto Poder*, 18/6/2012, <www.cuartopoder.es/tribuna/grecia-el-coro-aun-esta-deliberando/2879>.

la democracia. Por un lado estaban los que celebraban la caída definitiva de la URSS y el fin de la Guerra Fría como el triunfo incuestionable de la democracia liberal. Si la obra más emblemática en este sentido es *El fin de la historia y el último hombre* de Francis Fukuyama (1992)³, toda la producción en torno de las *transiciones a la democracia* (con la obra compilada por Phillipe C. Schmitter,

Guillermo O'Donnell y Lawrence Whitehead como mascarón de proa⁴) iba dirigida en la misma dirección. *La tercera vía* de Anthony Giddens (1998)⁵, donde se invitaba a la socialdemocracia a abrazar el liberalismo económico después de haber hecho otro tanto tras la guerra mundial con el liberalismo político, entregó la justificación que los partidos de la Internacional Socialista buscaban para ser plenamente sistémicos.

Los años 80 fueron los de una alargada «década conservadora» que vino para quedarse. Los 90 constituyeron, por la propia arrogancia de los vencedores, una década contradictoria en lo que se refiere a la democracia ■

Si hubiera que resumir el motivo común de todos estos trabajos, funcionales a la lógica de la Guerra Fría (y al discurso de la modernización), lo encontraríamos en la propuesta de Samuel P. Huntington, ya apuntada en 1968, de promover un nivel de participación popular que siempre estuviera por debajo del nivel de institucionalidad existente. La asunción de que existían «excesos de democracia» y «sobrecargas» al Estado que generaban ingobernabilidad se convirtió en un lugar común⁶. Si la democracia liberal había ganado la pelea contra el telón de acero, su modelo era invariablemente el referente a seguir. Los cascotes del Muro de Berlín cayeron encima de toda la izquierda, que se quedó sin alternativa pese a haber marcado distancias con el Gulag soviético. El «cliente» ocupó el lugar del «ciudadano», la «racionalidad de la empresa» expulsó a la «ineficiencia del Estado», la «modernización» sustituyó a la «ideología», lo «privado» se valoró por encima de lo «público» y el «consenso» desplazó al «conflicto». La película de esa década fue *Delitos y faltas* (o *Crímenes y pecados*, según el país; *Crimes and Misdemeanors*, 1989), de Woody Allen: los depredadores ganan, los solidarios pierden y una gloria sin mala conciencia

3. Planeta, Barcelona, 1992.

4. *Transiciones desde un gobierno autoritario* [1986], Paidós, Buenos Aires, 1988.

5. Anthony Giddens: *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid, 1999.

6. S.P. Huntington: *El orden político en las sociedades en cambio* [1968], Paidós, Barcelona, 1991. Para una crítica a la gubernamentalidad, v. Claus Offe: «Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de las teorías conservadoras de la crisis» en C. Offe: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988.

acompaña el éxito de los triunfadores. Aún faltaba una década para que se rodara *Inside Job*, de Charles Ferguson (que recibió el Oscar al Mejor Documental en 2011 y narra la locura de esos años).

Sin embargo, no fueron menos los textos que reaccionaron frente a la arrogancia liberal y criticaron el enterramiento de la democracia realmente existente que siguió a la caída del Muro de Berlín. Con tono por lo general descriptivo, estos trabajos repasaban las «nuevas reglas del juego» vinculando la crisis de las democracias al desarrollo de la globalización y a la pérdida de unos valores que, vistos desde la distancia, parecían haber disfrutado de un paraíso en el pasado. La Guerra Fría había hecho olvidar que fue el antifascismo –con una fuerte influencia en el constitucionalismo de posguerra– el que delineó los contornos de los Estados sociales y democráticos de derecho⁷. El olvido de las bases bélicas de la democracia europea –esto es, del conflicto– fue debilitando su defensa. La oferta de un «capitalismo popular» por parte de Margaret Thatcher terminó de golpear la base laborista, y de ahí, al resto de países que imitaron el modelo. En 1993, Jean-Marie Guéhenno publicaba *El fin de la democracia*, un libro «melancólico» en el que ligaba el fin de las naciones al final de un ciclo que habría comenzado en 1789⁸. La nueva lógica imperial del modelo desregulado global enterraba la Ilustración y la democracia, de manera que era necesario inventar elementos –como la bioética o la ecología– para dotar de sentido a un mundo que parecía haberlo perdido: «No existe, pues, receta política para hacer frente a los peligros de la era post-política. En este sentido es en el que la revolución a llevar a cabo es de orden espiritual»⁹.

Las dificultades para llevar la discusión a la economía política frenaron los resultados. Escasos fueron los análisis que entraron en explicaciones estructurales que dieran cuenta de por qué las clases dominantes decidieron prescindir del modelo democrático que les era funcional desde finales de la Segunda Guerra Mundial y por qué la ciudadanía consintió en tal despojo. Por el contrario, se desplegó una nostalgia «socialdemócrata» que no terminaba de acertar el golpe al tener dificultades para señalar al sistema capitalista y su lógica como responsables del fin de la «edad de oro» de la socialdemocracia (según expresión de Ralf Dahrendorf). Las explicaciones de la crisis de 1973 optaban por buscar variables exógenas –como la subida de los precios del petróleo motivada por la guerra árabe-israelí– antes que por asumir asuntos

7. Luigi Ferrajoli: *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2011.

8. J.-M. Guéhenno: *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego*, Paidós, Barcelona, 1995.

9. *Ibid.*, p. 137.

estructurales como la caída de la productividad, las presiones salariales de los trabajadores fordistas, la oligarquización de los partidos o las presiones desreguladoras del capital acumulado y condenado por el keynesianismo a las fronteras nacionales. De la misma manera, se prefería apostar por una idílica recuperación del mundo del trabajo

(sin asumir fórmulas claras que afectarían la estructura social, como el reparto de tareas, la reducción de la jornada laboral o un salario universal ciudadano) o por una recomunitarización social que permaneciera dentro del marco constitucional existente y de la lógica burocrática del Estado de partidos¹⁰.

El *lamento* por el paraíso perdido desde la perspectiva socialdemócrata presta buena parte de su atención a la «desafección» ciudadana (que ve como un peligro y nunca como una oportunidad) ■

El *lamento* por el paraíso perdido desde la perspectiva socialdemócrata presta buena parte de su atención a la «desafección» ciudadana (que ve como un peligro y nunca como una oportunidad), es decir, al distanciamiento de la ciudadanía respecto del sistema y sus gestores, expresado principalmente en un alejamiento electoral y en la valoración negativa de la política institucional. Esa queja cae, por tanto, dentro de las tesis de la *gubernamentalidad* propias del pensamiento conservador: lo relevante sería el proceso del gobierno y su eficacia, y no la legitimidad de la política (dinamitando así 25 siglos de reflexión sobre el asunto). Todo ello en sistemas, además, en los que las clases sociales siguen teniendo una fuerte impronta y que sostienen buena parte de su bienestar en la desigual inserción en el mercado mundial. En un gesto consustancial al tono melancólico de la reflexión sobre la posdemocracia, se insiste en un pasado idílico que queda bien lejos de la realidad. En expresión de uno de los principales valedores del concepto de «posdemocracia» como democracia perdida, el inglés Colin Crouch,

la posdemocracia puede entenderse de esta manera: (...) el abandono de las actitudes excesivamente respetuosas hacia el gobierno, en particular en el trato dispensado a los políticos por los medios de comunicación; la insistencia en una apertura total por parte del gobierno; y la reducción de los políticos a una figura más parecida a la de

10. Puede verse una lectura interesada de los trabajos de Colin Crouch: *Posdemocracia* (Taurus, Madrid, 2004) y de Emmanuel Todd: *Después de la democracia* (Akal, Madrid, 2010) en Enrique Gil Calvo: «El declive del ciclo socialdemócrata» en *El País*, 21/5/2012, <http://elpais.com/elpais/2012/05/07/opinion/1336383964_425002.html>. Añadamos que los problemas de la izquierda socialdemócrata europea o estadounidense no contemplan en estos análisis a los países empobrecidos ni tampoco a los emergentes.

un tendero que a la de un gobernante, siempre tratando de adivinar los deseos de los «clientes» para mantener a flote el negocio.¹¹

El vacío real de la democracia, más allá de la mirada nostálgica de un pasado idealizado, se expresa de manera cruda en la persistencia o el aumento de las desigualdades, en el ahondamiento de la brecha entre el Norte y el Sur, en la devastación medioambiental, en el desempleo y la precariedad laboral, en la permanencia de «zonas marrones» donde el Estado no actúa y donde la violencia urbana y contra las mujeres es la norma, en el oligopolio de los medios de comunicación, en la ausencia de reformas agrarias, en la exclusión, en la feminización de la pobreza, en el incremento de las enfermedades, en la diferente

La pregunta pertinente no es si la ciudadanía se aleja de los partidos políticos, sino cómo es posible que la idea de democracia, después de una guerra con 60 millones de muertos hecha en su nombre, se haya visto tan malbaratada ■

esperanza de vida en virtud del lugar social y el acceso a los bienes públicos, en el incremento del presupuesto en represión y en la apuesta por la guerra como solución de conflictos. En definitiva, este vacío se vincula a asuntos que tienen que ver con el diferente lugar que se ocupa en el ámbito de la producción y la reproducción social, tanto nacional como internacional. La pregunta pertinente no es, por tanto, si la ciudadanía se aleja de los partidos políticos, sino cómo es posible que la

idea de democracia, después de una guerra con 60 millones de muertos hecha en su nombre, se haya visto tan malbaratada en las sociedades occidentales del Norte y, desde ahí, en el resto del planeta. La pregunta pertinente, pues, dice: ¿es compatible la democracia con el capitalismo?

■ La amabilidad de la teoría liberal

La democracia, como forma de gobierno en la que los intereses del conjunto del pueblo son atendidos públicamente, formando parte el mismo pueblo del proceso de decisión, ha mantenido desde la Revolución Francesa una teoría

11. Ob. cit., pp. 36-37. Si bien es cierto que más adelante Crouch recoge el desmantelamiento del Estado social, el papel de las elites empresariales y su influencia en el Estado y en los medios de comunicación y asume que aún existen clases sociales, vuelve a vincular el concepto al problema del alejamiento ciudadano de la política institucional (lo que define sin matices el autor como «alejamiento de la política»). Cuando se necesita un culpable, aparece la globalización en primer plano. La crítica a la «posdemocracia» suele caer en la búsqueda de un capitalismo con rostro humano, algo que no pasa de ser un oxímoron más de la época.

y una práctica divergentes. Todo el corpus liberal construido en nombre de la libertad y contra el absolutismo monárquico durante los siglos XVII, XVIII y XIX pugné constantemente con la «aristocratización» de la burguesía y la restricción de las libertades una vez que esta se convirtió en clase hegemónica. Baste recordar cómo ya Napoleón intentó acabar con la independencia de Haití o cómo las revoluciones de 1830 y 1848 reclamaron con las armas la «libertad, igualdad y fraternidad» negadas en la realidad al grueso de la población. De la misma manera, los procesos de independencia de América Latina siempre estuvieron atravesados por el conflicto que suponía la incorporación de «los de abajo» a los procesos políticos. La burguesía como clase ascendente construyó el mito del progreso y, con ayuda de su visión positiva de la naturaleza humana –contraria al pesimismo antropológico que da primacía a lo político–, hizo del conflicto algo que era preciso desterrar. Las aportaciones de Emmanuel Sieyès sobre la cualificación de los representantes, o la apuesta de Benjamin Constant por la libertad privada de los modernos –en contraposición a la libertad pública de los antiguos– fueron hitos importantes en la «despolitización» de la política, esto es, en la conversión de la política en un campo supuestamente neutral donde la gestión administrativa eficaz debía eliminar las luchas entre diferentes grupos¹².

■ Saber qué es la política para saber qué es la democracia

Esto nos lleva a entender que la pregunta por la posdemocracia es en realidad la pregunta por la política. Si preguntáramos qué habría que quitar a una sociedad para que desapareciera la economía, la respuesta casi evidente sería: la escasez. En una sociedad donde todo fuera abundante, no haría falta economía (de hecho, hace cien años no existía una economía del agua o del aire). La esencia de lo económico es, pues, la escasez. En la misma dirección, podríamos interrogarnos: ¿de qué habría que prescindir en una sociedad para que desapareciera la política? La respuesta iría en la misma dirección: quítese el conflicto de una sociedad y desaparecerá la política. En ambos casos, esto no significa que el objetivo de la economía sea generar escasez, de

12. Boaventura de Souza Santos y Leonardo Avritzer han hecho la genealogía del vaciamiento del concepto de democracia, señalando como hitos centrales el rechazo de la participación popular en Huntington, la defensa de la apatía en Anthony Downs, la reducción de la discusión política a discusión entre las elites por el problema de las escalas en Norberto Bobbio o la limitación del análisis político a los diseños electorales en Arend Lijphart. El resultado final sería «democracias de baja intensidad». Ver B. de Souza Santos y L. Avritzer: «Introdução: para ampliar cânone democrático» en B. de Souza Santos (ed.): *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 2002. Existe una versión en castellano disponible en <www.ces.uc.pt/bss/documentos/IntroDemoES.pdf>.

la misma manera que el objetivo de la política no es generar conflicto (como mal entienden los que confunden la condición filonazi de Carl Schmitt con el realismo de sus análisis). En ambos casos, estos subsistemas sociales tratan de solventar (no de perpetuar) esos problemas ligados a la vida del ser humano en grupo. Cómo sea la economía de un grupo o cómo se desarrolle la política, dependerá de las relaciones concretas de los miembros de cada grupo, siendo el único elemento objetivo el entender que la vida comunitaria del animal social que es el ser humano tiene como meta «burlar» la muerte (en lo material y en lo simbólico). Vivimos en sociedad porque somos animales sociales y, también, para vivir y morir mejor. De ahí que cuando la vida está en riesgo, la obediencia social deja de ser una probabilidad¹³.

Entender que lo que define la política es el potencial conflicto (y las desviaciones de la obediencia) no es apostar por el desorden constante: es entender que en los colectivos humanos, en tanto en cuanto haya desigualdades,

Así podemos definir la política: como aquel ámbito de lo social vinculado a la definición y articulación de metas colectivas de obligado cumplimiento ■

siempre va a ser protagonista la tensión política. Es así como podemos definir la política: como aquel ámbito de lo social vinculado a la definición y articulación de metas colectivas de obligado cumplimiento. Es político lo que afecta al colectivo de manera imperativa. Es consenso y disenso. Algo consustancial a la vida social del ser humano, a

su condición de *zoon politikon*, al hecho de que somos individuos pero solo sobrevivimos en grupo. Política es *polis* y *polemos*, objetivos comunes y coacción. Pero la esencia de la política, el movimiento, su motor dialéctico, es el conflicto motivado por voluntades confrontadas. Sin conflicto y poder, no podemos hablar de política. Lo político implica la probabilidad de la obediencia y la certeza del uso de la fuerza para lograrla en última instancia. Por eso durante casi 200 años se han entendido política y Estado como sinónimos (aunque hoy sabemos que el Estado ya no agota lo político). Es así como podemos entender con mayor claridad la diferencia entre «la política» y «lo político». Se trata de un *continuum* en uno de cuyos extremos estaría

13. Esto se entiende con una teoría relacional de la sociedad (la sociedad son las relaciones de los individuos guiados por el objetivo de obtener y dar supervivencia material y seguridad simbólica), lo que ahorra las en exceso enredadas discusiones acerca de si la sociedad tiene o no un fundamento y, de paso, deja claro que lo político, entendido como conflicto, es consustancial a esa vida social donde todos están motivados por un mismo objetivo. Ver Pier Paolo Donati: *Teoria relazionale della società*, Franco Angeli, Milán, 2002 y *Repensar la sociedad*, Ediciones Internacionales Universitarias, Madrid, 2006.

«la política» –como sustantivo–, entendida como esos momentos en los que *toda* la colectividad se ve envuelta en la definición y articulación coactiva de los objetivos comunes, y, desde ahí, en gradación descendente, se llega al otro extremo donde se ubica «lo político» –ahora como adjetivo–, entendido como todo aquello concreto y cotidiano vinculado a la gestión de los asuntos comunes obligatorios¹⁴.

■ La neutralización de lo político

La burguesía como clase siempre ha intentado presentar sus propios intereses como los intereses de la humanidad, su dominación como resultado del libre juego de la competencia, y la política, representada en el Estado, como un ámbito peligroso y violento enemigo del lugar amable del individualismo y la propiedad privada. (Todavía en 1937, George Sabine, en el último párrafo de su monumental *Historia de la teoría política*¹⁵, afirmaba que los principios de la democracia liberal «son lo mejor que ha creado la sabiduría de la tradición democrática para humanizar la política internacional». En ese momento, América Latina, India o África estaban sometidas colonialmente).

Detrás de este proceso está lo que Carl Schmitt llamó en 1927 la «neutralización de lo político» por lo social, es decir, la colonización del conflicto inherente a lo político por la supuesta neutralidad de la tecnología, con el consiguiente desplazamiento de la lucha hacia la arena de lo económico ya definida como mera «competencia». El éxito de la sociedad industrial iba a conseguir un «vuelco» hacia lo económico, de manera que el espacio central de referencia social –que había estado en lo teológico en el siglo xvi, en la racionalidad científica en el siglo xvii y en el humanismo en el siglo xviii– fue escorándose desde el siglo xix hacia lo económico, para convertirse en una

14. Otro problema añadido es que, según los autores, estos conceptos se intercambian. Lo relevante, mas allá de los nombres, está en entender que la convivencia social está atravesada necesariamente por el conflicto y, en su extremo, implica poner en juego la propia vida por defenderse de quien está dispuesto a arriesgar la suya para derrotar tu idea (incluso en momentos de paz, ese conflicto está presente cuando se defiende una Constitución –o la propia democracia– de sus enemigos). Al lado de este extremo (que, como dice Sheldon Wolin, es «episódico, raro») están todos los elementos que se derivan de este marco general, que son más cotidianos (la «política» que, siguiendo con Wolin, es «continua, incesante e infinita»), elementos que ya no son agónicos, que tienen detrás la idea de lo político pero que no lo viven con dramatismo (igual que comer cada día no se convierte, para los que tienen la fortuna de poder hacerlo, en una lucha desesperada contra la escasez). Esta diferenciación entre la política y lo político está al servicio de la recuperación de la esencia conflictiva de la convivencia humana. Lo relevante es entender que si se pierde la condición conflictiva de lo político, difícilmente se tendrán herramientas para defender la democracia. Ver S. Wolin: «Fugitive Democracy» en Sheyla Benhabib (ed.): *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, New Jersey, 1996.

15. FCE, México DF, varias ediciones.

economía signada por lo tecnológico en el siglo xx y, por tanto, definida por la idea de neutralidad. Es en este ámbito donde aparece la reflexión sobre el «fin de la política» o el advenimiento de la «pospolítica», ese momento en el cual la ausencia del conflicto como discurso no lleva a que las víctimas dejen de existir, sino a que carezcan de explicación para su muerte civil. En esa lectura, la democracia deja de ser el «poder» del *demos* para definir un *demos* parcial compuesto solamente por los triunfadores de la competencia social¹⁶.

■ La infinitud del conflicto: no hay democracia sin politización

La esencia de la política es la probabilidad de la obediencia, la asunción de que siempre hay conflicto pues siempre hay un movimiento provocado por el anhelo imitativo de igualdad. El conflicto es lo que pone en marcha a las sociedades, ya que siempre existe esa tensión para no morir en ninguna de sus vertientes (perder la vida por falta de condiciones materiales o por ser asesinado; no reproducirse; tener una mala vida según las proporciones de ese lugar y momento sociales; o no poseer remedios simbólicos a la muerte, en forma de religión, nación o sentido). El conflicto es un equilibrio inestable de

seres humanos que viven en el tiempo, es decir, que envejecen, que pierden constantemente energía camino de la muerte. Existirá conflicto mientras haya seres humanos que piensen que merecen algo y no lo tienen.

**Una mayor politización
implica, por tanto, una mayor
posibilidad de avanzar en la
emancipación. Por el contrario,
despolitizar es abrir la puerta
a la marcha atrás social.
Despolitizar es particularizar,
dejar de pensar las implicaciones
colectivas de un asunto ■**

Presumiblemente, entonces, siempre habrá conflicto, salvo en un futuro cuyos contornos de perfección no dejan también de producir inquietud. No es posible la democracia sin la politización. En cuanto algo deja de

estar politizado, es decir, en el momento en que queda fuera del conflicto al considerarse *patrimonio común y compartido*, se deja abierta la puerta para que los que no creen en esa regla o prefieren beneficiarse de esa relajación la incumplan (así es como se ha vaciado el contenido de la democracia). En cambio, si la sociedad está politizada, siempre está «despierta», en vigilia para evitar esos comportamientos. Una mayor politización implica, por tanto, una

16. C. Schmitt: *El concepto de lo político* [1932], Alianza, Madrid, 1987. Para la revisión filosófica de la diferencia entre la política y lo político, v. Olivier Marchart: *El pensamiento político posfundacional*, FCE, Buenos Aires, 2009.

mayor posibilidad de avanzar en la emancipación. Por el contrario, despolitizar es abrir la puerta a la marcha atrás social. Despolitizar es particularizar, dejar de pensar las implicaciones colectivas de un asunto. Como quiera que es bastante probable, como demostró Albert O. Hirschman en *Interés privado, acción pública*¹⁷, que las sociedades oscilen pendularmente entre ambos extremos cuando se dejan a su propio funcionamiento, la única posibilidad de evitar que se replieguen a la vida privada es mantener la politización social, mantener despierta la tensión. Hacer de la corresponsabilidad una obligación. Ignorar no es un derecho. Precisamente, todo lo contrario de lo que ofrece la sociedad del entretenimiento y el espectáculo, es decir de nuestras sociedades «saturadas audiovisualmente». La tarea de transformación social pasa por entender la tensión necesaria entre individuo y colectivo, y usarla para aumentar la libertad y la justicia, es decir, la emancipación. Politizar sin caer en el *totalitarismo*; respetar la condición individual sin alimentar la insolidaridad y el egoísmo¹⁸. Politizar para reconstruir la democracia con las nuevas realidades del siglo xxi. Solo cuando se asume acriticamente la idea de la *pospolítica* se pueden entender los rasgos autoritarios que acompañan algunas de las definiciones de la *posdemocracia* (la entrega de la gestión colectiva a los «expertos», la externalización de las decisiones, la burocratización de los partidos, el gobierno de las grandes empresas o, traído a la actual crisis, el dominio absoluto de la economía financiera sobre la realidad social).

■ El camino de la posdemocracia: de la crisis de legitimidad a la crisis de gobernabilidad

Desde finales de los años 70 se empezó a construir en el mundo occidental una nueva práctica social, económica y política que iba a cambiar la faz del planeta. Si bien crecían por un lado los regímenes formalmente democráticos, la calidad de la democracia (su condición real de *gobierno para el pueblo*) empeoraba sus índices. El crecimiento de los regímenes no democráticos tras 1989 –especialmente en Asia y África– agravaba el problema, al arrebatar a las diferentes ciudadanías la reclamación real de las bondades de esa forma de gobierno (participación ciudadana, rendición de cuentas, estabilidad institucional, publicidad, seguridad, libertad y bienestar)¹⁹. Las recurrentes crisis del sistema económico capitalista no desembocaban, como pretendía cierto marxismo idealista, en la quiebra final del sistema, pero sí es cierto que el

17. FCE, México, DF, 1986.

18. J.C. Monedero: *El gobierno de las palabras*, cit.

19. Manfred G. Schmidt: «Vom Glanz und Elend der Demokratie nach 1989» en Claus Leggewie y Richard Münch (eds.): *Politik im 21. Jahrhundert*, Suhrkamp, Fráncfort, 2001.

Como adelantado de esa nueva gran transformación operó el renovado sentido común, creado en centros de pensamiento neoliberales, a los que se les encargó la tarea de deslegitimar los discursos colectivos y de cuantificar y argumentar el agotamiento del Estado de Bienestar ■

abanico de soluciones para salir de las crisis de subconsumo o de sobreproducción cada vez es más estrecho.

Como adelantado de esa nueva *gran transformación* (contraria a la intervención del Estado en la economía) operó el renovado sentido común, creado en centros de pensamiento neoliberales, a los que se les encargó la tarea de deslegitimar los discursos colectivos, de alentar el individualismo y de cuantificar y argumentar el agotamiento del Estado de Bienestar y el de las propuestas transformadoras.

Era el momento del «capitalismo popular» y de la recuperación de la mano invisible, de la autorregulación mercantil y del «vicios privados, virtudes públicas». Si en la década de 1930 se había empezado a entender la necesidad de crear mecanismos reguladores del capitalismo que cerraran el camino a las guerras mundiales (es lo que Karl Polanyi llamó la *gran transformación* y que iba desde el *New Deal* estadounidense a la industrialización sustitutiva de importaciones latinoamericana, pasando por la planificación, los Ministerios de Industria europeos o las misiones sociales en la II República española), el impulso neoliberal desencadenado con las crisis del petróleo de 1973 y 1979 operó en la dirección opuesta. Fueron los años de la «cruzada» neoliberal y anticomunista dirigida por Thatcher en Gran Bretaña, Ronald Reagan y George Bush en Estados Unidos, Helmut Kohl en Alemania, Juan Pablo II en el Vaticano (no en vano era el primer Papa polaco de la historia, en coincidencia con la primera oposición triunfante a la hegemonía soviética realizada por el sindicato Solidaridad). Esa lucha contra la izquierda social y política terminaría por llevarse por delante al socialismo y al conjunto de la izquierda, bien porque renunciaron a buena parte de su ideario (François Mitterrand, Felipe González, Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, Carlos Andrés Pérez, el peronismo, terceras vías, etc.), bien porque se hundirían electoralmente al ser entendidas como fuerzas del pasado (partidos comunistas y poscomunistas).

Mientras que Occidente podía paliar en parte este proceso (sin excluir a zonas importantes de su población) gracias al dominio económico sobre capas amplias del planeta, esto no era posible desde el Tercer Mundo. De ahí que una vez puesto en marcha el Estado social en Europa, había que convencerlo de que no abandonara las coordenadas de subordinación y que, al tiempo, tampoco reclamase los niveles de inclusión occidentales. El recurso fue el concepto de

«desarrollo», principio que se une a las ideas de civilización y progreso como un poderoso recorte de la realidad que cierra el pasado y el futuro. A menudo el desarrollo no ha sido sino una estrategia de control, y las ONG, supuestamente organizaciones éticas de la sociedad civil, no son sino organizaciones cuya misión es *desarrollar* el Tercer Mundo. De ahí que esos organismos, que parecían sustitutos emancipadores de los partidos, con frecuencia no hayan sido sino el caballo de Troya del neoliberalismo posterior²⁰.

Pero el modelo neoliberal ahonda necesariamente las brechas sociales. Cuando la «democracia liberal» se convirtió en «liberalismo democrático», en el que el «gobierno del pueblo» se sustituyó por el «gobierno de los políticos», se empezó a cocinar un malestar que tomó forma en el lenguaje político. Esas carencias de lo sustantivo de la democracia intentaron solventarse con refuerzos adjetivos. Por eso empezó a hablarse de «déficit democrático» y a acompañar el término «democracia» con calificativos como «delegativa», «de baja intensidad», «incompleta», «incierto» o, en la exacerbación de la paradoja, «autoritaria»²¹. En la expresión de Boaventura de Sousa, estamos ante sociedades formalmente democráticas y socialmente fascistas. Con nombre de democracia pero con prácticas totalitarias que se miden en una exclusión que puede alcanzar a más de la mitad de la población (esa realidad, que parecía estrictamente periférica, llegó en la primera década del siglo XXI al centro, como demostraría el huracán Katrina en EEUU, o a la semiperiferia, como indican las cifras de desempleo y pobreza en Grecia, Portugal o España). La idea de sociedades formalmente democráticas y socialmente fascistas (lo que no debe confundirse con el fascismo político de los años 30) coincide con algunos aspectos de la llamada «posdemocracia» –en su vertiente nostálgica–, pero entiende que hay un principio de causalidad entre el sistema capitalista y el vaciamiento de la democracia que tiene lugar cuando la tasa de ganancia o el privilegio de los sectores predominantes están en cuestión²².

20. Carlos Gómez Gil: *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*, Icaria, Barcelona, 2004.

21. José Nun: *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, FCE, México, DF, 2001.

22. Para la caracterización del fascismo social, v. B. de Sousa Santos: «La reinvencción de la democracia» en *El milenio huérfano*, Trotta, Madrid, 2005. Dice Santos: «No se trata de un regreso al fascismo de los años 30 y 40. No se trata, como entonces, de un régimen político sino de un régimen social y de civilización. El fascismo social no sacrifica la democracia ante las exigencias del capitalismo sino que la fomenta hasta el punto en que ya no resulta necesario, ni siquiera conveniente, sacrificarla para promover el capitalismo. Se trata, por lo tanto, de un fascismo pluralista y, por ello, de una nueva forma de fascismo» (p. 311). Los fascismos sociales serían de siete tipos: el fascismo del *apartheid* social; el fascismo del Estado paralelo; el fascismo paraestatal; el fascismo territorial; el fascismo populista; el fascismo de la inseguridad; y el fascismo financiero (el más virulento). V. tb. B. de Sousa Santos: *Conocer desde el Sur*, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, UNMSM / Unidad de Post Grado, Lima, 2006, disponible en <<http://es.scribd.com/doc/50518612/Santos-Boaventura-de-Sousa-Conocer-Desde-El-Sur>>.

■ ¿Puede permanecer igual la democracia cuando cambia la articulación de la política?

Las sospechas ante todos los neologismos no deben hacernos olvidar que la mejor trampa tiene siempre algo de verdad. De ahí que no podamos afirmar que no se hayan producido cambios en el ámbito político, cambios que están transformando las estructuras básicas de la política. Más allá de los aspectos netamente ideológicos (que analizaremos más adelante), parece haber consenso en que existen nuevas formas de gobierno (si bien no se presupone que al mismo nivel), propias de una situación diferente, que necesariamente incorporarán a los siguientes agentes:

- a) la administración central;
- b) otros actores políticos institucionales subestatales y supraestatales (administraciones locales, regionales y municipales, organismos públicos internacionales, entidades regionales –UE, Mercosur, NAFTA, ALBA–);
- c) organismos públicos de gestión privada (los llamados «quangos», organismos cuasi gubernamentales pero que ocupan parcelas crecientes de la administración y que quedan al margen de la fiscalización electoral, tales como bancos centrales, comisiones de bolsa, organismos energéticos, etc.);
- d) actores políticos no estatales de carácter público (sindicatos, asociaciones, ONG, colectivos sociales, movimientos ciudadanos, iglesias, redes universitarias y científicas);
- e) actores políticos no estatales de carácter privado (empresas transnacionales, organismos internacionales privados, grupos de interés, patronales, agencias de valoración, etc; aquí cabrían también las redes criminales de alcance mundial capaces de determinar políticas públicas).

Además, en vez del funcionamiento jerárquico estatal, lo político incorporaría un trabajo horizontal en el que serían determinantes las redes organizativas, toda vez que los *centros de gravedad* sociales habrían desaparecido o no serían reconocidos como tales. El discurso de la posmodernidad acerca de la puesta en cuestión de un *centro de referencia* social de validez colectiva se muestra aquí sustancialmente correcto, dando la política necesaria entrada a otros agentes sociales y obligando a replantearse la idea de la soberanía y la idea de democracia²³. Sin embargo, una pregunta queda sin responder: ¿a quién corresponde la representación de los intereses colectivos una vez destituido el Estado de esa tarea?

23. Klaus von Beyme: *Teoría política del siglo xx*, Alianza, Madrid, 1994.

En estas nuevas formas de lo público es común que se presente y use el concepto de *governabilidad*, supuestamente depurado de connotaciones ideológicas. Se trataría de la simple posibilidad del ejercicio pacífico y consensuado del poder político, de la capacidad de lograr obediencia (hegemonía), acumulación económica y confianza entre los ciudadanos. Sin embargo, esa idea de *orden y consenso* (ausencia de conflicto) que incorpora la gobernabilidad es el núcleo ideológico que después se trasladaría a otra palabra comodín, «*gobernanza*». Como vemos, en ese viaje se corre el riesgo tanto de asumir la retirada del Estado como articulador del interés común, como de aceptar una concepción de sociedad civil complaciente, que ha perdido la capacidad crítica y el impulso social transformador. ■

La idea de gobierno que recogerá finalmente el concepto de *gobernanza* estaba expresada con claridad en una obra ya clásica de James Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, elocuentemente titulada *Gobernanza sin gobierno. Orden y cambio en la política mundial*²⁴. En ese trabajo se reseñaba cómo la economía iba haciéndose cada vez más global sin que eso significase que fuera acompañada de formas democráticas de gobierno igualmente mundiales. La gestión política ya no era una cosa de los Estados.

■ En defensa de la ingobernabilidad: más allá de la posdemocracia

La *ingobernabilidad*, en definitiva, es el concepto con el que se quiere justificar la quiebra de, al menos, cuatro bienes públicos: la *legitimidad democrática* (otorgada por el Estado democrático); el *bienestar social* (otorgado por el Estado social); la *seguridad jurídica* (otorgada por el Estado de derecho) y la *identidad cultural* (otorgada por el Estado nacional o plurinacional). En el discurso de la ingobernabilidad el problema no es la quiebra de esas redes de seguridad institucional, sino las dificultades para que el sistema de dominación y la obligación política de los ciudadanos se mantengan.

24. J. Rosenau y E.-O. Czempiel (eds.): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

De ahí que el impulso social (de la plaza de Tahrir de Egipto al movimiento de los indignados en España, de #yosoy132 de México a *Occupy Wall Street* en Nueva York, de la plaza Syntagma de Atenas al movimiento estudiantil chileno) implique una *reinención de la democracia y del Estado*. Este impulso debe funcionar como una solución superadora del momento anterior. Debe notarse que, como enseñó el instrumental marxista, el capitalismo solventa sus crisis recurrentes incrementando los ámbitos mercantilizados. Esas crisis las ha superado históricamente difiriendo los problemas que surgieron durante el periodo de posguerra hacia el futuro: a las generaciones posteriores, al medio ambiente y al Sur. Hoy esa válvula está cerrada. De manera que la evidencia histórica permite entender que la solución va a pasar por un incremento de la represión.

No se trata, pues, ni de recuperar el pasado (el Estado keynesiano o fordista de posguerra) ni de negarlo (sustituirlo por una rearticulación sobre la base del mercado). La democracia del siglo XXI debe dar cuenta de las críticas al

**La democracia del siglo XXI
debe dar cuenta de las
críticas al Estado social
y democrático de derecho
realmente existente
realizadas durante décadas y
desde diferentes lugares ■**

Estado social y democrático de derecho *realmente existente* realizadas durante décadas y desde diferentes lugares: desde el pensamiento liberal (criticando el paternalismo, la ineficiencia, el clientelismo); desde el marxismo (el mantenimiento de la explotación, la alienación, el debilitamiento de la conciencia crítica ciudadana); desde el ecologismo (el productivismo esquilador de la naturaleza); desde la crítica generacional (la hipoteca

transmitida a los que vienen detrás); desde el pacifismo (el entramado militar-económico, el keynesianismo de guerra, la violencia); desde el feminismo (el patriarcado, la desigualdad de género); desde la crítica posmoderna (el ahogamiento de la individualidad y de la diferencia, la homogeneización cultural, las jerarquías); o desde la periferia mundial (el incremento de las diferencias Norte-Sur, el neocolonialismo). Por esto, también se deben repasar críticamente las respuestas tradicionales dadas por los Estados de posguerra a las demandas ciudadanas. La experiencia del siglo XX debe incorporarse. Al ser la política tanto *polis* (la ciudad presente) como *polemos* (la ciudad a construir), la acción colectiva debe asumir como eje de su reflexión una clara noción de lo que quiere conservar, de lo que quiere desterrar y de lo que necesita construir.

Por tanto, deben constatarse con objetividad los errores cometidos en la gestión del sistema capitalista tanto en su vertiente socialdemócrata como desde la democristiana o liberal. El desmantelamiento del Estado social y democrático de derecho o el agotamiento del modelo no pueden evitarse simplemente con posiciones reactivas que no den respuesta al fondo de verdad de las críticas que reclaman su superación. De ahí que lo virtuoso para la reinención de la democracia no está en la idea de una «posdemocracia» nostálgica que crea posible el regreso al pasado, sino una «posdemocracia» enfadada que entienda que no existe la posibilidad de recuperar el gobierno de las mayorías sin recuperar el conflicto.

Las funciones tradicionales desempeñadas en las democracias liberales por los partidos políticos ya no son patrimonio exclusivo de estas asociaciones, aunque sigan siendo responsables directas del funcionamiento estructural del Estado. Si los partidos fueron la herramienta por excelencia en la construcción de los Estados sociales y democráticos de derecho, en el siglo xxi las siguientes etapas emancipatorias van a tener como sujetos intermediarios nuevas formas. Por ese motivo, estas nuevas formas de democracia deben incorporar el valor menos utilizado de lo político durante la segunda mitad del siglo xx, que a su vez es el que más información porta: la ciudadanía crítica organizada en la pluralidad de movimientos sociales a la busca de la organización política perdida²⁵.

Es cierto que, al romperse la lógica lineal, surgen lo que Ilya Prigogine ha llamado «estructuras disipativas»²⁶, ese punto en que el hielo se quiebra y permite que de esa fractura surjan nuevas formas incalculables con la información disponible. Pero por eso mismo nada más prudente que intentar obtener el máximo de información posible. El cálculo infinitesimal debe aplicarse a la vida política, entendiendo que, pese a que la transformación puede operar con bifurcaciones inesperadas, no dejará de ser cierto que los cambios son fruto de la tensión entre lo existente, su crítica y la oferta de realidades alternativas.

En una palabra: la utopía, el motor que impulsa la transformación social hacia una dirección definida por las aspiraciones de una ciudadanía formada y consciente. Pero una utopía que al igual que rechaza el mito del Estado y el mito del

25. Allí donde en el siglo xx fueron los partidos políticos los principales hacedores de los Estados sociales y democráticos de derecho, en el siglo xxi van a compartir necesariamente protagonismo con (y a veces a cederlo a) los nuevos movimientos sociales y otras formas de organización política aún no consolidadas que se correspondan con las nuevas realidades y exigencias.

26. I. Prigogine: *Las leyes del caos*, Crítica, Barcelona, 1999.

mercado, no construye el mito de la sociedad civil como espacio mágico donde la realidad humana juega a olvidarse de su condición. Una utopía con los pies en el suelo. En mitad de una época signada por la confusión, el marco de convivencia va a estar determinado no tanto por lo que la ciudadanía sabe que quiere como por lo que sabe que no quiere. No se trata, por tanto, de ninguna mirada melancólica al pasado, sino de una respuesta audaz a la altura de la crisis sistémica que ya está consolidada desde el hundimiento de Lehman Brothers. No menos democracia, sino más democracia. No menos conflicto, sino más conflicto. Las tribulaciones en Europa están trayendo, como todas las épocas de crisis, una gran clarificación. Las elecciones en Grecia en junio de 2012 han demostrado que hay una confrontación entre el marco institucional vigente y las necesidades populares. La UE –incluidos los partidos socialdemócratas, de hacer caso a las declaraciones del presidente francés François Hollande en que descalifica la opción de la izquierda radical Syriza– no tolera procesos electorales en los que se confronten modelos diferentes. El abanico democrático restringe el ámbito de decisión a cuestiones anecdóticas. El pliegue de la democracia europea a las exigencias de *los mercados*, representados por Alemania, no solamente está vaciando de contenido social el constitucionalismo europeo, sino que está regresando a situaciones de los años 30 que invitan a la preocupación. Si es posible que un pequeño país como Grecia, de 11 millones de habitantes, ponga en jaque a la UE –con 500 millones– es solamente por los débiles mimbres que están sosteniendo a Europa y el modelo neoliberal. De ahí la campaña del miedo que, sin embargo, solo muy apretadamente se oyó desde el país heleno.

¿Posdemocracia? El concepto no hace justicia ni al cambio de modelo que está en marcha ni a las razones estructurales del vaciamiento democrático. El escenario muestra una detención de los procesos democráticos y, enfrente, la emergencia de nuevas formas de articulación política. ¿Es «populista» la politización de sociedades desestructuradas o se trata del primer paso para la reinvencción –en cualquier dirección– de la democracia? La impotencia de la UE –pero también del G-7, del G-8 o del G-20– demuestra que lo que está en cuestión es el pacto social que sostuvo el Estado social y democrático de derecho. Pensar en qué puede sustituirlo da vértigo. Los retrocesos son evidentes. El porvenir, incierto. Tiempos, por tanto, de acompañar con reflexión audaz la acción colectiva desobediente. La oscilación es, como vio América Latina hace una década, entre el miedo a regresar al pasado y la esperanza de enfrentar la novedad signada por la utopía. Y, como nos invita a recordar Jean-Paul Sartre, una idea, antes de hacerse realidad, tiene una extraña semejanza con la utopía. ☐

Democracia participativa y sostenibilidad ambiental

*Una revisita
a las lecciones
de América Latina*

BENJAMIN GOLDFRANK

El presupuesto participativo (PP) es un proceso mediante el cual los ciudadanos intervienen en una serie de reuniones programadas cada año con las autoridades gubernamentales y pueden contribuir de manera voluntaria y regular en la toma de decisiones relacionadas con el presupuesto público. Este artículo describe algunos experimentos en este campo desarrollados en América Latina y revela diferencias considerables entre países. El autor argumenta que el PP representa una innovación prometedora para el desarrollo urbano, pero sus resultados en la región son disímiles porque un PP eficaz y sostenible suele requerir una combinación de factores que no es común en América Latina.

Las experiencias de participación ciudadana en los procesos locales de elaboración de presupuestos se iniciaron a comienzos de los años 90 en América Latina bajo el nombre de presupuesto participativo (PP) y continuaron proliferando en el siglo XXI a escala regional y global¹. El PP es un proceso mediante el cual los ciudadanos –como individuos o a través de asociaciones civiles– intervienen en una serie de reuniones programadas cada año con las autoridades gubernamentales y pueden contribuir de manera voluntaria y

Benjamin Goldfrank: doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de California en Berkeley y profesor asociado en la Universidad de Seton Hall. Es autor de *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left* (Pennsylvania State University Press, University Park, 2011).

Palabras claves: democracia, presupuesto participativo, política urbana, medio ambiente, urbanización, desarrollo sostenible, América Latina.

Nota: traducción del inglés de Mariano Grynszpan.

1. Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti y Anja Röcke: «Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide: An Invitation to Global Cooperation» en *Dialog Global* N° 25, Capacity Building International, Bonn, 12/2010.

regular en la toma de decisiones relacionadas al menos con una parte del presupuesto público. Muchos académicos, activistas políticos y organismos de desarrollo internacional impulsan el PP como una herramienta apta para mejorar los gobiernos locales, ya que, por ejemplo, ayuda a alcanzar una mayor responsabilidad y capacidad de respuesta, reduce la corrupción, estimula la acción de las asociaciones civiles y amplía el acceso a los servicios urbanos².

Los temas ecológicos no han tenido demasiada relevancia en los estudios sobre esta materia. Sin embargo, América Latina presenta una alta tasa de urbanización, muestra una gran vulnerabilidad a los riesgos ambientales y, según las previsiones de los científicos, se encamina a un empeoramiento de esta situación debido al cambio climático³.

Dentro de este marco, las investigaciones recientes realizadas por varios expertos sugieren que el PP representa un medio potencial para incorporar la participación ciudadana a la gestión ambiental y a la promoción de un desarrollo sostenible⁴. La ciudad brasileña de Porto Alegre alberga el proceso de PP más conocido y suele ser mencionada como caso emblemático. No obstante, a medida que aumenta la atención académica, cada vez son más los especialistas que comienzan a notar variaciones significativas en los resultados a lo largo de diferentes ciudades y países. Con frecuencia, lo observado no coincide con las expectativas de los impulsores y obliga a abandonar tempranamente las experiencias de PP⁵. Por lo tanto, hoy se cuestiona tanto la utilidad de este proceso como su propia sostenibilidad.

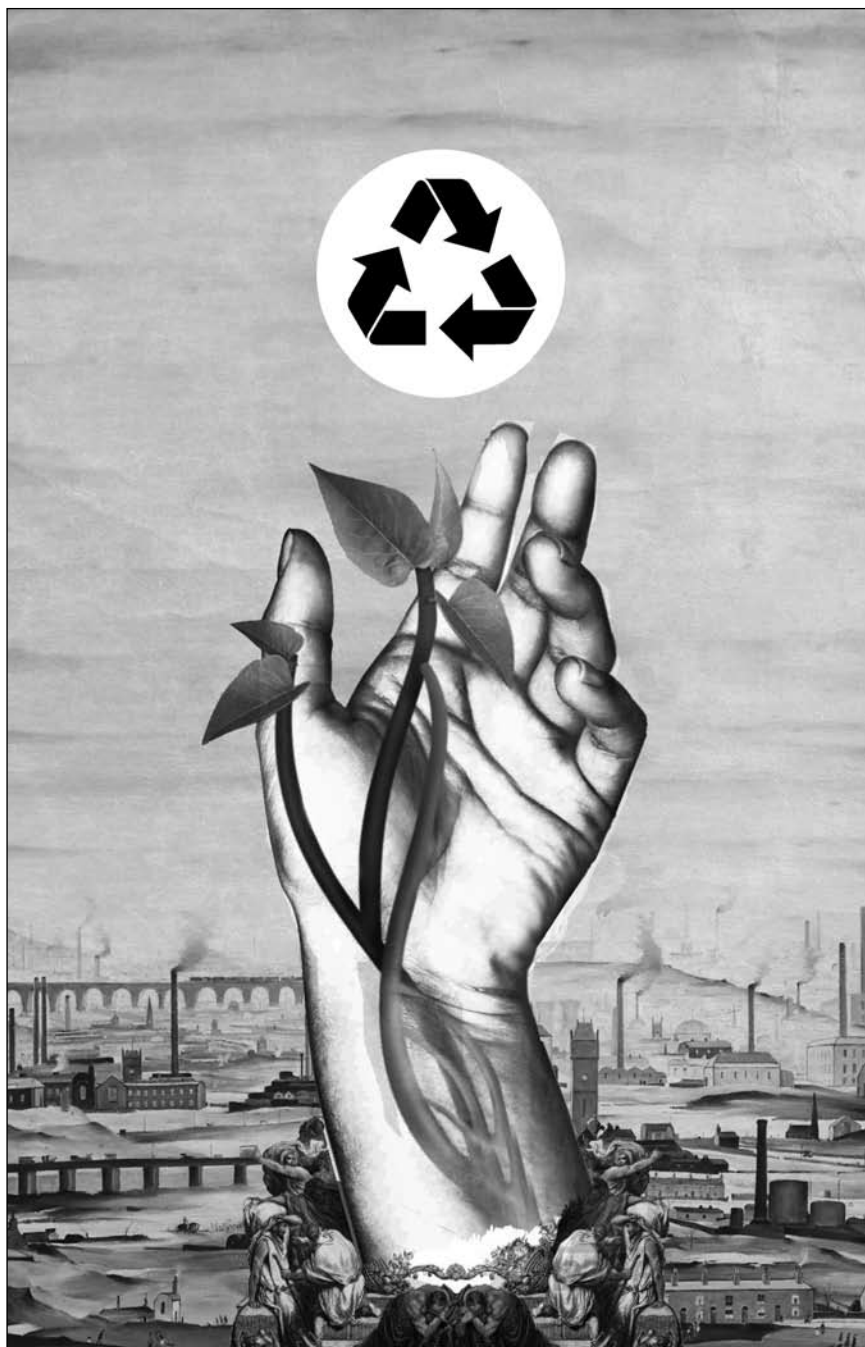
Este artículo examina la relación que existe entre el PP y la sostenibilidad. Para ello, analiza tres preguntas en el contexto latinoamericano: ¿tiene el PP un potencial suficiente para contribuir al desarrollo urbano sostenible? ¿Cuál ha sido la eficacia del PP a la hora de mejorar los gobiernos locales dentro de

2. B. Goldfrank: *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*, Pennsylvania State University Press, University Park, 2011.

3. Jorgelina Hardoy y Patricia Romero-Lankao: «Latin American Cities and Climate Change: Challenges and Options to Mitigation and Adaptation Responses» en *Current Opinion in Environmental Sustainability* vol. 3 N° 3, 2011.

4. David Satterthwaite: «How Urban Societies Can Adapt to Resource Shortage and Climate Change» en *Philosophical Transactions of the Royal Society* vol. 369 N° 1942, 2011.

5. B. Goldfrank: «Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting» en Anwar Shah (ed.): *Participatory Budgeting*, Banco Mundial, Washington, DC, 2007; Danielle Martins Duarte Costa: «Vinte anos de orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros» en *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* vol. 15 N° 56, 2010; Paolo Spada: «Political Competition and the Diffusion of Policy Innovations in Local Government: The Case of Participatory Budgeting in Brazil», trabajo presentado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Toronto, 2010.



la región? ¿Por qué el PP ha sido más eficaz y sostenible en algunas ciudades que en otras? Estas preguntas se responden sucesivamente a lo largo del texto. En pocas palabras, lo que afirmo es que el PP efectivamente constituye una innovación prometedora para el desarrollo urbano sostenible, pero sus resultados en América Latina son disímiles porque un PP eficaz y sostenible suele requerir una combinación de factores que no es común en la región.

Las siguientes líneas describen el proceso y delinean las conexiones con la sostenibilidad; luego, se examina el impacto ambiental del PP en tres ciudades pioneras (Porto Alegre, Montevideo y Caracas), mostrando su carácter promotor y al mismo tiempo su aspecto precario. En las secciones posteriores se describen e intentan explicar los diversos grados de eficacia y sostenibilidad del PP en varios países latinoamericanos. A modo de conclusión, se sugieren caminos a través de los cuales las organizaciones internacionales de desarrollo podrían fomentar un PP más eficaz y sostenible, a fin de que el método contribuya a su vez a alcanzar la sostenibilidad urbana.

Antes de continuar, conviene describir brevemente las prácticas típicas del PP sobre la base de la experiencia de Porto Alegre⁶. Cada año, los ciudadanos se reúnen en asambleas públicas abiertas para evaluar la acción del gobierno y establecer prioridades de inversión para los distintos barrios y distritos, y para la ciudad en su conjunto. Los participantes debaten y votan para determinar cuáles serán las prioridades en materia de políticas sociales, proyectos de infraestructura y programas de desarrollo. Una vez definidas las prioridades presupuestarias, eligen delegados distritales (o temáticos) y representantes para un consejo municipal. Estos delegados y representantes se reúnen con funcionarios de la ciudad a lo largo del año para negociar el documento presupuestario final y deliberar acerca de posibles cambios en la normativa del proceso. Los funcionarios de la ciudad incorporan las prioridades de cada distrito para desarrollar un plan anual de inversiones y servicios, que se incluye en el presupuesto. En el marco de ese plan, se asignan recursos por regiones aplicando una fórmula que tiene en cuenta el tamaño de la población, la necesidad de infraestructura o servicios y las prioridades fijadas. Tras la aprobación definitiva por parte de la legislatura municipal, el plan de inversiones y servicios se distribuye a los delegados del presupuesto y los representantes en el consejo. Al año siguiente, se emite una lista donde se detalla el nivel de ejecución efectiva de las inversiones y los

6. Para más detalles, v. B. Goldfrank: *Deepening Local Democracy in Latin America*, cit., capítulo 5.

servicios previstos. A partir de esos datos y sus observaciones personales, los delegados evalúan la acción del gobierno e interpelan directamente a los funcionarios durante las asambleas públicas.

■ Urbanización, sostenibilidad y PP

El rápido proceso de urbanización y crecimiento económico que se manifiesta en el Sur global (especialmente en China y la India, pero también en América Latina) aumentó los temores relacionados con la destrucción ambiental, el mayor uso de los combustibles fósiles y la aceleración del cambio climático. La tasa latinoamericana de urbanización ha sido muy superior a las de Asia y África, con valores de casi 80% en 2010⁷. Varios expertos en medio ambiente ven las ciudades como un problema ecológico debido al uso intensivo de recursos, la generación de residuos y las elevadas emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, al mismo tiempo, el fenómeno también aparece como una potencial solución: si se administra de manera acertada y se aprovecha la densidad en relación con el transporte público y los edificios de usos múltiples o multifamiliares, las ciudades permiten utilizar la energía y otros recursos de forma más eficiente⁸. Como señala Robert McDonald: «La urbanización será el principal obstáculo y la principal oportunidad para el desarrollo sostenible»⁹. A la pregunta de cómo gobernar las ciudades para evitar la futura degradación ambiental, se suma otra igualmente importante: cómo abordar los graves riesgos ecológicos que hoy amenazan a los residentes urbanos más pobres, especialmente en el Sur global. Con diversa magnitud según las ciudades, los problemas incluyen el inadecuado acceso al agua, las malas condiciones sanitarias, la recolección de residuos deficiente y la presencia de viviendas precarias, expuestas a inundaciones y derrumbes ■

7. J. Hardoy y P. Romero-Lankao: ob. cit., p. 158.

8. «Global Urbanization: Can Ecologists Identify a Sustainable Way Forward?» en *Frontiers in Ecology and the Environment* vol. 6 N° 2, 2008; Banco Mundial: *Cities and Climate Change: An Urgent Agenda*, BM, Washington, DC, 2010; D. Satterthwaite: ob. cit.; J. Hardoy y P. Romero: ob. cit.

9. R. McDonald: ob. cit., p. 100.

precarias, expuestas a inundaciones y derrumbes¹⁰. A pesar de haber provocado solo una mínima parte del cambio climático y de vivir en condiciones que ya resultan difíciles, los ciudadanos más pobres serán los más afectados en el futuro. Es por ello que se impulsan propuestas tendientes a incluir «una perspectiva de las acciones de adaptación que beneficie a los pobres» y a garantizar que «los grupos de bajos ingresos y sus organizaciones comunitarias puedan acceder a terrenos seguros y servicios municipales adecuados»¹¹.

Mientras la sostenibilidad equivale a «satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras, reduciendo drásticamente la pobreza y conservando los recursos vitales del planeta»¹², el gobierno local participativo –en particular, el PP– ha sido considerado como una herramienta prometedora para ayudar a alcanzar ese propósito, según lo expresado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹³

Todos señalan Porto Alegre como un ejemplo que muestra cómo el PP contribuye a la sostenibilidad urbana y promueve mejoras en los servicios públicos y la gestión ambiental ■

y por especialistas tales como David Satterthwaite¹⁴, Jorgelina Hardoy y Patricia Romero-Lankao¹⁵, y Caroline Kende-Robb y William Van Wicklin¹⁶. Estas fuentes coinciden en afirmar, por un lado, que un gobierno local eficiente permite seleccionar e implementar las políticas de reducción y adaptación necesarias para lograr un desarrollo urbano sostenible y, por el

otro, que el aumento de la participación ciudadana en el gobierno local es un paso crucial dentro de ese proceso. Todos señalan Porto Alegre como un ejemplo que muestra cómo el PP contribuye a la sostenibilidad urbana y pro-

10. D. Satterthwaite: «The Links between Poverty and the Environment in Urban Areas of Africa, Asia, and Latin America» en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* N° 590, 11/2003, p. 74.

11. J. Hardoy y P. Romero-Lankao: ob. cit., p. 158; D. Satterthwaite: «The Links between Poverty and the Environment in Urban Areas of Africa, Asia, and Latin America», cit., p. 88.

12. Robert W. Kates: «What Kind of a Science is Sustainability Science?» en *Proceedings of the National Academy of Science* vol. 108 N° 49, 2011; Banco Mundial: ob. cit.

13. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*, ONU, Santiago de Chile, 2011, pp. 49-55 y 53.

14. D. Satterthwaite: «The Links between Poverty and the Environment in Urban Areas of Africa, Asia, and Latin America», cit., p. 89; «How Urban Societies Can Adapt to Resource Shortage and Climate Change», cit., pp. 1777-1778.

15. Ob. cit., p. 161.

16. «Giving the Most Vulnerable a Voice» en Kulsum Ahmed y Ernesto Sánchez-Triana (eds.): *Strategic Environmental Assessment for Policies: An Instrument for Good Governance*, BM, Washington, DC, 2008, pp. 115-118.

mueve mejoras en los servicios públicos y la gestión ambiental. De acuerdo con la lógica subyacente, si se proporciona más información a los ciudadanos –especialmente a los sectores pobres y más vulnerables a los riesgos ambientales– y se les otorga una mayor influencia en las decisiones públicas, aumenta la probabilidad de que las políticas adoptadas sean exitosas para aliviar los problemas, realizar las adaptaciones necesarias y reducir la pobreza.

No obstante, a pesar de los elogios y las grandes esperanzas depositadas en este proceso, algunos estudios recientes llevados a cabo en Porto Alegre¹⁷, en otras ciudades brasileñas¹⁸ y en diversos puntos de América Latina¹⁹ despiertan un cierto escepticismo en torno del PP como panacea de desarrollo. Sobre todo, estas investigaciones muestran que el PP se implementa de forma diferente y, por lo tanto, arroja resultados disímiles según las ciudades; que en muchas ocasiones no se implementa aun cuando la legislación nacional lo exige y que a veces pierde impulso (o desaparece por completo) tras un cambio de autoridades locales. En lugar de abandonar la confianza en el proceso, es importante descubrir dónde y por qué ha sido más eficaz y buscar caminos para aumentar su potencial. La siguiente sección inicia estas tareas examinando las diversas experiencias adoptadas por tres ciudades latinoamericanas pioneras en PP.

■ Democracia local participativa y sostenibilidad urbana en tres ciudades

En 1989, 1990 y 1993, tres nuevos alcaldes reformistas asumieron sus mandatos en Porto Alegre, Montevideo y Caracas (Municipio Libertador), respectivamente. Los funcionarios electos iniciaron su gestión convocando a asambleas abiertas, en las cuales los ciudadanos presentaron una larga lista de demandas relacionadas con servicios urbanos y proyectos de obras públicas²⁰. Aunque estos alcaldes apuntaban más a «profundizar la democracia»

17. Sérgio Baierle: «Porto Alegre neoliberal. La decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo» en Andrés Falck y Pablo Paño Yáñez (eds.): *Democracia participativa y presupuestos participativos. Acercamiento y profundización sobre el debate actual*, Parlocal, Málaga, 2011.

18. Bernd Reiter: «The Limits of Popular Participation in Salvador, Brazil» en *Journal of Developing Societies* vol. 24 N° 3, 2008; Carew Boulding y Brian Wampler: «Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-Being» en *World Development* vol. 38 N° 1, 2010; D. Duarte Costa: ob. cit.

19. B. Goldfrank: «Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting», cit.; Egon Montecinos: «Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile. ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?» en *Revista de Ciencia Política* vol. 31 N° 1, 2011.

20. Ver B. Goldfrank: *Deepening Local Democracy in Latin America*, cit., donde se suministran las referencias completas.

que a resolver las preocupaciones ambientales, las demandas de las asambleas –que, en su mayoría, reflejaban los resultados de las encuestas de opinión pública– incluyeron como uno de sus ejes centrales el tratamiento de los riesgos ambientales. En Porto Alegre, el principal reclamo de los ciudadanos estuvo vinculado a las condiciones sanitarias básicas (sistema de alcantarillado); en Montevideo, la prioridad fue la recolección de residuos; y en Caracas, el suministro de agua ocupó el primer lugar de la lista. Luego las asambleas públicas iniciales se convirtieron en encuentros regulares entre los ciudadanos y los funcionarios municipales de los diferentes distritos. Allí no solo se debatían las decisiones en materia política y presupuestaria, sino que también se supervisaba su implementación. A medida que se desarrollaba este proceso, los gobiernos locales comenzaron a trabajar para cumplir sus promesas y responder a las demandas ciudadanas, que se habían multiplicado durante la

«década perdida» de los años 1980 (un periodo marcado por el aumento de la pobreza y la desigualdad, así como por el deterioro de los servicios públicos en toda la región).

Los nuevos alcaldes de Porto Alegre y Montevideo tuvieron mucho más éxito que el de Caracas, y sus organizaciones políticas lograron varios mandatos consecutivos en el nivel local e institucionalizaron el PP ■

Los nuevos alcaldes de Porto Alegre y Montevideo tuvieron mucho más éxito que el de Caracas, y sus organizaciones políticas –el Partido de los Trabajadores (PT) y el Frente Amplio (FA), respectivamente– lograron varios mandatos

consecutivos en el nivel local e institucionalizaron el PP, lo que permitió dar importantes pasos hacia un desarrollo urbano sostenible²¹. Por ejemplo, en aproximadamente 10 años, durante la década de 1990, tanto Porto Alegre como Montevideo vieron mejoras significativas en las condiciones sanitarias básicas (se redujo en más de 50% la cantidad de casas sin conexión al sistema de alcantarillado), en la gestión de residuos (se eliminaron más de 1.000 basureros ilegales en Montevideo y se triplicó la recolección de residuos sólidos en Porto Alegre), en el sector de la vivienda (miles de familias recibieron nuevas casas u obtuvieron mejoras estructurales) y en el transporte público (se extendió la red y se renovaron las flotas de ómnibus). Todo indica que la combinación entre los progresos en infraestructura y los avances experimentados simultáneamente por ambas ciudades en materia de asistencia sanitaria contribuyó a disminuir las tasas de mortalidad infantil.

21. B. Goldfrank: *Deepening Local Democracy in Latin America*, cit., capítulo 6.

Acompañado por la descentralización de las administraciones gubernamentales locales, el *pp* ayudó a alcanzar estos resultados positivos, ya que destacó e impulsó las prioridades de los ciudadanos, identificó las áreas problemáticas y promovió una mayor responsabilidad. En cambio, los tres años de *pp* en Caracas (1993-1995) no mejoraron demasiado la situación general, y la participación ciudadana en el proceso de presupuesto cayó vertiginosamente después de un comienzo prometedor. De todos modos, en Antímano, el distrito con el proceso más consistente, se construyeron acueductos y una planta de agua, aunque estas obras fueron inauguradas poco después de las elecciones municipales de 1995, cuyo escrutinio consagró a un nuevo alcalde que puso fin al *pp*. Cabe afirmar que el *FA*, que conserva el gobierno de Montevideo de manera ininterrumpida desde 1990, ha mejorado y ampliado el proceso en cuestión en los últimos años; en cambio, tras la derrota sufrida por el *PT* en los comicios de 2004, el *pp* de Porto Alegre involucionó gradualmente y hoy juega un papel mucho menos importante que en el pasado. Según Sérgio Baierle, quien analiza este proceso en la ciudad brasileña desde comienzos de los años 1990, en la actualidad solo 1% del presupuesto municipal se destina a las propuestas seleccionadas mediante el *pp*, hay más de 1.500 proyectos pendientes (aprobados, pero no implementados) y la cantidad anual de demandas populares aprobadas ha caído casi a la mitad²².

En otro trabajo donde se analizaban estas tres ciudades en la década de 1990²³, he sostenido que las diferencias claves radicaban en la naturaleza más descentralizada de Brasil y Uruguay y las características de los partidos opositores locales, que aparecían menos institucionalizados en Porto Alegre que en otras ciudades. De manera combinada, estas diferencias implicaban lo siguiente: los alcaldes de Porto Alegre y Montevideo tenían mayores responsabilidades y recursos para atender las demandas de los ciudadanos; los alcaldes de Montevideo y Caracas se encontraban con una fuerte resistencia a la apertura de canales de participación; como resultado, el *pp* de Porto Alegre contó con un diseño institucional más abierto e informal, que dio a los participantes mayor poder en la toma de decisiones, si se compara con Montevideo y, especialmente, con Caracas. El diseño institucional favorable alentó a los ciudadanos a seguir participando, a formar organizaciones para aumentar su influencia y a presionar al gobierno para que delegara el poder en más campos políticos. Sin embargo, el círculo virtuoso se vio interrumpido tras la derrota electoral del *PT* en Porto Alegre.

22. S. Baierle: ob. cit., pp. 423 y 445.

23. B. Goldfrank: *Deepening Local Democracy in Latin America*, cit.

Esta breve comparación entre las tres ciudades sugiere que, aunque el PP puede facilitar el desarrollo urbano sostenible, sus beneficios no se mantienen necesariamente a través del tiempo y el espacio. Aun cuando asuman el cargo alcaldes ideológicamente comprometidos con la democracia participativa, su presencia no puede asegurar el éxito del PP; y cuando deben dejar el puesto, existe el riesgo de que haya un retroceso en el camino recorrido hacia la sostenibilidad urbana.

■ Resultados disímiles del PP en América Latina

Es conveniente examinar la creciente cantidad de ciudades que utilizan el PP a lo largo de América Latina, no solo para sopesar su diverso grado de éxito y estabilidad, sino también para señalar, en la medida de lo posible, diferentes

**En la actualidad,
prácticamente todos los
países latinoamericanos
tienen al menos una ciudad que
aplica alguna forma de PP.
Las instituciones financieras
internacionales alentaron
a los gobiernos nacionales a
incorporar la participación
ciudadana en la determinación
de los presupuestos locales ■**

propuestas de mejora. En la actualidad, prácticamente todos los países latinoamericanos tienen al menos una ciudad que aplica alguna forma de PP. Este proceso se ha difundido en la región a través de dos vías principales: por un lado, un canal desde arriba hacia abajo, donde las instituciones financieras internacionales alentaron a los gobiernos nacionales a incorporar la participación ciudadana en la determinación de los presupuestos locales (o impusieron esa exigencia a cambio de un alivio de las deudas); por el otro, un canal desde abajo hacia arriba, don-

de los partidos políticos, las organizaciones sociales y los ocasionales alcaldes reformistas se vieron inspirados por el PP de otras ciudades (sobre todo, Porto Alegre), lo implementaron en sus propias jurisdicciones y formaron redes para promover el proceso a escala nacional²⁴. Los modelos de PP impulsados de manera externa muestran resultados diversos de los impulsados de manera interna.

24. Para analizar debates más detallados sobre las múltiples redes que promueven el PP, v. Esther Hernández-Medina: «Globalizing Participation: 'Exporting' the Participatory Budgeting Model from Brazil to the Dominican Republic» en *Berkeley Journal of Sociology* N° 51, 2007, e Y. Sintomer et al.: ob. cit., pp. 24-26.

En lo que respecta al PP impulsado de manera externa, un estudio comparativo realizado a fines de la década de 1990 y comienzos de la de 2000 en Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú mostró resultados generalmente pobres²⁵. La legislación nacional sobre participación ciudadana en el presupuesto subnacional –formalmente, solo en Perú se lo denominó PP– experimentó una implementación lenta y desigual en los cuatro países. En muchas ciudades, los alcaldes se negaron a aplicar la ley o la aplicaron con la exclusiva participación de sus aliados políticos, lo que significó una continuidad para las prácticas tildadas de clientelistas y corruptas. Por lo general, las tasas de participación ciudadana fueron bajas y las esperanzas de reducir la pobreza no llegaron a concretarse. De todos modos, algunas ciudades de estos países (especialmente en Perú y Bolivia) lograron alcanzar altos índices de participación, aumentaron la transparencia y expandieron el suministro de servicios municipales²⁶.

Una investigación más reciente sobre el PP en Perú confirma que la implementación sigue siendo dificultosa, aunque ya han pasado varios años desde que se aprobara la ley nacional en 2003. En una muestra de 638 distritos municipales, provinciales y regionales (sobre más de 2.000), la mayoría de ellos tenía un bajo grado de aplicación y dedicaba solo una pequeña parte del presupuesto de inversión a proyectos de PP, mientras que más de 20% de los distritos no había puesto en funcionamiento ni un solo proyecto priorizado por el PP²⁷. Sin embargo, de acuerdo con el estudio, la implementación más integral por parte de los alcaldes supuso un aumento estadísticamente significativo del gasto destinado a proyectos de infraestructura básica como agua y electricidad, y demostró una vez más el potencial del PP «para promover un gasto público con una orientación pro-pobre»²⁸. La cantidad de ciudadanos involucrados fue mayor en aquellos municipios con un PP más completo y, en general, las tasas de participación aumentaron anualmente desde 2005 hasta lograr que en 2008 unos 150.000 ciudadanos intervinieran en las asambleas²⁹.

También existen investigaciones menos sistemáticas sobre los resultados del PP en República Dominicana, otro país que insta formalmente a todos los

25. B. Goldfrank: «Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting», cit.

26. *Ibíd.*, pp. 111-116.

27. Banco Mundial: *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, BM, Lima, 2011, pp. 5-6.

28. *Ibíd.*, pp. 11-12.

29. *Ibíd.*, pp. 7-8, 10, 1. Con una población de aproximadamente 28 millones en 2008, esto representa una participación cercana a 0,5%.

municipios a aplicarlo y que representa un modelo híbrido entre los canales descendentes y ascendentes³⁰. Este caso vuelve a demostrar una implementación incompleta a través de las diferentes jurisdicciones. En 2006, un año antes de que se aprobara la ley nacional que instituyó el pp, la Federación Dominicana de Municipios informó que más de 75% de los gobiernos locales ya usaba ese mecanismo³¹. Cuatro años después del establecimiento de esta norma jurídica, aproximadamente 20% de los municipios aún no la había puesto en práctica. La legislación no prevé sanciones por incumplimiento, lo que ayuda

a explicar el escaso efecto de la ley en la adopción del pp³².

En Argentina, por ejemplo, el proceso tuvo más éxito en Rosario –donde se ha desarrollado durante una década, promoviendo la inclusión y una distribución más equitativa de los proyectos públicos– que en Buenos Aires ■

Los pp impulsados de manera interna muestran variaciones en cuanto a resultados y longevidad, tal como sugiere la bibliografía de estudios de casos y estudios cuantitativos. En Argentina, por ejemplo, el proceso tuvo más éxito en Rosario –donde se ha desarrollado durante una década, promoviendo la inclusión y una distribución más equitativa de los proyectos públicos– que en

Buenos Aires –donde sufrió un deterioro debido a las diferencias existentes entre las coaliciones políticas internas³³–. En Chile, el pp ha sido inconsistente. De las 30 iniciativas lanzadas entre 2000 y 2010, 16 quedaron concluidas posteriormente y solo seis se mantuvieron durante más de una gestión gubernamental³⁴. Además, al igual que en muchos casos de pp impulsados de manera externa, la cantidad de dinero destinada a los proyectos es ínfima. En promedio, el gasto por cada obra pública priorizada en el pp chileno es menor a us\$ 3.500³⁵. Ni siquiera estos microproyectos se distribuyen con una perspectiva que beneficie a los pobres y, por ende, no se ha propiciado un

30. Ver E. Hernández-Medina: ob. cit.

31. Fedomu: «Aplicación del presupuesto participativo en República Dominicana» en *Revista Municipios & Desarrollo* año 1 N° 2, 2006, p. 13.

32. G. Allegretti, Patricia García Leiva y P. Paño Yáñez: *Viajando por los presupuestos participativos. Buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, Parlocal, Málaga, 2011, p. 24.

33. Alberto Ford: «¿Existen condiciones previas del éxito de un presupuesto participativo? Aportes para la discusión desde la experiencia de Rosario», trabajo presentado en el Congreso Mundial de Ciencia Política - IPSA, Santiago de Chile, julio de 2009; Dennis Rodgers: «Contingent Democratization? The Rise and Fall of Participatory Budgeting in Buenos Aires» en *Journal of Latin American Studies* vol. 42 N° 1, 2010.

34. E. Montecinos: ob. cit., pp. 86-87.

35. *Ibid.*, p. 78.

acceso más igualitario a los servicios públicos, aunque ahora hay algunos municipios que intentan que la asignación de recursos tenga en cuenta ciertos indicadores de pobreza³⁶.

El pp en las ciudades brasileñas es especialmente interesante por dos razones: en primer término, aun cuando los resultados varían como en cualquier otro lugar, tienden a mostrar datos más positivos en relación con diversos indicadores; en segunda instancia, a pesar de los resultados generales alentadores, el pp exhibe un nivel de discontinuidad igual o mayor al de otros países. A partir de este último hecho, Paolo Spada realizó un estudio en municipios de más de 50.000 habitantes que habían utilizado el pp hasta 2008. Los resultados indicaron que la cantidad alcanzó un máximo de 129 ciudades (sobre 447) en 2001-2004, para luego disminuir a 119 en el periodo siguiente. En cada periodo previo, aproximadamente la mitad de las ciudades que habían implementado el pp no lo renovaron; y en 2005-2008, abandonaron el proceso 51 de las 85 ciudades que lo habían iniciado por primera vez en el periodo previo³⁷. Del mismo modo, Danielle Martins Duarte Costa³⁸ reveló que desde 1989 hasta 2004, solo 26 ciudades de Brasil, independientemente de su tamaño, habían mantenido el pp durante al menos tres periodos, mientras que entre 177 y 194 municipios –de más de 5.000– lo habían utilizado al menos una vez. Considerados en su conjunto, estos estudios reflejan que el pp no está tan extendido en Brasil (a pesar de su presencia en varias de las ciudades más grandes), que ya no se propaga rápidamente en el país y que, al menos en parte, esto se debe a la gran cantidad de ciudades que adoptan el mecanismo y luego no lo renuevan.

Es de lamentar que el pp no pueda propagarse en Brasil, ya que precisamente allí alcanzó sus mayores logros a la hora de disminuir la pobreza y ampliar el acceso a los servicios públicos. Una investigación del Banco Mundial (BM) demostró que las ciudades con pp redujeron las tasas de pobreza, mejoraron las condiciones sanitarias y aumentaron los servicios de suministro de agua en mayor medida que los municipios que no disponían de ese mecanismo; además, pudo observarse una relación directa entre los resultados positivos y la continuidad del sistema³⁹. Otros estudios revelan que el índice de desarrollo humano (IDH) mejoró más en las ciudades

36. *Ibíd.*, p. 81.

37. P. Spada: *ob. cit.*, pp. 11-12.

38. *Ob. cit.*, p. 12.

39. Banco Mundial: *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*, BM, Washington, DC, 2008, p. 17.

grandes (de más de 100.000 habitantes) con PP⁴⁰. En el proceso de PP llevado a cabo en todo el estado de Rio Grande do Sul entre 1999 y 2002, cuyo punto máximo contó con la participación de más de 378.000 ciudadanos, el gasto social creció como porcentaje del presupuesto y los distritos más pobres recibieron una proporción mucho mayor dentro de los proyectos de obras públicas⁴¹. Un estudio muy interesante de Sônia Gonçalves tomó nota del aumento del número de municipios en Brasil y el cambio de sus límites durante los años 1980 y 1990⁴². Por lo tanto, analizó la evolución de las ciudades que adoptaron el PP frente a las que no lo hicieron, considerando «áreas mínimas comparables» (AMC son las ciudades situadas dentro de los límites de los 3.650 municipios, según el censo de 1970). Según Gonçalves, los municipios o AMC con PP aumentaron más el gasto en atención médica y condiciones sanitarias básicas, lograron una mayor reducción de las tasas de mortalidad infantil y promovieron un efecto interactivo, de manera tal que «cada real destinado al sector sanitario tiene un mayor efecto en la tasa de mortalidad infantil si se desembolsa en un AMC que ha adoptado el presupuesto participativo»⁴³. Además, las conclusiones mantienen su validez cuando son sometidas a verificaciones independientes, que recurren a variables de control de los partidos, comparan procedimientos y examinan los diferentes casos con presencia del sistema, y que demuestran que los mejores resultados son alcanzados por aquellos municipios que han aplicado durante un periodo más largo el mecanismo de PP⁴⁴.

Por su parte, los resultados de un estudio realizado por Carew Boulding y Brian Wampler en las 220 ciudades más grandes de Brasil son menos optimistas: aunque los municipios con PP tendían a gastar algo más que los otros en asistencia sanitaria y experimentaban una reducción algo mayor de los niveles de pobreza y extrema pobreza, no exhibían cambios de mayor envergadura en el IDH, en sus respectivos parámetros (alfabetización, mortalidad infantil, esperanza de vida, etc.) ni en la desigualdad. En la muestra de esta

40. Cristina Ribas Vargas: «Democracia participativa e desenvolvimento humano nos municípios brasileiros: Uma análise a partir de Amartya Sen», tesis de maestría, Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2007.

41. B. Goldfrank y Aaron Schneider: «Participatory Budgeting and Distribution in Rio Grande do Sul» en Adalmir Marquetti (ed.): *Participatory Budgeting*, Brill, Leiden, en prensa. Con una población de aproximadamente 10 millones en 2000, la intervención de alrededor de 400.000 ciudadanos en el PP representaba una participación cercana a 4%.

42. S. Gonçalves: *Power to the People: The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil*, London School of Economics, Londres, 2009.

43. *Ibíd.*, p. 25.

44. *Ibíd.*, pp. 25-31.

investigación, «el presupuesto medio por habitante es un factor que permite predecir los cambios en el IDH con mucha mayor precisión que la presencia de programas de presupuesto participativo»⁴⁵. Boulding y Wampler utilizaron muchas más variables de control que otros estudios (pero sin términos interactivos), lo que puede ayudar a comprender los resultados dispares. Otra posible explicación apunta al hecho de que Gonçalves usó un conjunto de casos más amplio y, por lo tanto, pudo detectar que el PP tiende a ser más exitoso en las ciudades de menos de 100.000 habitantes. En el estado de Rio Grande do Sul, las tasas de participación fueron muy superiores en las ciudades más pequeñas⁴⁶; en Perú, de acuerdo con un análisis del BM, la evolución fue similar y los PP implementados de manera más completa –con una mayor proporción de inversiones determinadas a través de ese mecanismo– tendían a ser patrimonio de los municipios de menor población⁴⁷. En síntesis, aunque los diferentes países y ciudades presentan variaciones considerables en cuanto a los resultados y la longevidad del PP, hay suficientes evidencias que indican que un proceso bien implementado y mantenido proporciona beneficios para el desarrollo sostenible, y que vale la pena investigar las claves de los mayores éxitos relativos en el nivel local, a fin de poder replicarlos.

El PP tiende a ser más exitoso en las ciudades de menos de 100.000 habitantes ■

■ Lecciones del PP en América Latina

Para tratar de explicar los diversos resultados del PP, los expertos han sugerido muchos potenciales factores vinculados tanto a las condiciones preexistentes en el campo económico, social y político como a los modos en que se diseña el mecanismo⁴⁸. A pesar de que todos coinciden en que no hay una fórmula mágica para lograr el éxito, la lista de requisitos incluye:

- *Compromiso del gobierno*: el partido gobernante, y especialmente el alcalde, deben comprometerse a abrir canales de participación ciudadana para descentralizar el

45. C. Boulding y B. Wampler: ob. cit., p. 129.

46. A. Schneider y B. Goldfrank: «Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State», *IDS Working Paper* N° 149, Institute of Development Studies, Brighton, 2002, p. 17.

47. Banco Mundial: *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, cit., pp. 8 y 5.

48. Esta sección se basa principalmente en el estudio de B. Goldfrank: «Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio» en *Revista de Ciencia Política* vol. 26 N° 2 y «Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting», cit., que ofrecen detalles sobre los casos examinados.

poder de toma de decisiones. El compromiso intenso con la participación puede surgir de la ideología (en particular, la concepción democrática radical de algunos partidos de izquierda o indigenistas) o de las consideraciones electorales (por ejemplo, el objetivo de construir redes de apoyo).

- *Recursos suficientes*: el gobierno local debe controlar que haya ingresos suficientes para realizar las inversiones necesarias en proyectos de obras públicas y programas sociales. La generación de los recursos puede ser interna (especialmente en las ciudades más ricas y en los lugares donde la descentralización otorga capacidades fiscales a las autoridades locales o proporciona transferencias de dinero significativas) o externa (a través de la ayuda exterior).

- *Descentralización política*: se deben celebrar elecciones libres y justas para que los mandatarios subnacionales tengan *accountability* frente a los ciudadanos locales.

- *Asociaciones civiles*: resulta fundamental que las asociaciones de la sociedad civil local sean relativamente numerosas, se ocupen de temas municipales, tengan una cierta autonomía respecto al Estado y a los partidos políticos, y estén dispuestas a desarrollar una colaboración mutua.

- *Administración pública sólida*: la administración del gobierno local debe estar a cargo de empleados contratados y ascendidos conforme a un esquema

**El tamaño del municipio
(o, al menos, de las unidades
de toma de decisiones
dentro del PP) no debe ser
demasiado grande,
ya que ello desalentaría
la acción colectiva ■**

adecuado, en el que las calificaciones técnicas prevalezcan sobre las consideraciones clientelistas.

- *Base jurídica*: la legislación nacional debe permitir (y, en lo posible, promover) la participación ciudadana en las decisiones presupuestarias.

- *Tamaño pequeño*: el tamaño del municipio (o, al menos, de las unidades de toma de decisiones dentro del PP) no debe ser demasiado grande, ya que ello desalentaría la acción colectiva.

- *Debilidad opositora*: es importante que los partidos opositores locales no estén demasiado institucionalizados, profundamente arraigados y, por ende, renuentes a aceptar nuevos canales de participación ciudadana.

Aunque probablemente no es necesaria la presencia simultánea de todas estas condiciones para que exista un pp exitoso, en la mayoría de las ciudades latinoamericanas resulta difícil encontrar una combinación razonable. Además, cuando se busca el mejor diseño para este mecanismo, ni los académicos ni los profesionales del ámbito se ponen de acuerdo. Los debates (y un punto de consenso) incluyen los siguientes aspectos:

- *Deliberación versus consulta*: muchos sostienen que los participantes deben intervenir en debates cara a cara y contar con un cierto poder en la toma de decisiones relacionadas con parte del proceso presupuestario (por lo general, para establecer las prioridades de inversión). Sin embargo, algunos académicos y profesionales se inclinan por la modalidad de consulta e indican que es suficiente, o incluso preferible, porque los ciudadanos pueden adoptar malas decisiones o los funcionarios elegidos pueden negarse a ceder su poder. En algunas ciudades, ha habido iniciativas recientes que impulsan la participación en el pp a través de internet, así como procesos de votación a gran escala, en los cuales los debates cara a cara juegan un papel pequeño o nulo. Debido a las limitaciones de espacio, no se analizarán aquí los méritos de estas innovaciones.

- *Supervisión centralizada versus control local*: la mayoría de los expertos coinciden en que el alcalde debe estar directamente involucrado en la coordinación del pp. No obstante, en muchas ciudades, los activistas vecinales se han quedado del excesivo control central y han reclamado una mayor autonomía local para dirigir el proceso presupuestario y gestionar los fondos.

- *Inmediatez versus planificación a largo plazo*: muchos expertos creen que la orientación hacia las necesidades prácticas e inmediatas ha sido crucial para atraer a una gran cantidad de participantes. Otros afirman que la visión estrecha de las necesidades inmediatas conspira contra el debate de temas más amplios y debilita la planificación urbana estratégica a largo plazo.

- *Estructura informal versus estructura formal*: algunos expertos abogan por una estructura informal de participación, es decir, un esquema que esté abierto a los individuos y grupos, que no privilegie a las organizaciones existentes y que pueda ser modificado por los propios participantes. Otros señalan que el proceso debe ser regulado formalmente por ley, con determinadas plazas reservadas a los partidos políticos o las asociaciones civiles, para evitar que el pp sea manipulado por los funcionarios gubernamentales y asegurar una adecuada representación de los actores importantes en los planos político y social.

- *Reglas claras y acceso a la información:* como se ha señalado, existe un punto de consenso: las reglas en materia de PP y la información relacionada con el presupuesto y la planificación, necesaria para tomar decisiones adecuadas y supervisar los resultados, deben estar a disposición pública en un formato accesible. Las reglas deben establecer claramente quiénes pueden participar, qué criterios se utilizan para asignar los recursos en los barrios o distritos y cómo se adoptan las decisiones.

Una comparación del PP de los años 90 y de comienzos de la década de 2000 en Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Perú indica que el PP brasileño se benefició de las mejores condiciones preexistentes y de un diseño más deliberativo, informal, accesible y basado en las necesidades. Como se resume en la tabla 1, Brasil tuvo ventaja en todos los criterios, excepto en el tamaño de los municipios y la debilidad opositora (que mostraron en todos los países una variación considerable a lo largo de las diferentes ciudades), además de la base jurídica. En América Central y la región andina, la legislación nacional exigía alguna forma de PP municipal (aunque las leyes eran contradictorias en Guatemala). En Brasil, la normativa jurídica tiende efectivamente a promover la participación ciudadana e insta a los gobiernos municipales a convocar determinados tipos de consejos enmarcados en ese esquema (por ejemplo, en el área de la salud), pero no exige la aplicación del PP; esto significa que los alcaldes que implementan el mecanismo probablemente buscan impulsar la participación a partir de un compromiso independiente, a diferencia de funcionarios de otros países que deben hacerlo para cumplir la ley. Cabe señalar, por ejemplo, que en Guatemala la escena política estuvo dominada por partidos de derecha sin convicciones participativas. Brasil y Perú tienen comicios para todos los cargos ejecutivos subnacionales, mientras que Guatemala, Nicaragua y Bolivia (hasta 2005) elegían a sus alcaldes pero designaban a los funcionarios ejecutivos regionales. En estos últimos países, los gobiernos nacionales frecuentemente concentraban recursos en el nivel regional para evitar dar apoyo a autoridades locales que no eran aliadas. Como Brasil contaba con un mayor grado de descentralización fiscal y administrativa y con una mayor riqueza, sus municipios –en promedio– disponían de recursos y empleados administrativos calificados en una cantidad muy superior a la de América Central y la región andina. Por su parte, si bien es un país mucho más pobre que Brasil, Bolivia también exhibe un alto grado de descentralización (y Perú, recientemente, ha adoptado acciones para aumentar el gasto municipal). Otro factor importante radica en que Brasil y Bolivia no debieron soportar la destrucción y la división de las guerras civiles que

azotaron Guatemala y Nicaragua ni la violencia política vivida en Perú, por lo que sus asociaciones civiles locales estaban menos fragmentadas y más dispuestas a colaborar con las iniciativas conducidas por el gobierno.

Tabla 1

PP: comparación de contextos

	Brasil	Bolivia	Guatemala	Nicaragua	Perú
Descentralización política	+	-	-	-	+
Compromiso	++	-	--	-	-
Recursos suficientes	+	-/+	-	-	-
Asociaciones civiles	+	+	-	-	-
Base jurídica	-/+	+	+/-	+	+
Administración pública sólida	+/-	-	-	-	-

Aunque existen algunas divergencias entre los casos brasileños, el diseño de su PP tiende a ser claramente diferente de los modelos centroamericanos y andinos, que muchas veces estuvieron vinculados a una planificación de largo plazo. Hay otro elemento que es aún más importante: en general, si se compara con los otros países, el PP en Brasil está menos formalizado, ofrece invitaciones abiertas a cualquier participante individual y no suele privilegiar a las organizaciones existentes; además, es más deliberativo, lo que otorga a los ciudadanos la oportunidad de tomar decisiones sobre prioridades de inversión en asambleas públicas que, de algún modo, influyen en la implementación del presupuesto. Fuera de Brasil, el PP se vio restringido con frecuencia a miembros de asociaciones reconocidas oficialmente, los órganos responsables de la toma de decisiones estuvieron compuestos en 50% o más por funcionarios gubernamentales (salvo en Bolivia) y los puntos de vista de los ciudadanos participantes eran ignorados, en lo que se percibía como ejercicios de consulta. Por otra parte, si bien en la mayoría de los ejemplos latinoamericanos el alcalde supervisa el PP, el acceso a las reglas y a la información es mucho mejor en Brasil que en los otros países (más allá del progreso experimentado en Perú, que modificó y clarificó las normas durante los primeros años posteriores a la aprobación de la ley nacional)⁴⁹.

49. Sin embargo, de acuerdo con un informe más reciente del BM, «la información que llega a los agentes es generalmente inoportuna, imprecisa e irrelevante». Banco Mundial: *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, cit., p. 9.

Tabla 2

PP: comparación de diseños

	Brasil	Bolivia	Guatemala	Nicaragua	Perú
Objetivo	Necesidades	Planes	Planes	Planes	Planes
Estructura	Informal	Formal	Formal	Formal	Formal
Tipo de participación	Deliberativa	Consultiva	Consultiva	Consultiva	Consultiva
Reglas e información	Accesibles	Poco claras	Poco claras	Poco claras	En proceso de mejora

Una rápida comparación entre República Dominicana y Chile sugiere que las diferencias antes observadas entre Brasil y los otros países no se deben únicamente a las leyes nacionales en materia de pp. Si bien es necesario llevar a cabo un estudio más sistemático de los casos dominicanos, existe al menos una similitud importante con Chile: ambos países tienen un alto grado de centralización, con fuertes gobiernos provinciales o regionales a cargo de funcionarios nombrados por el respectivo presidente y débiles gobiernos municipales que se ven privados de recursos. El gasto municipal representa poco menos de 1% del PIB en República Dominicana y apenas 2% del PIB en Chile, frente a 7,7% de Brasil⁵⁰. Tanto en República Dominicana como en Chile, los estudios de pp revelaron que la falta de recursos municipales es un problema clave⁵¹. En República Dominicana se ha ignorado la ley de 2003, que obliga a transferir a los municipios 10% de los ingresos nacionales internos, y «en la actualidad los ayuntamientos reciben menos de un 6%, lo cual ha creado serias limitaciones para que los gobiernos locales puedan cumplir con el mandato de la ley de satisfacer las demandas de servicios de las comunidades»⁵². En Chile, el centralismo político y fiscal contribuye a generar condiciones que «impiden que [el pp] tenga sustentabilidad, observándose más bien una tendencia a que los procesos sean altamente volátiles»⁵³.

50. Jorge Martínez-Vázquez: «Municipal Finances in Latin America: Features, Issues, and Prospects», *Working Paper* N° 11-07, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, 2011, p. 9.

51. Juan Castillo y Percy Álvarez: «Construyendo una teoría a partir de la práctica. La experiencia del Presupuesto Municipal Participativo en municipios rurales de la República Dominicana (el caso Villa González)» en A. Falck y P.P. Yáñez (eds.): ob. cit., p. 368; E. Montecinos: ob. cit., p. 78.

52. J. Castillo y P. Álvarez: ob. cit., p. 368; v. tb. J. Martínez-Vázquez: ob. cit., p. 19.

53. E. Montecinos: ob. cit., p. 65.

A partir de la comparación del PP en América Latina, cabe afirmar lo siguiente: allí donde el proceso puede ofrecer una mejor contribución al desarrollo sostenible (Brasil), no está especialmente extendido a lo largo de los municipios y por lo general no persiste; en los lugares donde parece ser menos eficaz (Perú, República Dominicana), suele tener una mayor difusión y sostenibilidad debido a la obligatoriedad legal. Por lo tanto, el doble desafío que enfrentan los partidarios de la sostenibilidad urbana consiste, por un lado, en alentar la expansión y la longevidad del PP en los países cuyo marco jurídico no exige la aplicación y, por el otro, en promover una mayor eficiencia en los países donde el proceso está impuesto por ley. La sección final ofrece algunas ideas preliminares para afrontar este desafío.

■ Conclusión

A partir del análisis de la sección anterior, donde se comparan las condiciones y los diseños vinculados al PP, surge una serie de propuestas bastante sencillas. Sin embargo, queda abierta la pregunta previa, más general, dirigida a determinar si las organizaciones internacionales de desarrollo deben promover leyes que exijan la implementación del PP. En mi opinión, no deben hacerlo. Como se ha señalado, los mandatos nacionales solo han logrado hasta ahora un éxito limitado a la hora de fomentar la participación ciudadana y ampliar el acceso a los servicios públicos. Si muchos alcaldes se niegan a realizar una implementación total del PP, o lo aplican con prácticas corruptas o criterios partidistas, los ciudadanos pueden mostrarse frustrados y reticentes a participar en las instituciones locales en general. Cuando se ignoraron las garantías legales para intervenir en proyectos comerciales que afectan el medio ambiente, como en Perú, el resultado habitual fueron las protestas y los disturbios⁵⁴. Parece contraproducente alimentar esperanzas de participación en un marco en el que las condiciones imperantes y la presencia de alcaldes recalcitrantes no justifican esa expectativa. Además, es difícil imaginar métodos para penalizar a los alcaldes que no implementan de manera correcta el PP, sobre todo si se trata de métodos que no penalizan simultáneamente a los ciudadanos locales.

Lo que podrían hacer las organizaciones internacionales de desarrollo es: a) crear, o ayudar a los gobiernos nacionales a crear, un sistema de premios o incentivos financieros para las administraciones locales que implementen el

54. Neil Hughes: «Indigenous Protest in Peru: The 'Orchard Dog' Bites Back» en *Social Movement Studies* vol. 9 N° 1, 2010, pp. 85-90.

pp y/o lo implementen bien; y b) ayudar a los gobiernos nacionales y locales a mejorar las condiciones existentes y a diseñar un pp que maximice su potencial. De acuerdo con el sistema de incentivos, los gobiernos municipales que instituyen el proceso podrían recibir fondos federales adicionales o una ayuda externa. El monto extra aumentaría luego en función de un indicador o un conjunto de indicadores del rendimiento, tales como: porcentaje de gasto local en los proyectos de obras públicas o programas sociales determinado por pp; porcentaje de proyectos y programas implementados que han sido aprobados mediante el pp; cantidad, diversidad y representatividad de los participantes, etc. Este sistema de incentivos podría contribuir a superar dos de los principales obstáculos: la falta de fondos suficientes a escala local y la falta de compromiso político hacia la participación por parte de los alcaldes.

Las organizaciones internacionales de desarrollo también podrían apuntar a fortalecer las redes de asociaciones civiles locales y ONG, para que luego estas intervengan en los procesos de pp existentes o aboguen por su implementación en los lugares donde aún no se ha instituido. En los municipios donde la capacidad técnica es limitada, se ofrecería un sistema de formación o subsidios destinados a garantizar contrataciones y ascensos basados en los méritos. Para evitar la fuga de cerebros y otros males vinculados a los fondos externos, sería conveniente combinar estas dos ideas, de manera tal que las organizaciones internacionales –a través de ONG nacionales– proporcionen formación a empleados municipales y asociaciones civiles a fin de lograr un pp eficaz. Además, estas acciones de capacitación podrían incluir a personas que ya han participado en procesos exitosos. En el pasado, las ONG internacionales y locales han jugado un importante papel para facilitar la implementación en varios lugares⁵⁵, y los funcionarios y participantes de la experiencia de Porto Alegre recorrieron Brasil y otros países para apoyar nuevos proyectos de pp.

Al promover el pp, las organizaciones internacionales de desarrollo deben poner énfasis en el diseño del mecanismo. Aunque las condiciones y tradiciones varían según el lugar, es necesario mantener ciertos principios en la medida de lo posible. Específicamente, se deben crear espacios que estén abiertos a la participación de individuos y asociaciones preexistentes y que aseguren al mismo tiempo a los participantes algún poder en la toma de decisiones. De lo contrario, solo estarán interesadas las pocas personas que ya ejercen una ciudadanía

55. B. Goldfrank: «Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting», cit., pp. 112-114.

activa, mientras que los nuevos aspirantes sentirán que su participación es una pérdida de tiempo. Allí donde hay una fuerte oposición política al PP, se deben adoptar iniciativas para invitarla a que se incorpore al proceso y evitar que quede excluida. Por otra parte, las organizaciones de ayuda deben intentar que las reglas para la participación y la información presupuestaria estén disponibles para todos, impulsando su publicación cuando los medios locales son escasos y el acceso se dificulta.

Los datos expuestos sugieren que el PP tiene potencial para contribuir al desarrollo urbano sostenible. Al mismo tiempo, muestran que las condiciones en América Latina no son ideales para lograr un PP exitoso, pero que las organizaciones internacionales de desarrollo podrían proporcionar una importante ayuda (no a través de la sanción de leyes para un cumplimiento obligatorio, sino promoviendo el diseño más eficaz y mejorando la situación para la implementación). Aunque evidentemente el PP por sí solo no evitará el cambio climático, puede constituir un mecanismo apto para fomentar un proceso inclusivo de toma de decisiones, explorar la más amplia gama de respuestas sociales y evitar así algunas de las peores consecuencias. ☐



Junio de 2012

México, DF

Nº 95

HACIA UNA DIPLOMACIA MULTILATERAL NOVEDOSA:
UNA MIRADA DESDE GINEBRA

Coordinadores: Juan José Gómez Camacho y Alejandro Alcalde Méndez

ARTÍCULOS: **María Antonieta Jáquez Huacuja**, La deslegitimación de las armas, el desarme y la protección de la seguridad humana. **Judith Arrieta Munguía**, Sostener y compartir el desarrollo: la cooperación multilateral de México en una nueva era. **Liliana Padilla Rodríguez y Gisèle Fernández Ludlow**, Hacia un nuevo momento en la política exterior de derechos humanos de México. **Martha Cecilia Amero Coutigno y María Victoria Romero Caballero**, Los diplomáticos de la era digital. **José R. López de León y Luis Antonio Medina Romero**, La innovación como elemento de política exterior. El papel de México en la OMPI. **Miguel Ángel Toscano**, Salud: ¿alcanza para todos? Una perspectiva internacional.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. República de El Salvador Núms. 43 y 47, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc. México DF, CP 06080. Tel.: (55) 36 86 50 00 Exts. 8268 y 8247, (55) 36 86 51 63 y (55) 36 86 51 48. Correo electrónico: <imrinfo@sre.gob.mx>. Página web: <www.sre.gob.mx/imr/>.

Actos partidarios y clientelismo político en América Latina

Si bien el intercambio de favores por votos es una antigua pero efectiva forma de conseguir apoyo electoral, la distribución de bienes en aras de fomentar la participación en actos políticos podría resultar sorprendente. ¿Por qué habría que pagar por una asistencia que no se traduce necesariamente en votos? El artículo postula que los líderes políticos utilizan las convocatorias a actos partidarios para disciplinar a sus representantes y a la vez enviar señales claras del nivel de apoyo político del que goza el partido. De este modo, el uso del clientelismo sirve para disuadir de la creación de una oposición política organizada y contribuye a consolidar el poder de las maquinarias políticas locales.

MARIELA SZWARCBERG

La distribución de bolsas de comida, colchones, lavarropas, planes sociales y empleo público es una antigua, pero no por ello menos efectiva, forma de comprar apoyo electoral; esta distribución de favores a cambio de votos se define como «clientelismo» o uso de estrategias clientelares. Pagar a votantes a cambio de su apoyo político es algo que tiene sentido durante las elecciones, cuando los beneficios se trasladan –si los cálculos no fallan– a votos para el partido, pero también se observa el uso de clientelismo político en eventos

Mariela Szwarcberg: doctora en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Es profesora de Ciencias Políticas en Reed College (Portland, Oregon). Se especializa en temas de política comparada y clientelismo político en América Latina.

Palabras claves: actos partidarios, clientelismo, política local, Argentina, América Latina.

Nota: traducción del inglés de Aldo Giacometti.

partidarios que tienen lugar antes, durante y después de las elecciones. De hecho, en los actos políticos se llevan a cabo las mismas prácticas que se utilizan el día de la elección (como proveer de transporte, comida y bolsas con productos a los votantes). Si bien el intercambio de favores por votos tiene sentido durante las elecciones, cuando la compra de participación se traduce en compra de votos, ¿por qué pagar por una asistencia a actos políticos que no se traduce necesariamente en adhesión electoral? ¿Por qué los candidatos políticos gastan tiempo y recursos en movilizar a los votantes para que participen en actos políticos, cuando intuitivamente parece correcto asumir que les convendría guardar esos recursos para repartirlos justo antes de los comicios?

Este estudio analiza los efectos políticos de los actos partidarios para responder a estas preguntas. Sostengo aquí que los candidatos utilizan la compra de participación política en actos partidarios para demostrar su capacidad de movilización de votantes, y así avanzar en sus carreras políticas. En ese sentido, el uso del clientelismo en actos partidarios se explica por cuestiones de organización interna de los partidos políticos. Este trabajo muestra que cuando los líderes de los partidos evalúan a los candidatos teniendo en cuenta únicamente su capacidad para movilizar votantes, los que compiten por el apoyo político de los votantes pobres tienen incentivos para usar estrategias clientelares.

Los candidatos que buscan movilizar a los votantes más pobres conocen la mayor eficacia de las estrategias clientelares con respecto a estrategias no clientelares, y optan, por lo tanto, por utilizar tácticas de clientelismo político para movilizar a la mayor cantidad posible de electores. Como resultado, quienes están interesados en avanzar en sus carreras políticas y compiten por el apoyo de los votantes de bajos ingresos buscan comprar la participación política de estos en actos partidarios. Esta estructura de incentivos, que induce a los candidatos a emplear estrategias clientelares, se explica por la necesidad que tienen los líderes políticos de obtener información sobre sus representantes locales, así como también de dar testimonio hacia dentro y hacia fuera del partido acerca de su propia capacidad de convocatoria y movilización.

Por un lado, los líderes políticos necesitan saber si sus representantes locales están distribuyendo los bienes a los votantes y ayudándolos a resolver sus problemas diarios. Pero esto puede ser más complicado de lo que parece. Veamos un ejemplo: en una municipalidad del partido de José C. Paz, en la provincia

argentina de Buenos Aires, dos candidatos peronistas, Juan y Domingo, competían en la movilización de votantes a un acto político. Dado que ambos representaban barrios similares, los dos recibieron la misma cantidad de colchones, materiales de construcción y bolsas de comida una semana antes del evento. Juan distribuyó todos los bienes entre sus seguidores, mientras que Domingo solo repartió las bolsas de comida y vendió el resto. El día del acto, Domingo logró movilizar más votantes que Juan, puesto que los vecinos de su barrio apoyaban al candidato peronista y estaban dispuestos a asistir al acto sin recibir nada a cambio, más allá del transporte y la comida gratis por el

Cuando carecen de información sobre las preferencias políticas de los votantes, los líderes políticos no tienen posibilidad de distinguir entre candidatos confiables y candidatos no confiables ■

día. Los votantes del barrio de Juan no estaban dispuestos a asistir al acto solo por la comida, y los vecinos que recibieron cosas y asistieron eran menos que los del barrio de Domingo.

Cuando carecen de información sobre las preferencias políticas de los votantes, los líderes políticos no tienen posibilidad de distinguir entre candidatos confiables, como Juan, que reparten bienes materiales entre los votantes, y

candidatos no confiables, como Domingo, que usan los bienes del partido para su propio enriquecimiento¹. Y puesto que las maquinarias políticas necesitan candidatos locales como Domingo y Juan para repartir bienes entre los votantes, corren el riesgo de que los candidatos decidan quedarse con esos bienes para enriquecerse o para construir e incrementar su propio poder político. En los casos en que los electores participan en los actos y votan por el partido independientemente de si reciben o no beneficios a cambio, las acciones de los candidatos están expuestas a lo que los economistas llaman «riesgo moral» (en este caso, el riesgo derivado de la imposibilidad de conocer las verdaderas intenciones de los candidatos).

Para disminuir el riesgo moral, los líderes políticos buscan que los candidatos demuestren su capacidad para movilizar votantes en actos partidarios. En países como Argentina, Perú y Brasil, los actos partidarios se diferencian de las elecciones porque la asistencia a ellos es meramente voluntaria, mientras que la participación en elecciones es obligatoria. Por ese motivo, la disposición de los

1. M. Szwarcberg: «Uncertainty, Political Clientelism, and Voter Turnout in Latin America: Why Parties Conduct Rallies in Argentina» en *Comparative Politics*, en prensa.

votantes para participar en actos partidarios y las capacidades de cada candidato para movilizarlos determinan la asistencia. Los votantes que deciden participar voluntariamente en los actos pueden distinguirse con facilidad de los votantes movilizados (aquellos que han sido acarreados al acto): los asistentes voluntarios no suelen usar ninguna clase de accesorios, como gorros o camisetas del candidato, que los identifiquen como simpatizantes movilizados por el partido.

Por otro lado, los actos partidarios obligan a los votantes a elegir un candidato con el cual asistir, y así sus decisiones resultan públicas, lo que permite a los líderes del partido evitar errores de cálculo. Más importante aún: los actos permiten a los líderes políticos ajustar la distribución de bienes antes de una elección. Al observar la cantidad de votantes que cada candidato moviliza, pueden cambiar sus decisiones distributivas para beneficiar a aquellos confiables en distritos con niveles históricos de baja participación.

Para incitar a los candidatos a que movilicen y convenzan a tantos votantes como les sea posible para que asistan a los actos, los líderes del partido les prometen bienes y ascensos políticos de acuerdo con su poder de convocatoria. En el nivel municipal, donde están ancladas las maquinarias políticas y donde se realiza la mayor parte de los actos, los líderes del partido deciden el futuro político de los candidatos habilitando o bloqueando los ascensos. Es por eso que los actos partidarios permiten la construcción de una organización clientelar más efectiva, puesto que proveen de una oportunidad para que los líderes de los partidos recompensen a los candidatos confiables y disuadan a la oposición de organizarse.

Por lo tanto, los actos partidarios dan señales a los miembros de la oposición, tanto dentro como fuera del partido. Hacia afuera del partido, los actos demuestran la capacidad del oficialismo para movilizar votantes y pueden así contribuir al fortalecimiento de monopolios políticos locales creando una imagen de invencibilidad. Los actos partidarios también sirven para disuadir a potenciales disidentes dentro del partido, al mostrar la capacidad superior de los líderes para movilizar a sus votantes.

Ahora bien, la organización de actos políticos no es exclusiva de América Latina ni de las nuevas democracias, ni siquiera de los gobiernos democráticos, y por eso, buena parte de los temas expuestos en este estudio y las implicaciones que conllevan podrían aplicarse a una discusión más general sobre participación política. Sin embargo, cabe destacar que los resultados presentados se limitan a casos en que los políticos tienen efectivamente la posibilidad de

distribuir beneficios a cambio de participación política y, en consecuencia, afectan de manera directa la calidad de la democracia, el desarrollo económico y el Estado de derecho.

■ Clientelismo y participación política

El argumento de este artículo es que los candidatos compran la asistencia de los votantes a actos políticos con el fin de demostrar su capacidad de convocatoria y, así, ser promovidos dentro del partido. Al ser evaluados solo en relación con su poder de convocatoria, emplean las estrategias que les permitan movilizar a la mayor cantidad de votantes al menor costo. El testimonio de Mario, un candidato político en la provincia de Buenos Aires, explica con agudeza esta lógica: «Es muy simple. Vos valés cuanta gente tenés, cuanta gente podés movilizar. Tenés un precio, un número. Tu número es cuánta gente podés llevar a un acto político y cuántos votos le podés dar al partido. Es así, lo que hay que hacer es fácil, cómo lo hacés, eso es estrategia»².

Las decisiones estratégicas de los candidatos acerca de cómo movilizar a los votantes varían de acuerdo con lo que pueden ofrecer y con las necesidades de los votantes. En barrios ricos en términos económicos pero pobres en cantidad de votos, los candidatos suelen competir utilizando programas partidarios y políticas públicas. En cambio, en barrios pobres en términos económicos pero ricos en términos de votos, los candidatos suelen distribuir bienes materiales a cambio de participación política. La capacidad de los candidatos para hacer uso del clientelismo está determinada por la combinación entre su acceso a bienes materiales y su habilidad para distribuir esos bienes entre los votantes.

El hecho de que los candidatos sean recompensados solo a partir de la cantidad de votantes que son capaces de movilizar es un aliciente para que los que compiten por el apoyo de los electores de bajos ingresos se inclinen hacia las estrategias clientelares de movilización. Aun así, tener la capacidad de emplear este tipo de estrategias de movilización es una condición necesaria pero no suficiente para explicar el uso del clientelismo.

Para fundamentar la variación en la toma estratégica de decisiones de los candidatos, es necesario distinguir entre sus capacidades y preferencias al

2. Entrevista de la autora en José C. Paz, noviembre de 2005.

usar estrategias clientelares. El cuadro 1 distingue a los candidatos según su capacidad de acceder a beneficios y distribuirlos y según sus preferencias respecto al empleo de estas estrategias. En la esquina superior izquierda se encuentran los *pragmáticos*: aquellos que, además de ser capaces de usar estrategias clientelares, prefieren emplearlas para conseguir un ascenso en su carrera política. En la esquina inferior izquierda están los *resentidos*: aquellos que preferirían usar el clientelismo pero no tienen la capacidad para emplear estas estrategias. En la esquina superior derecha están los *idealistas*: los que tienen la capacidad para usar el clientelismo pero prefieren no hacerlo, incluso cuando esta decisión va en contra de sus intereses de ascenso dentro del partido. Finalmente, en la esquina inferior derecha se puede ver a los *utópicos*: son aquellos que no tienen ni la capacidad ni la preferencia de repartir beneficios a cambio de apoyo electoral.

Cuadro 1

Capacidades y preferencias de los candidatos para usar estrategias clientelares de movilización

Preferencias de los candidatos de emplear estrategias clientelares para movilizar a los votantes			
Capacidad de los candidatos de acceder a beneficios y distribuirlos	Sí	Sí Pragmáticos	No Idealistas
	No	Resentidos	Utópicos

Para distinguir a quienes usan el clientelismo de los que se niegan a hacer uso de esas prácticas, investigamos si los candidatos toman lista en los actos políticos. Mi argumento es que solamente los que hacen uso del clientelismo toman lista de los presentes en los actos; y por lo tanto, en mi análisis, utilizo el «pasar lista» como indicador del uso de estrategias clientelares para movilizar votantes.

Para poner a prueba las hipótesis expuestas en este trabajo, combino información cuantitativa y cualitativa reunida en distintas municipalidades argentinas: José C. Paz, San Miguel y Bahía Blanca (provincia de Buenos Aires), y Córdoba Capital, Río Cuarto, Villa María y Colonia Caroya (provincia de Córdoba). Aunque no es una muestra representativa, estos municipios tienen suficiente varianza en cuanto a su historia electoral y política, población, calidad habitacional, ingreso y educación, como para proporcionar resultados significativos.

Argentina utiliza un sistema de representación proporcional con votación en listas cerradas, en el que la posición de un candidato en la lista determina su posibilidad de ser elegido. Los líderes de los partidos deciden las posiciones en las listas y, por tanto, pueden efectivamente recompensar o castigar a los candidatos de acuerdo con su capacidad para convocar votantes. En consecuencia, los interesados en avanzar en su carrera política tienen incentivos para movilizar tantos votantes como les sea posible para asegurarse una ubicación más alta en la boleta e incrementar así sus probabilidades de ser elegidos, reelegidos o ascendidos a un cargo más alto. Al concentrarme en los candidatos municipales, pude reunir información acerca de sus capacidades y preferencias para hacer uso del clientelismo.

La muestra comprende a 137 candidatos que ya ocupaban cargos como concejales en 2005³. Viajé a los siete distritos seleccionados y entrevisté a la mayoría de los que movilizaban votantes durante la elección nacional en Buenos Aires en 2005 y una elección primaria en Córdoba en 2006. Las comparaciones entre las estrategias utilizadas por los candidatos en Buenos Aires cuyos puestos iban a ser renovados en dos años y aquellos que iban en busca de una reelección y una elección en 2005 no arrojaron diferencias importantes⁴. Tampoco hubo diferencias significativas entre las estrategias de los candidatos según sus posiciones en las listas.

El cuadro 2 muestra la división entre 63 candidatos que preferían usar estrategias clientelares para movilizar a los votantes (45,99%) y 74 candidatos (54,01%) que preferían no usar estas estrategias.

El cuadro también muestra la existencia de candidatos idealistas que, teniendo la capacidad de usar estrategias clientelares, deciden no hacerlo. Por lo tanto, los candidatos no siempre prefieren usar estrategias clientelares; sin embargo, los que se rehúsan a seguir estas prácticas no pueden avanzar en

3. Realicé 101 entrevistas en profundidad y 36 entrevistas semiestructuradas con candidatos elegidos en sus respectivos municipios. En los casos en que no pude entrevistar directamente a los candidatos, utilicé la información provista por informantes claves, en su mayoría asesores que habían conocido a los candidatos y trabajado para ellos durante muchos años, incluso décadas, por lo que podían proveer información de primera mano y confiable sobre las preferencias de estos.

4. La mitad de los candidatos en Buenos Aires iba en busca de una elección o reelección, dado que las legislaturas locales de la provincia se renuevan por mitades cada dos años. Por otro lado, en Córdoba, los candidatos hacían campaña para mostrar su capacidad para convocar votantes para el partido con el fin de ser considerados para la reelección en los comicios que tendrían lugar más adelante, en 2009. Esto se debe a que, a diferencia de Buenos Aires, en Córdoba los votantes eligen al mismo tiempo intendentes y concejales cada cuatro años.

Cuadro 2

Capacidades y preferencias de los candidatos para usar estrategias clientelares de movilización

Preferencias de los candidatos de emplear estrategias clientelares para movilizar a los votantes				
Capacidad de los candidatos de acceder a beneficios y distribuirlos	Sí	Sí Pragmáticos 59 (43,07%)	No Idealistas 52 (37,96%)	Total 111 (81,02%)
	No	No Resentidos 4 (2,92%)	No Utópicos 22 (16,06%)	Total 26 (18,98%)
Total		63 (45,99%)	74 (54,01%)	137 (100%)

la política. Como resultado, los candidatos que optan por no hacer uso del clientelismo son reemplazados por candidatos que no rechazan estas estrategias.

Observando las carreras de los líderes políticos locales, los candidatos aprenden que aquellos que tienen la capacidad de usar estrategias clientelares pero prefieren no hacerlo tienen más probabilidades de perder que quienes deciden usar el clientelismo. Como resultado, los candidatos interesados en una carrera política aprenden por experiencia la eficacia de usar estrategias clientelares para movilizar votantes.

Vale la pena aclarar que los actos también pueden llegar a ser el talón de Aquiles de las maquinarias políticas, si los votantes consiguen ponerse de acuerdo y se abstienen de participar en ellos. Cuando la asistencia a los actos es menor de lo anticipado, la oposición sabe que tiene una oportunidad única de competir por el poder. Este fue el caso de la victoria electoral de la Alianza, una coalición electoral entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (Frepaso, una agrupación compuesta por candidatos peronistas críticos de la administración del presidente Carlos Menem y militantes y dirigentes de centroizquierda), en las elecciones legislativas de 1997. Los actos que organizó la Alianza sirvieron para coordinar a la oposición y asegurar a los votantes que era posible derrotar al Partido Justicialista (PJ) en su bastión electoral: la provincia de Buenos Aires. Actos multitudinarios le dieron a la candidata de la Alianza, Graciela Fernández Meijide, la confianza necesaria para llamar a

los votantes «a recibir con una mano [en referencia a los programas sociales y bienes materiales repartidos por el gobierno] y votar con la otra»⁵.

Al ver el apoyo público que recibía el partido en los actos, los candidatos de la coalición que no apoyaban la estrategia electoral decidieron aceptarla y apoyarla. Como se esperaba, la Alianza obtuvo la mayoría de los votos de la clase media, pero también recibió el apoyo electoral de los votantes trabajadores y de bajos ingresos, tradicionalmente los principales partidarios del PJ⁶.

■ Conclusiones

Al tener lugar antes de las elecciones, los actos contribuyen a dar forma a las percepciones y, como resultado, tienen un efecto directo, y en muchos casos fundamental, en los resultados electorales; de esa manera, colaboran en la organización o desorganización de la oposición y en la movilización o desmovilización de los votantes. Si los candidatos consiguieran llevar votantes a los actos pero no obtuvieran votos para el partido, no se explicaría el constante interés que prestan a los actos partidarios. Al observar el éxito de quienes utilizan estrategias clientelares, los candidatos más novatos e interesados en avanzar en su carrera política aprenden que el uso del clientelismo puede ayudarlos a conseguir ascensos en el partido. O, al menos, comprenden que usar estas estrategias no tiene necesariamente un efecto perjudicial en sus futuras carreras políticas.

En última instancia, los actos políticos importan porque en política los números importan, y los actos brindan a los partidos la posibilidad de exhibir el apoyo de los votantes de manera directa y visible. Por eso, no debe desdeñarse su potencial y atractivo, incluso en la era de las redes sociales y los medios masivos de comunicación. ▣

5. M. Szwarcberg: «Aspectos materiales y simbólicos en el lazo clientelar: El caso de las manzaneras de La Luna», tesis de grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, junio de 2000.

6. Esto se puede inferir de la amplia ventaja que obtuvo la coalición en el Conurbano bonaerense, así como también de los respetables resultados en distritos donde se esperaban aplastantes victorias peronistas, como San Martín (la mayor derrota del PJ), Moreno, Merlo, Florencio Varela, Berazategui y La Matanza. V. Clarín y *La Nación*, 27/10/1997.

Presidentas latinoamericanas e igualdad de género: un camino sinuoso

**MARÍA DE LOS ÁNGELES
FERNÁNDEZ RAMIL /
DANIELA OLIVA ESPINOSA**

La solidez económica relativa de América Latina frente a la crisis económica mundial convive no solamente con la desigualdad estructural, sino con Poderes Ejecutivos ocupados por mujeres que accedieron a ellos por la vía electoral. El artículo explora el impacto de los mandatos de Michelle Bachelet, Cristina Fernández de Kirchner, Laura Chinchilla y Dilma Rousseff en la democratización de sus sociedades a través del análisis de sus políticas de igualdad de género. De esa manera, intenta contribuir al desafío de que los debates y las reflexiones sobre la calidad de la democracia sean sensibles al género y a las políticas en pos de la igualdad.

■ Democratización: un hada madrina para las mujeres en América Latina

Desde 1960 hasta 2009, 71 mujeres de 52 países han llegado a la primera magistratura¹. En el caso de América Latina, para 2012, son nueve las presidentas contabilizadas en la historia de la región². Luego de una primera etapa

María de los Ángeles Fernández Ramil: cientista política por la Universidad Central de Venezuela (ucv), con estudios de doctorado de la Universidad de Santiago de Compostela. Ex-presidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2000-2002), integró el Grupo de Trabajo para la Reforma Electoral (Comisión Boeninger) en 2006. Es directora ejecutiva de la Fundación Chile 21.

Daniela Oliva Espinosa: cientista política por la Universidad Diego Portales (Santiago de Chile). Es investigadora asociada del Observatorio Político Electoral de la misma casa de estudios e investigadora asistente de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan).

Palabras claves: liderazgo, presidencialismo, igualdad, género, democracia, América Latina.

1. Farida Jalalzai y Mona Lena Krook: «Beyond Hillary and Benazir: Women's Political Leadership Worldwide» en *International Political Science Review* vol. 31 N° 1, 1/2010, p. 7.

2. Ver Mala Htun y Jennifer M. Piscopo: «Presence without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean», trabajo presentado en el Conflict Prevention and Peace Forum (GFGR), 2010.

en la que el acceso se vio facilitado por vínculos de sangre con políticos o correspondió a momentos de inestabilidad política, se observa una segunda etapa, en la que se inscriben los gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010), Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)³, Laura Chinchilla (2010-2014) y Dilma Rousseff (2011-2015)⁴, objeto de este artículo. En ella, el ascenso de mujeres al Ejecutivo está asociado a contextos en los que, a pesar de mantenerse grandes obstáculos, también se abren oportunidades⁵. Una de ellas se vincula a los procesos de democratización en estas sociedades y, en particular, al hecho de dar continuidad a administraciones exitosas; ese es el caso en Chile, Argentina⁶ y Brasil, tres países que vivieron el tránsito del autoritarismo a la democracia entre los años 80 y los 90. Estas mandatarias han llegado al poder por la vía electoral, adscriben al progresismo en un sentido amplio⁷ –lo que por otro lado explica parcialmente su ascenso⁸– y encabezan gobiernos en periodos cronológicos cercanos. De las cuatro, Bachelet fue la que mostró más compromiso con el nombramiento de mujeres en el gabinete, así como con la promoción de políticas públicas con perspectiva de género⁹, si bien su gobierno dio paso en 2010 a una administración de derecha que sostiene una concepción tradicional del orden de género.

El análisis de sus mandatos –tres de ellos todavía en desarrollo, por lo que resulta riesgoso extraer conclusiones definitivas– brinda la oportunidad de observar su contribución a los procesos de democratización de sus sociedades, procesos de los que ellas mismas son también un síntoma. Su condición de mujeres, por otro lado, levanta la expectativa acerca «del efecto que su mandato podría tener en relación con las definiciones del género dentro de su sociedad»¹⁰. Sin embargo, independientemente de la postura de estas

3. Cristina Fernández inauguró su segundo mandato en 2011.

4. Para ver las respectivas biografías, <www.cidob.org/index.php/es/documentacion/biografias_lideres_politicos>, fecha de consulta: 2/6/2012.

5. Anna María Fernández Poncela: «Las mujeres en la política latinoamericana. Nuevos liderazgos, viejos obstáculos» en *Nueva Sociedad* N° 218, 11-12/2008, pp. 66-68, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3571_1.pdf>.

6. No hay que olvidar en este caso la crisis social y político-institucional que acompañó el colapso de la economía argentina en 2001 y el efecto de normalización institucional y pacificación social que produjo la presidencia de Néstor Kirchner.

7. Bachelet encabezó el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, y Chinchilla, adscrita al Partido de Liberación Nacional (PLN), aunque teóricamente socialdemócrata, es más bien liberal y centrista en la práctica.

8. En este sentido, Jalalzai y Krook recuerdan la importancia de la ideología por cuanto los partidos de izquierda tienden a nominar más mujeres que los de derecha. F. Jalalzai y M.L. Krook: ob. cit., p. 10.

9. *Ibid.*, p. 17.

10. En Michael A. Genovese y Seth Thompson: «Las mujeres dirigentes en el Ejecutivo. ¿Qué importancia tiene el género?» en M.A. Genovese: *Mujeres en política. Modelos y perspectiva*, Narcea, Madrid, 1997, p. 29.



mandatarias en torno de las relaciones entre los sexos, existe la convicción de que su presencia en un poder como el Ejecutivo, el más masculino de todos, producirá innegables impactos simbólicos¹¹.

En el presente artículo, junto con la discusión acerca de los límites que presentan los enfoques elaborados para analizar la calidad de la democracia desde la perspectiva de la igualdad de género, se argumenta la necesidad de recurrir a marcos que posibiliten analizar las variaciones comparadas en esa modalidad de políticas. Al mismo tiempo que se prueba su utilidad para el caso de las cuatro presidentas latinoamericanas contemporáneas, se concluye en la necesidad de avanzar en la reducción de la brecha entre los análisis acerca de la calidad de la democracia y los desarrollos en materia de igualdad de género.

■ Calidad de la democracia y género: un vínculo impreciso

Los estudios sobre calidad de la democracia han estado en el centro de las preocupaciones regionales especialmente desde la década de 1990. Una primera etapa corresponde a los cambios de régimen desde el autoritarismo hacia la democracia. Estas investigaciones dieron paso al estudio más profundo de la calidad de los nuevos regímenes, que dirige la atención hacia su funcionamiento.

Existen dos importantes tradiciones de investigación de la calidad de la democracia. Un primer enfoque, denominado unidimensional, concibe el concepto como un continuo desde regímenes totalitarios hasta democracias de mayor calidad y ha generado investigaciones enfocadas en medir los «niveles de democracia»¹². Estos estudios consideran la democracia como una suma de procedimientos que regulan el acceso al poder político¹³. El segundo enfoque, con una perspectiva multidimensional, considera que la calidad de la democracia está condicionada por un conjunto de factores sociales y políticos. Sostiene que un régimen que haya alcanzado un alto nivel de democratización no necesariamente se convertirá en una buena democracia, pues la calidad de esta puede ser deficiente en otras áreas¹⁴.

11. Ver M.Á. Fernández y Fernando Rubilar: «En el nombre del género: El caso de Michelle Bachelet» en *Desigualdade & Diversidade* N° 9/2011, pp. 141-145.

12. David Altman y Aníbal Pérez-Liñán: «Más allá de la poliarquía. Una aproximación a la calidad de las democracias» en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 11/1999.

13. Mikel Barreda: «La calidad de la democracia en América Latina. Medición y claves explicativas», ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, septiembre de 2009.

14. D. Altman y A. Pérez-Liñán: ob. cit., p. 85.

Aunque existen diversos aspectos que nos indican cómo mejoran las democracias, no hay consenso sobre los patrones de análisis. Varios autores han abordado el concepto, utilizando dimensiones e indicadores distintos¹⁵; como resultado, existen múltiples índices que han tratado de medir lo mismo pero con métodos bastante diferentes.

Un problema adicional es el abandono de lo que se denomina la «cuestión democrática»¹⁶ como producto de la adopción de un esquema conceptual que enfatiza los aspectos procedimentales, en clave electoral, olvidando dilemas relativos a la democraticidad de la política.

A lo anterior hay que añadir que muchos de estos estudios no han sido sensibles al género. Para algunos autores, en relación con la representación política de las mujeres, el problema se limita al número de escaños que estas ocupan en los parlamentos¹⁷. Otros, si bien consideran el género, no definen cómo será operacionalizado y dejan así la discusión abierta a futuras investigaciones¹⁸. Georgina Waylen supone una excepción, ya que señala que para el estudio de género y la consolidación democrática en Latinoamérica es importante analizar los siguientes factores: a) la naturaleza del sistema político y el establecimiento de los procesos electorales postransición; b) la estructura de los partidos políticos, su nivel de institucionalización y las posiciones ideológicas; y c) la naturaleza de los movimientos de mujeres. La forma en que estas estructuras e instituciones interactúan explicaría la consolidación de un sistema político más igualitario en términos de género¹⁹.

**Para algunos autores,
 en relación con la
 representación política
 de las mujeres, el problema
 se limita al número de
 escaños que estas ocupan
 en los parlamentos ■**

15. Por ejemplo, Daniel H. Levine y José E. Molina consideran cinco dimensiones: decisión electoral, participación, *accountability*, *responsiveness* y soberanía; mientras que Altman y Pérez-Liñán exploran tres dimensiones: derechos civiles, participación y competencia efectiva. D.H. Levine y J.E. Molina (eds.): *The Quality of Democracy in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 2011; D. Altman y A. Pérez-Liñán: «Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries» en *Democratization* vol. 9 Nº 2, verano de 2002.

16. Ver Gerardo L. Munck: «Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina» en *Journal of Democracy* Nº 3, 2011.

17. V. por ejemplo M. Barreda: ob. cit., p. 8; o D. H. Levine y J. E. Molina: «La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada» en *América Latina Hoy* Nº 45, 2007.

18. V. por ejemplo Frances Hagopian: «Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile» en *Política y Gobierno* vol. XII Nº 1, 2005; o Svetlozar Andreev: «Conceptual Definitions and Measurement Indicators of the Quality of Democracy: An Overview», documento de trabajo 2005/05, European University Institute, 2005.

19. G. Waylen: «Gender and Democratic Politics: A Comparative Analysis of Consolidation in Argentina and Chile» en *Journal of Latin American Studies* Nº 32, 2000.

Más allá de las dimensiones utilizadas y de la ausencia de un análisis de género, se requiere mirar en profundidad la relación que han tenido las mujeres con la democracia como régimen político²⁰. En América Latina, el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres fue bastante tardío, retardado por la condición de género y la relación subordinada respecto de los hombres²¹. Esto ha tenido un efecto significativo en el estado actual de las democracias latinoamericanas y en su relación con las mujeres. En este sentido, la autonomía de estas estaría condicionada por la construcción social

El Informe de Desarrollo Humano, por ejemplo, estableció en 1995 el índice de potenciación de género (IPG), que analiza hasta qué punto hombres y mujeres tienen la posibilidad de participar activamente en la vida política y económica ■

de género, por lo que los regímenes democráticos, cuyo pilar central es la ciudadanía, dependen de la equidad de género para profundizarse²².

No obstante, se han identificado avances en las mediciones de los organismos internacionales. El Informe de Desarrollo Humano, por ejemplo, estableció en 1995 el índice de potenciación de género (IPG), que analiza hasta qué punto hombres y mujeres tienen la posibilidad de participar activa-

mente en la vida política y económica y en la toma de decisiones²³. Otro aporte ha sido la reciente creación del índice de ciudadanía social (ICS), enfocado en el respeto de los derechos económicos y sociales, que incluye mediciones respecto al acceso al empleo decente, a la seguridad social, a los niveles de equidad distributiva y de equidad de género²⁴. Finalmente, destacamos el índice global de disparidad entre géneros (Global Gender Gap Index), introducido por el Foro Económico Mundial en 2006, que pone como punto de referencia

20. Anne Phillips advertía que las democracias modernas excluían las preocupaciones o problemas femeninos, incluso tras la obtención del sufragio universal. Ver *Engendering Democracy*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1991.

21. Marcela Ríos: «Género, ciudadanía y democracia» en Rodolfo Mariani (coord.): *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007.

22. *Ibid.*, p. 255.

23. Lamentablemente no ha sido incluido en los Informes de Desarrollo Humano desde 2009. Medición de la desigualdad: Índice de Desarrollo ajustado por Género (IDG) e Índice de Potenciación de Género (IPG) - PNUD, disponible en <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/indices/idg_ipg/>, fecha de consulta: 20/4/2012.

24. Heraldo Muñoz: «Estado de ciudadanía: Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI» en *Hacia la Cumbre Iberoamericana*, Flacso, San José de Costa Rica, 2011, disponible en <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/Memos/Heraldo_Munoz.pdf>.

las brechas de género nacionales según criterios económicos, políticos, educacionales y de salud²⁵.

Estas mediciones podrían ser útiles para analizar situaciones específicas, pero resultan insuficientes si se busca un acercamiento en perspectiva comparada. Por ello, se recurre al marco analítico elaborado por Mala Htun y S. Laurel Weldon²⁶ para analizar la variación global de la política de género. A partir de la comprensión del género como «constelaciones de instituciones, incluidas las políticas, leyes y normas, que constituyen los roles, las relaciones y las identidades de hombres y mujeres y lo femenino y lo masculino, en un contexto dado», distinguen entre políticas de igualdad de género y políticas de igualdad de sexos²⁷. Esta es una categoría más restringida que la anterior, que «se concentra más en la igualdad entre hombres y mujeres y menos en la heterosexualidad normativa». Con el objetivo de analizar las variaciones transnacionales en materia de derechos femeninos, identifican los elementos y las relaciones que deben tenerse en cuenta para el análisis institucional. Argumentan que la capacidad del Estado, los legados institucionales, la vulnerabilidad a la presión internacional y el grado de democracia del contexto bajo análisis constituyen influencias importantes sobre la política de igualdad de género. Estos factores afectan las prioridades y la eficacia de quienes impulsan los cambios.

Por otro lado, Htun y Weldon desagregan el análisis por cuestión de género, precisando que la distinción se hace sobre la base de la relación entre las estructuras, tanto religiosas como político-económicas, y el contexto analizado. Ello permitiría catalogar las políticas como doctrinales y no doctrinales, o bien basadas en la clase y en el estatus de género. Si bien el tipo de emisión o tema determina los actores involucrados, son las características de la política nacional las que conforman el poder de los actores para promover un cambio. El contexto afecta las prioridades y las estrategias de los defensores, así como la forma en que las cuestiones pueden ser enmarcadas. Igualmente, el tipo de programa determina qué aspectos del contexto nacional terminan por ser más relevantes.

25. Ricardo Hausmann, Laura D. Tyson y Saadia Zahidi: *The Global Gender Gap Report 2011*, World Economic Forum, Ginebra, 2011.

26. «When Do Governments Promote Women's Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy» en *Perspectives on Politics* vol. 8 N° 1, 2010, p. 208.

27. En este análisis, el centro se coloca en las políticas de igualdad de sexos, aunque se usan ambas acepciones indistintamente.

Al adoptar este marco, entonces, cambia el foco del análisis. No se trata tanto de preguntarse hasta qué punto un gobierno conducido por una mujer podría contribuir en mayor medida al nivel de calidad de la democracia en un país, entendido este como una variable dependiente. Antes bien, el grado de democracia alcanzado se convierte en una variable independiente que permite explicar, en combinación con otras, los avances o retrocesos en materia de igualdad de género de un país. Pero lo anterior nos lleva a constatar una paradoja: existen países que, bajo ciertos parámetros, parecen haber alcanzado niveles respetables de calidad democrática, y que sin embargo mantienen preocupantes niveles de desigualdad entre hombres y mujeres.

■ Políticas de igualdad de género: interacción entre agentes y contextos

A continuación, revisamos los factores sugeridos para analizar las políticas de igualdad de género impulsadas por las administraciones dirigidas por mujeres en el último quinquenio en la región.

La capacidad institucional. Existen distintas estrategias de intervención desde el Estado que responden a los principales tipos de políticas antidiscriminación: igualdad de oportunidades, acción afirmativa, transversalidad y paridad²⁸.

En los cuatro países estudiados se observa la aplicación de estrategias fragmentarias para combatir la discriminación de la mujer. Las combinaciones que presentan son distintas y también difieren las causas de esa fragmentación. Chile, Brasil y Costa Rica han adoptado estrategias de transversalización de género, y el primero se destaca por el hecho de disponer de instituciones fuertes, estables y relativamente efectivas²⁹. Otro facilitador ha sido la continuidad de gobiernos del mismo signo político por más de 20 años. Sobre esta situación se apoyó Bachelet para aumentar el presupuesto del Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), reconocido como una de las «maquinarias de género» más antiguas e institucionalizadas de América Latina, que no solamente ha llevado adelante los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO), sino también el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) con enfoque

28. Ver Judith Astelarra: «Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes para América Latina», *Serie Mujer y Desarrollo* N° 57, Cepal, Santiago de Chile, 2004, pp. 12-16.

29. Susan Franceschet: «Explaining Domestic Violence Policy Outcomes in Chile and Argentina» en *Latin American Politics and Society* vol. 52 N° 3, otoño de 2010, p. 15.

de género, a partir de 2001³⁰. A ello sumó la decisión de la presidenta de conformar un gabinete paritario, algo sin precedentes en la historia de Chile y de América Latina.

Sin embargo, las combinaciones de las estrategias de los tres gobiernos difieren. Chile carece de medidas de acción afirmativa, y si bien Bachelet prometió una ley de cuotas e intentó una reforma del sistema binominal, no pudo concretarlo, no solo por carecer de mayoría en el Congreso, sino porque «los partidos de izquierda y centro izquierda se han mantenido ajenos a las luchas por los derechos de las mujeres»³¹.

Chile carece de medidas de acción afirmativa, y si bien Bachelet prometió una ley de cuotas e intentó una reforma del sistema binominal, no pudo concretarlo ■

Por su parte, en Brasil, la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SEPM), dedicada a la planificación de las políticas de género, ha visto mermada su acción por la falta de ejecución presupuestaria y porque el país cuenta con una ley de cuotas ineficaz, al punto de tener uno de los índices de representación femenina más bajos de la región³². Sin embargo, Rousseff muestra compromiso con los temas de igualdad de género y el llamado «núcleo duro del poder» está en manos de mujeres³³.

Costa Rica suma, a su condición de país pionero en la promulgación de leyes de igualdad de género, una de las tasas más altas de la región de representación femenina en el Parlamento³⁴, pero presenta a la vez una transversalidad estatal frágil, liderada por el Instituto Nacional de la Mujer (Inamu), encargado de coordinar y establecer el seguimiento de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG). La eficacia del Inamu ha sido puesta en cuestión tanto porque no cumplió con la obligatoriedad de introducir el enfoque de género en la planificación y el presupuesto de las instituciones públicas como porque su capacidad de acción, cuyas expectativas de ascenso en ámbitos ministeriales durante el gobierno de Chinchilla

30. Ana Laura Rodríguez Gustá y Mariana Caminotti: «Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile» en *Revista SAAP* vol. 4 N° 1, 2010, p. 89.

31. M. Ríos: «Mujeres e igualdad: la promesa pendiente» en Ricardo Lagos y Oscar Landerretche (eds.): *El Chile que se viene: Ideas, miradas, perspectivas y sueños para el 2030*, Catalonia / FDD, Santiago de Chile, 2011, p. 269.

32. Clara Araújo: «Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura» en *Revista Brasileira de Ciência Política*, Dossiê «Gênero e política» N° 2, 7-12/2009.

33. Fabiana Frayssinet: «Las mujeres dominan el 'palacio de Dilma'» en *IPS*, 17/6/2011, <<http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=98446>>, fecha de consulta: 2/5/2012.

34. 38,6% en 2012, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

se han visto frustradas, está condicionada por las agendas de los distintos gobiernos, además de que presenta problemas de gestión internos y constantes roces con los movimientos feministas. En este marco, conserva la inercia de periodos anteriores, pero su capacidad de propuesta o de revisión es escasa.

Argentina, un país líder en el empleo de cuotas electorales, supone un caso diferente, porque a pesar del avance mostrado en el acceso de mujeres a cargos electivos, no solo no se ha implementado una estrategia consistente de transversalización de género en el Estado, sino que la capacidad de producción legislativa de las legisladoras es relativa. Esto es así porque «aunque presenta menos restricciones para que puedan introducir leyes, incluso en temas controversiales, su escaso poder en el liderazgo de instituciones en el Congreso hace que carezcan de mayor influencia»³⁵. A ello se suma el hecho de que las políticas públicas de género han estado marcadas por la discontinuidad, la falta de financiamiento y la ambigüedad en la definición de equidad³⁶.

Dicho esto, es importante destacar dos leyes aprobadas por el Congreso argentino durante la presidencia de Cristina Fernández. Una fue la Ley de Matrimonio Igualitario (entre personas del mismo sexo), con iguales derechos que un matrimonio convencional, y la otra, una Ley de Identidad de Género que permite cambiar el sexo que figura en el documento de identidad en forma gratuita y sin necesidad de orden judicial³⁷. Ambas se suman a una ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, aprobada en 2009.

Los legados institucionales. Las instituciones antes mencionadas tienen impactos diferenciados que dependen, entre otros factores, de su cercanía o lejanía respecto del tiempo político de ejercicio del mandato. Gracias a leyes, cambios constitucionales y una diversidad de programas transversales, Bachelet pudo visibilizar temas específicos, como el tratamiento de la violencia doméstica –que pasó a ser identificada como un acto de discriminación– y la valoración del trabajo reproductivo –que introdujo en la reforma previsional–³⁸.

35. S. Franceschet: ob. cit., p. 27.

36. Para el caso concreto de la política en respuesta a la violencia doméstica, v. A.L. Rodríguez Gustá y M. Caminotti: ob. cit., pp. 103 y 105; y S. Franceschet: ob. cit., p. 3.

37. Gisele Sousa Dias: «Se podrá cambiar de sexo y de nombre sin ir a la Justicia» en *Clarín*, 10/5/2012.

38. Ver Pamela Díaz-Romero: «La dimensión de género en la administración Piñera» en Barómetro de Política y Equidad (BPE): *La nueva forma de gobernar. La instalación*, Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2010, p. 146; y Teresa Valdés: «La equidad de género: democracia en lo público y en lo privado» en Yesko Quiroga y Jaime Ensignia (eds.): *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2009.

Sin embargo, y a pesar del importante rol que el Ejecutivo ha jugado en Chile en la materia, algunos cambios se vieron frenados tanto por las restricciones del modelo político chileno, basado en el consenso, como por la presencia de la Democracia Cristiana en la coalición del partido gobernante, que no ha permitido avances en temas como derechos sexuales y reproductivos. En el caso argentino, a pesar de los avances en temas como las cuotas en las listas partidarias, ha sido más difícil avanzar en una institucionalidad sólida de género debido al rol jugado por la propia Presidencia. Por ejemplo, el ex-presidente Carlos Menem inició su mandato favoreciendo en apariencia los derechos femeninos, y aunque estableció el Consejo Nacional de la Mujer por decreto presidencial, este luego se vio afectado por falta de recursos. En cuanto al sistema electoral, en Argentina los partidos están débilmente institucionalizados; esto, si bien proporcionó a las mujeres mayores posibilidades para unirse en la promoción de una ley de cuota, impidió que generaran presión dentro de sus propios partidos. En Chile se da la situación contraria, ya que la institucionalización del sistema de partidos y, por ende, las reglas establecidas y más claras, han dificultado la unión de las mujeres dedicadas a la política³⁹.

En Argentina los partidos están débilmente institucionalizados; esto, si bien proporcionó a las mujeres mayores posibilidades para unirse en la promoción de una ley de cuota, impidió que generaran presión dentro de sus propios partidos ■

En Brasil, Rousseff ha continuado con las Conferencias Nacionales de Política para las Mujeres (CNPM), y en Costa Rica se mantienen los llamados Planes de Acción⁴⁰. Esta continuidad institucional es particularmente importante en el segundo caso, ya que quien conduce el país, incluso siendo una mujer, vacila en relación con la importancia que debe otorgarle a la igualdad de género, priorizando otros temas como la inseguridad ciudadana y el narcotráfico.

La vulnerabilidad ante la presión internacional. Los cuatro países estudiados se han visto influidos, de una u otra forma, por las tendencias globales que

39. G. Waylen: ob. cit., p.789.

40. Las dos CNPM previas fueron realizadas en Brasil durante la administración de Luiz Inácio Lula da Silva. En Costa Rica, la publicación del 11 Plan de Acción 2012-2014 se enmarca en la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG) 2007-2017, establecida durante el gobierno de Óscar Arias.

relacionan la igualdad de género con la democracia⁴¹. El impacto se constata en la adopción de medidas específicas, como es el caso de las cuotas, o bien en momentos determinados, como durante la instalación de la democracia luego de un régimen militar, cuando hay un fuerte deseo de obtener respetabilidad internacional. En Argentina se conjugaron ambos elementos, y así inauguró en 1991 la era de cuotas en la región. Por su parte, aunque la influencia internacional en la agenda de igualdad de género chilena es innegable⁴², el país se mantiene como uno de los pocos Estados de la región que carece de cuotas de género, a lo que se añade la resistencia a ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

Los casos de Brasil y Costa Rica son un tanto distintos, porque ellos mismos se han ido convirtiendo en referentes para el resto del mundo. Brasil, por su éxito económico y su pertenencia al BRIC, aspira a jugar un rol más sustantivo, lo que se podría extender también a lo que pueda hacer en materia de legislación de género al tener a una mujer a la cabeza del Poder Ejecutivo. En el caso de Costa Rica —país con una trayectoria estable de democracia liberal con un sistema competitivo de partidos⁴³—, parte de su éxito democrático se explica por la promoción activa de la igualdad de género. Esto, a su vez, hace que se enfrente a la expectativa de no incurrir en retrocesos, que se suma a la derivada de su apertura económica internacional.

El grado de democracia. El marco de análisis utilizado asocia el grado de democraticidad de un país con el desarrollo de su sociedad civil, así como con la apertura del gobierno a la organización autónoma. Esto, sin embargo, no exime de la posibilidad de que, aun en gobiernos autoritarios se observen progresos en materia de derechos para las mujeres⁴⁴.

El avance de la agenda de derechos de las mujeres en la región aparece indisolublemente asociado a la movilización social. Chile tuvo un movimiento

41. Las referencias más importantes son la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

42. Ver Augusto Varas: «Introducción» en A. Varas et al.: *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-Estado*, Catalonia, Santiago de Chile, 2006, p. 47; y María Pía Martín et al.: «El marco internacional de derechos humanos y su influencia en los derechos de las mujeres chilenas» en M.P. Martín et al. (eds.): *Políticas públicas hacia la mujer y perspectiva de derechos en el Chile democrático (1990-2009)*, Proyectamérica / Fundación Carolina, Santiago de Chile, 2009.

43. Deborah J. Yashar: «Guerra civil y bienestar social: Los orígenes del sistema competitivo de partidos de Costa Rica» en Scott Mainwaring (ed.): *La construcción de instituciones democráticas: sistema de partidos en América Latina*, Cieplan, Santiago de Chile, 1996.

44. M. Htun y S.L. Weldon: ob. cit., pp. 212-213.

femenino potente en el marco de la recuperación de la democracia, pero este se vio debilitado por una desmovilización generalizada, al tiempo que las negociaciones necesarias para la transición limitaban sus demandas originales. Esto dio paso a la llamada «trama institucional de equidad de género»⁴⁵, que también sirvió de apoyo a Bachelet para el desarrollo de su agenda.

En Brasil, el Partido de los Trabajadores (PT) ha desarrollado desde su fundación una consistente preocupación por la igualdad de género⁴⁶. Al menos en el nivel consultivo, esto se constata en la participación de diversas organizaciones y activistas en la elaboración de los Planes Nacionales de Mujeres, lo que, en algunos casos, no se condice con los niveles efectivos de implementación de lo acordado.

A pesar de que las fuerzas conservadoras, radicadas no solamente en la oposición, sino también dentro de los propios gobiernos progresistas, están presentes en los cuatro países analizados y hacen valer su poder de veto con más fuerza en lo relativo a derechos sexuales y reproductivos⁴⁷, es en Costa Rica donde resultan más eficaces y donde el divorcio de la mandataria con los grupos feministas es más evidente. Chinchilla y el PLN han discontinuado el trabajo de promoción de los derechos de las mujeres y, aunque en todos los casos existe la sospecha de que llegaron a ser candidatas a la Presidencia más por el carácter de novedad que esto revestía y su promesa virtual de oxigenación de la política que por avances culturales igualitarios, es en esta situación donde el contraste entre las expectativas y los resultados es más evidente.

Visualizados los cuatro factores en conjunto, para cada caso resulta inevitable preguntarse por la estructura de oportunidades políticas que enfrenta cada mandataria y hasta qué punto los resultados no están influidos por los

Es en Costa Rica donde el divorcio de la mandataria con los grupos feministas es más evidente. Chinchilla y el PLN han discontinuado el trabajo de promoción de los derechos de las mujeres ■

45. Esta se define como «la interfase entre el Estado y la sociedad civil, un sistema de permanente retroalimentación informal entre ONG, centros académicos independientes y universitarios con el Estado, haciendo posible la contribución de la sociedad civil a las políticas públicas en defensa de las mujeres». A. Varas: ob. cit., p. 49.

46. Tatau Godinho: «O PT e o feminismo» en Ângela Borba, Nalu Faria y Tatau Godinho (coords.): *Mulher e Política*, Fundação Perseu Abramo, San Pablo, 1998.

47. Chile, junto con El Salvador, Honduras, Filipinas, Somalia, Andorra, Vaticano, Luxemburgo e Irlanda, sanciona el aborto en todas sus formas. En Brasil y Argentina persisten importantes obstáculos para el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos y Costa Rica es el único país de la región que no permite la fertilización *in vitro*.

límites y posibilidades que imponen las reglas y normas existentes, formales e informales⁴⁸. Por ello, más que constatar si durante uno u otro mandato se observa una inclinación mayor a la promoción de una política de igualdad de sexos determinada, es necesario considerar el ambiente y el entramado institucional más amplio de cada país, así como la distribución de poderes presidenciales, tanto constitucionales como partidarios. En general, las políticas doctrinales referidas a la legislación de familia, la legalidad del aborto y los derechos reproductivos son las que enfrentan mayores obstáculos dada la presencia extendida en la región de fuerzas conservadoras, tanto religiosas como políticas⁴⁹.

Así, por ejemplo, Bachelet no enfrentó los límites del modelo político basado en el consenso, cuyas principales debilidades estriban en la falta de competencia y de participación, y que fue posteriormente cuestionado por el movimiento estudiantil de 2011 al visibilizar la crisis de representación. En el caso de Argentina, distintos autores⁵⁰ advierten acerca de la vulnerabilidad de su organización política, ejemplificada en la fragmentación del Partido Justicialista (PJ) y en la debilidad de la oposición no peronista, así como el mantenimiento de redes clientelares y los problemas que enfrentan los partidos. En el caso de Costa Rica, una presidenta cuya postura la ha acercado a grupos más conservadores encara problemas como los crecientes índices de criminalización y de inseguridad ciudadana, en el marco de problemas partidarios. Brasil, cuyo panorama se ofrece promisorio por cuanto su presidenta parece decidida a corregir la actual ineficacia de la ley de cuotas mediante reformas políticas, trata de avanzar al mismo tiempo en verdad y transparencia, tanto en materia de derechos humanos como poniendo freno a la corrupción.

■ Conclusiones

En este artículo analizamos el impacto de cuatro presidentas latinoamericanas en la democratización de sus sociedades, comparando las políticas de

48. En el análisis sobre la representación, concretamente de los factores que subyacen a la representación sustantiva para el caso de legisladoras, se identifica esta preocupación. Ver S. Franceschet y J.M. Piscopo: «Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina» en *Politics & Gender* N° 4, 2008, p. 421.

49. El segundo mandato de Fernández de Kirchner resulta llamativo en cuanto al avance logrado en materia de libertades individuales. Las leyes de matrimonio igualitario y de identidad de género ponen al país a la vanguardia en la región en materia de igualdad, no de sexo sino de género, de acuerdo con M. Htun y S.L. Weldon.

50. V., por ejemplo, Steven Levitsky y María Victoria Murillo: «Argentina: De Kirchner a Kirchner» en *Journal of Democracy* en español N° 1, 7/2009, pp. 77-93.

igualdad de sexos que promovieron en sus gobiernos a través de un marco interpretativo institucional. En general, se corrobora que no necesariamente se promueven políticas de igualdad de género cuando es una mujer la que está en el poder. Por otro lado, se identifican dos importantes paradojas. La primera es que algunas de las sociedades analizadas, como Chile y Costa Rica, presentan muy buenos estándares de calidad de la democracia pero, aunque se proponen avanzar en materia de igualdad de género, estos esfuerzos no siempre son contemplados en los estudios sobre calidad de la democracia. La segunda paradoja es que, a pesar del impacto democratizador que significa la llegada de una mujer al Poder Ejecutivo, esto no siempre se expresa en avances sustantivos en la transformación de instituciones políticas que permitan mejorar la calidad de la democracia en sus sociedades.

El enfoque adoptado, por otra parte, posibilitaría el diálogo con una corriente de estudios, como la de calidad de la democracia, que ha sido poco sensible a los temas de igualdad de género. ☐

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Julio-Diciembre de 2011

Buenos Aires

Nº 34

DIÁLOGO ACADÉMICO Y DIPLOMACIA CIUDADANA EN LAS AMÉRICAS
Cuba - Estados Unidos / Costa Rica – Nicaragua

ARTÍCULOS: Diálogo académico y diplomacia ciudadana en las Américas, **Andrés Serbin**. EL TALLER ACADÉMICO CUBA-ESTADOS UNIDOS (TACE). Complicado vs. absurdo, ensayando ideas para desmontar el impasse entre Cuba y los Estados Unidos, **Jorge Mario Sánchez Egozcue**. Cuba y Estados Unidos: Entre la oportunidad y los desafíos de la diplomacia académica, **Milagros Martínez Reinos**a. The Missile Crisis Fifty Years Later: What We Should Have Learned, **Philip Brenner**. Cuban-U.S. Relations: The Terrorism Dimension, **Carlos Alzugaray** y **Anthony C.E. Quinton**. Cuba as a Beneficiary of International Development Assistance, **Richard E. Feinberg**. Estados Unidos-Cuba en el espejo retrovisor, **Jorge Hernández Martínez**. Another Reality: Cuba-US Relations from Cuba's Perspective, **Saul Landau**. Dos visiones: Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos, **Priscila Morrone** y **Fabián Bosser**. EL DIÁLOGO COSTA RICA-NICARAGUA: Restableciendo la paz y previniendo los conflictos en Centroamérica, **Daniel Matul**. Los imaginarios diferenciados de Nicaragua y Costa Rica sobre el Río San Juan, **Alberto Cortés Ramos**. Conflicto por el Río San Juan: Imaginarios, percepciones y contexto político del conflicto desde Nicaragua, **Alejandro R. Aguilar Altamirano**.

Pensamiento Propio es una publicación trilingüe de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries), Lavalle 1619, piso. 9no. (1048) Buenos Aires, Argentina. Tel./ Fax: (54 11) 4372.8351. Correo electrónico: <info@cries.org>. Página web: <www.cries.org>.

Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador

*Nuevas ciudadanías,
¿más democracia?*

SOFÍA CORDERO PONCE

Al reconocerse como Estados plurinacionales, Ecuador y Bolivia están replanteando las formas de construcción de ciudadanía y democracia vigentes desde el siglo XIX, con el objetivo de dar cuenta de la diversidad de sus sociedades. Las posibilidades de reconstruir las configuraciones estatales están asentadas en el reconocimiento de dos nuevos sujetos: nacionalidades en Ecuador, naciones y pueblos indígena-originario-campesinos en Bolivia. No obstante, las figuras del autogobierno chocan a menudo con el objetivo de los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa de construir Estados activos y fuertes. Por eso, el tránsito a la democratización está lleno de obstáculos y de caminos paradójicos.

■ Una historia de desencuentros: nacionalismos e indígenas

El Estado plurinacional incorporado en las constituciones de Bolivia y Ecuador asume como propios varios de los desafíos que han quedado pendientes a través de la historia republicana de estos países, especialmente la construcción de una comunidad política que incluya a las mayorías diversas, e implica en ese sentido una radicalización de la democracia.

Sofía Cordero Ponce: politóloga ecuatoriana. Es candidata a doctora por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador.

Palabras claves: indígenas, diversidad, Estado plurinacional, democracia, Bolivia, Ecuador.

En el siglo xix, los nacientes Estados se construyeron bajo la hegemonía de los grupos criollos portadores de los ideales de la nación moderna, que derivaban en una noción abstracta de ciudadanía como «un conjunto uniforme de derechos y obligaciones para todos –nobles y plebeyos, libres y siervos–, en virtud de su pertenencia a la sociedad»¹. Este entramado entre nación moderna y ciudadanía desembocaba además en el gobierno representativo, y estas fueron las ideas fuerza que guiaron a quienes fundaron y construyeron las repúblicas en Ecuador y Bolivia, en ambos casos dirigidas por un puñado de «ciudadanos».

No obstante, ya entrado el siglo xx, en estos países se intentó poner en pie renovados Estados «activos», nacidos de la crisis de los regímenes oligárquicos y enfocados en el desarrollo de «lo nacional». En esos contextos, las poblaciones indígenas ocuparon diferentes lugares, pero siempre subordinadas a ideales estatales homogeneizadores que, si bien constituyeron experiencias sin duda modernizadoras, no lograron acabar con el llamado «colonialismo interno».

La interlocución entre iguales para construir ciudadanía y democracia quedaría pendiente, y fue a finales de los años 70 cuando las propuestas de Estado plurinacional comenzaron a ser enunciadas por los pueblos indígenas sobre la base de un acumulado de experiencias. No obstante, la oportunidad para estas propuestas llegaría solo años más tarde, en un momento en que el Estado se encontraba en su etapa de mayor retracción y debilitamiento, como consecuencia de las reformas estructurales neoliberales.

En Ecuador, el periodo 1925-1979 implicó importantes transformaciones que de manera paulatina fueron construyendo un Estado nacional activo, siempre bajo la tutela del reformismo militar. Esta etapa se inició con la Revolución Juliana de 1925, en la que se planteó un nuevo modelo de Estado basado en «la imposición del interés de la nación» y «la institucionalización de la ‘cuestión social ecuatoriana’ como política de Estado»². Con una clase obrera débil y poblaciones indígenas circunscritas al sistema de hacienda, los intentos de organización popular alcanzaron un bajo nivel de movilización. Sin embargo, en 1944 se fundó la Federación Ecuatoriana de Indios con el apoyo del Partido Comunista³.

1. Thomas H. Marshall: *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 2007, p. 24.

2. Juan Paz y Miño: *Revolución Juliana: Nación, Ejército y bancocracia*, Abya-Yala, Quito, 2000, citado en Liisa North: «Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil?» en *Íconos* N° 26, 9/2006, p. 87.

3. Carlos Espinosa: *Historia del Ecuador en contexto regional y global*, Lexus, Barcelona, 2010.

La reforma agraria no llegó hasta 1964, bajo el gobierno de la Junta Militar⁴ que retomó los principios de la Revolución Juliana. Aunque no rompió con el régimen hacendario, sí puso fin al sistema del *huasipungo* y las relaciones serviles, lo que abrió posibilidades para la hacienda capitalista en la sierra. A pesar de que la Federación Ecuatoriana de Indios ya se había formado, el gobierno planteó las reformas sin la participación activa de ese sector y acudió más bien al apoyo de la Alianza para el Progreso propiciada por Estados Unidos.

El gobierno militar «revolucionario nacionalista» de Guillermo Rodríguez Lara inició un nuevo ciclo de reforma agraria en 1973, en el que se impulsó que los campesinos que alquilaban parcelas bajo los esquemas de inquilinato o aparcería las adquirieran en propiedad⁵. Las invasiones y la agitación fueron más agudas que en los años 60 y para 1972 se creó la Ecuador Runakunapak Rikcharimuy (Ecuarunari) –que en quechua significa «el despertar de los hombres ecuatorianos»–, primera organización que reivindicó su identidad mediante el concepto de *nacionalidades* indígenas. Mientras tanto, el gobierno mantuvo su discurso sobre el mestizaje y el campesinado, en detrimento de las diversidades étnicas-culturales⁶.

En 1979, con el retorno a la democracia, se estableció el voto universal incluyendo a los analfabetos. La mayoría de estos eran indígenas que en las décadas anteriores se habían visto abocados a un proceso migratorio en diferentes modalidades: estacional hacia la costa, en épocas de cosecha, o permanente

**En Bolivia, el Estado
«activo» comenzó a
gestarse con posterioridad
a la derrota frente a
Paraguay en la Guerra
del Chaco y tomó
su forma más elaborada
con la Revolución
Nacional de 1952 ■**

en los centros urbanos, para trabajar en la construcción. Las identidades indígenas se empezaban a fortalecer como base de la lucha política en poblaciones que ya no solo eran campesinas sino que se mezclaban con lo urbano, lo regional, y eran parte de procesos de movilidad social más amplios.

En Bolivia, el Estado «activo» comenzó a gestarse con posterioridad a la derrota frente a Paraguay en la Guerra del Chaco (1932-1935) y tomó su forma más elaborada con la

4. La Junta estuvo integrada por Ramón Castro Jijón, Marcos Gándara Enríquez, Luis Cabrera y Guillermo Freire.

5. C. Espinosa: ob. cit., p. 665.

6. Según Espinosa, el mestizaje fue uno de los objetivos explícitos de las políticas agrarias de Rodríguez Lara. C. Espinosa: ob. cit., p. 665.

Revolución Nacional de 1952. El «socialismo militar» de fines de los años 30 y más tarde el régimen nacionalista militar de Gualberto Villarroel (1943-1946) fueron los primeros intentos de construir un Estado desvinculado de las empresas mineras y sustentado en ideas nacionalistas y en las nuevas concepciones reformistas sobre la cuestión social⁷.

La organización de los trabajadores consiguió un avance significativo con la creación de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) y, como apunta Laura Gotkowitz, en amplias redes tejidas por los indígenas, tanto intracampesinas como entre indígenas, políticos y abogados indigenistas urbanos⁸. En 1945 se organizó desde el gobierno el Primer Congreso Indigenal, en medio de una ola de huelgas de brazos caídos en las haciendas. Y en esa reunión de más de 1.000 indígenas en La Paz, con la presencia del presidente Villarroel, se logró la eliminación de formas de servidumbre como el *pongueaje* y el *mitanaje*, pero sobre todo, se estrenó un novedoso vínculo entre campesinos e indígenas y el Estado, que configuró un momento de «ascenso democrático popular», y se comenzó a poner en la agenda la cuestión de la reforma agraria⁹.

Con este antecedente, la Revolución Nacional de 1952 liderada por Víctor Paz Estenssoro y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) profundizó las medidas en favor de las clases populares del campo y la ciudad con la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el voto universal y la reforma educativa que puso en pie una verdadera educación de masas¹⁰.

El nacionalismo revolucionario planteaba como eje «unir a las clases y grupos nacionales (burocracia estatal, clases medias, obreros, indios) para superar la condición semicolonial del país»¹¹, se enfocó en el valor de la nación mestiza y rescató sus orígenes indios en los héroes anticoloniales Túpac Katari y Bartolina Sisa, a los que presentó como precursores de la lucha por la independencia. Por otro lado, bajo la figura del «cogobierno», se estructuró una

7. Laura Gotkowitz: *La revolución antes de la Revolución. Luchas indígenas por tierra y justicia en Bolivia 1880-1952*, PIEB / Plural, La Paz, 2012.

8. *Ibíd.*

9. Pablo Stefanoni: «¿Qué hacer con los indios?...» y otros traumas irresueltos de la colonialidad, Plural, La Paz, 2010, p. 77.

10. Ver Françoise Martinez: «Pour une nation blanche? métisse? ou pluriethnique et multiculturelle? Les trois grandes réformes éducatives du xxe siècle» en Denis Rolland y Joëlle Chassin (eds.): *Pour comprendre la Bolivie d'Évo Morales*, L' Harmattan, París, 2007.

11. Walter Guevara Arce, en 1946, descarta el fascismo y el marxismo por no ser aptos para la realidad boliviana y sostiene la ideología del nacionalismo revolucionario como propuesta acorde a la realidad neocolonial de ese país. «Tesis de Ayopaya», citada en P. Stefanoni: *ob. cit.*, p. 79.

inédita alianza entre la administración del MNR y la Central Obrera Boliviana (COB). El periodo revolucionario iniciado en 1952 terminó con el llamado Pacto Militar Campesino (1964), que favoreció el golpe del recién electo vicepresidente y general René Barrientos, quien se hizo con el poder con un discurso que levantaba las banderas «traicionadas» del 52. No obstante, el anticomunismo y la cercanía a EEUU marcaron la pauta de su gobierno autoritario, y en ese contexto la organización sindical obrera y campesina se vio cooptada o ferozmente reprimida. El pacto entre campesinos y Fuerzas Armadas dejó una marca que permaneció durante muchos años y contribuyó a generar fuertes desconfianzas entre mineros y campesinos. El rechazo a ese acuerdo, ya en los años 70, les permitió a las nuevas corrientes indianistas y kataristas ganar influencia en los sindicatos agrarios y alentó la fundación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), entidad sindical matriz en el campo boliviano y base del actual gobierno de Evo Morales.

■ El fin del Estado «homogeneizador»

Ecuador: de etnias a nacionalidades. Un nuevo periodo se abrió bajo el reconquistado régimen democrático entre la década de 1980 y los primeros años 2000. La defensa de la diversidad fue ganando terreno en el marco del achicamiento de los Estados y las reformas neoliberales.

En Ecuador, la propuesta de Estado plurinacional e intercultural rescató una expresión introducida por Yuri Zubritski, etnógrafo soviético que visitó el país en los años 70 y encargado de la programación en lengua quechua en Radio Moscú Internacional ■

En Ecuador, la propuesta de Estado plurinacional e intercultural rescató una expresión introducida por Yuri Zubritski, etnógrafo soviético que visitó el país en los años 70 y encargado de la programación en lengua quechua en Radio Moscú Internacional¹². Las nociones de Estado plurinacional y sociedad intercultural aparecieron por primera vez de manera más pre-

cisa en el proyecto político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) presentado en el marco del IV Congreso realizado en 1993. Desde entonces, las demandas de los pueblos indígenas han tenido un

12. Zubritski estuvo vinculado al Instituto Otavaleño de Antropología y tomó la expresión de la teoría estalinista de las nacionalidades plasmada en la Constitución soviética.

avance progresivo en lo que respecta a su inclusión en la Constitución. En la Asamblea Constituyente de 1998 se reconoció el carácter pluricultural y multiétnico del Estado y se establecieron por primera vez los derechos colectivos para pueblos y nacionalidades indígenas dentro del territorio del Estado ecuatoriano. Más tarde, en 2008, se pasó del Estado pluricultural y multiétnico al Estado plurinacional e intercultural.

La década de 1990 fue escenario de dos levantamientos –en 1990 y 1994– que cambiaron la historia de los pueblos y de la democracia ecuatoriana. Estas movilizaciones mostraron una particular eficacia para articular demandas de diversos sectores de la población (la consigna fue «nada solo para los indios») y negociar con el Estado, lo que constituyó al movimiento indígena como el principal actor político popular de esos años. Ello favoreció el proyecto de crear el instrumento político Pachakutik y el inicio de su vida electoral en 1996¹³.

Sin embargo, el movimiento Pachakutik entró en crisis a partir de la fallida alianza con Lucio Gutiérrez¹⁴, quien llegó al poder aliado a los indígenas, pero luego hizo un viraje hacia posiciones neoliberales y proestadounidenses y adquirió un estilo gubernamental de «dictadura posmodernista», a la manera de la inaugurada por Alberto Fujimori en Perú¹⁵. Los ministros indígenas fueron destituidos, y esa experiencia quedará como un «trauma» para Pachakutik, que a partir de entonces resintió su política de alianzas.

En abril de 2005 Gutiérrez fue derrocado por los «forajidos», que tomaron su nombre de un insulto del presidente. Estos grupos de clase media ensayaron nuevas formas de protesta y entraron en escena los que Franklin Ramírez Gallegos llamó «seres anónimos transformados en sujetos activos»¹⁶. En gran medida, estos «forajidos» serían en 2006 la base política de Rafael Correa, un economista y profesor universitario que incursionó en la gestión pública

13. El levantamiento de 1990 se oponía a las medidas gradualistas del gobierno de Rodrigo Borja y el de 1994 se enfocó contra la aprobación en el Congreso de una nueva Ley de Modernización Agraria. En la coyuntura electoral de 1996, se constituyó el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País integrado por la CONAIE, la Coordinadora de Movimientos Sociales, trabajadores petroleros, el Movimiento Ciudadano por un Nuevo País que proponía a Freddy Ehlers como candidato y algunos grupos de izquierda.

14. Luego de la crisis del sistema financiero y la dolarización anunciada por el presidente Jamil Mahuad el 9 de enero de 2000, la CONAIE protagonizó, con el apoyo de jóvenes oficiales del Ejército, el golpe de Estado que derrocó a Mahuad en 2001. En 2003, la alianza entre la CONAIE y Sociedad Patriótica asumió el gobierno con un discurso antineoliberal.

15. Franklin Ramírez Gallegos: *La insurrección de abril no fue sólo una fiesta*, Taller El Colectivo, Quito, 2005.

16. *Ibíd.*, p. 35.

como ministro de Finanzas de Alfredo Palacio, luego del derrocamiento de Gutiérrez. Su discurso recogió la agenda antineoliberal y se dirigió a aquellos «ciudadanos anónimos» que serían la fuerza del «retorno del Estado». La relación de Correa con «los indios» fue desde el principio compleja y cruzada por desconfianzas mutuas, situación a la que contribuyó su propuesta «jacobina» y el rechazo a las formas de corporativismo plebeyo características de los sectores indígenas/populares.

La CONAIE y el gobierno de Rafael Correa no establecieron alianzas desde el inicio; sin embargo, la organización matriz que reúne a los indígenas de la sierra, la Amazonía y la costa participó activamente en el proceso constituyente y en octubre de 2007 presentó su propio proyecto denominado «Constitución del Estado Plurinacional de la República del Ecuador»¹⁷. Las demandas de Estado plurinacional y de interculturalidad fueron integradas en la nueva Constitución elaborada por el cónclave presidido por el economista ecologista Alberto Acosta, quien posteriormente se alejaría del gobierno correísta con fuertes críticas al presidente¹⁸.

Bolivia: hacia la etnización de la política. En Bolivia, la noción de Estado plurinacional empezó a debatirse durante la década de 1980, cuando el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca) tuvo la iniciativa de articular una serie de propuestas desde organizaciones indígenas y populares y como resultado se publicó el libro *Por una Bolivia diferente. Aportes para un proyecto histórico popular*¹⁹. Algunos grupos de izquierda y partidos kataristas hicieron suya la idea de un Estado socialista y plurinacional. No obstante, con el neoliberalismo multiculturalista de los 90 y la llegada al poder del primer vicepresidente aymara, el katarista Víctor Hugo Cárdenas, las figuras del plurinacionalismo se diluyeron en el multiculturalismo que por esa época era favorecido por las instituciones internacionales, por ejemplo a través del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (oit).

Más tarde, como resultado de la «guerra del agua» de 2000 y las «guerras del gas» de 2003 y 2005, se inaugura una nueva etapa de cuestionamiento al

17. CONAIE: *Constitución del Estado Plurinacional de la República del Ecuador, Propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*, CONAIE, Quito, 2007.

18. El artículo primero de la Constitución establece que «El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada». Constitución del Ecuador: Capítulo primero. Principios fundamentales, 2008.

19. Cipca, La Paz, 1991.

neoliberalismo, que tiene su desenlace en la elección de Evo Morales en 2005 y la convocatoria a una Asamblea Constituyente en 2006. La demanda de Estado plurinacional llegó a esas reuniones de la mano del denominado «Pacto de Unidad»²⁰.

El acercamiento del Movimiento al Socialismo (MAS) a esta demanda fue una suerte de «conversión sin fe». Desde su creación en 1995, el MAS de Morales articuló a los principales sindicatos campesinos de Bolivia²¹ y mantiene una tensión constante entre nacionalismo popular y posiciones indianistas, que forman parte de su agenda pero de manera ambivalente. Siguiendo a Pablo Stefanoni y Hervé do Alto, es posible definir el MAS como un partido de pequeños productores rurales y urbanos con cierta movilidad social, atravesado por una etnización no excluyente de la política²². Es decir, el MAS no es una simple expresión de las comunidades indígenas, sino una fuerza que articula a una pluralidad de sectores populares.

No obstante, la Asamblea Constituyente presidida por la indígena Silvia Lazarte aprobó el carácter plurinacional del Estado con el apoyo explícito de Morales, y el país pasó a denominarse Estado Plurinacional de Bolivia.

■ Nuevas ciudadanías y democracias en el Estado plurinacional

El retorno del Estado activo –ahora plurinacional– constituye un nuevo contexto histórico y político para replantear los esquemas de ciudadanía y democracia partiendo del reconocimiento de dos nuevos sujetos de derechos: las *nacionalidades* indígenas en Ecuador y las naciones y pueblos *indígena-originario-campesinos* en Bolivia²³.

20. En el Pacto de Unidad –hoy en crisis– participan cinco organizaciones sindicales campesinas e indígenas: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (FNMC-BS), la Confederación Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo (Conamaq), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob).

21. En 1995 se formó el MAS con la concurrencia de la CSUTCB, la CSCB, la FNMC-BS y la Coordinadora de las Seis Federaciones (cocaleras) del Trópico de Cochabamba.

22. P. Stefanoni y H. Do Alto: *La revolución de Evo Morales. De la coca al Palacio*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2006.

23. La necesidad de constituir esta fórmula muestra las dificultades para dar cuenta de la diversidad de autoadscripciones en juego.

La demanda de Estado plurinacional llegó de la mano del denominado «Pacto de Unidad».
El acercamiento del Movimiento al Socialismo (MAS) a esta demanda fue una suerte de «conversión sin fe» ■

En Ecuador, las nacionalidades se definen como «entidades históricas y políticas que tienen en común una identidad, historia, idioma, cultura propia y territorio en el cual han ejercido formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y de autoridad»²⁴. Los pueblos indígenas prefirieron el término «nacionalidad» al de «etnia» porque, en palabras de Blanca Chancoso, de Pachakutik, «[e]se nombre [etnia] nos minimiza (...) huele mucho a estudio, a experimento (...). En cambio, la nacionalidad para nosotros tiene otro concepto, es mucho más íntegra, se reconoce a la persona como un ser viviente (...) Nos han tratado de 'naturalito', de 'aborigen', un millón de nombres que nos han puesto, pero ninguno de ellos nos ha dado valor como personas, reconociendo nuestros derechos»²⁵.

**La mayoría de los
pueblos de tierras bajas
se autoidentifican
como indígenas, mientras
que en tierras altas
prefieren el término
«originario» por la carga
negativa de la
palabra «indio» ■**

En Bolivia, el término remite a una existencia nacional anterior a la colonia. «Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española»²⁶. La mayoría de los pueblos de tierras bajas se autoidentifican como indígenas, mientras que en tierras altas prefieren el término «originario» por la carga negativa de la

palabra «indio»²⁷. Por otro lado, la identidad campesina deriva de la expansión de los sindicatos agrarios desde los años 50, y en la práctica, lo campesino e indígena constituye una compleja identidad en la que uno u otro término aparece y sedimenta inestablemente su sentido de manera contextual.

Si bien estos sujetos que recogen demandas construidas a lo largo de la historia larga y reciente de los pueblos indígenas están reconocidos en la nueva

24. CONAIE: *Proyecto Político de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador*, Texto aprobado por el IV Congreso de la CONAIE, CONAIE, Quito, 1994.

25. Entrevista a Blanca Chancoso (1993) en Pablo Ospina: *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, Flacso / GTC / Ciesas/ IWGIA / Universidad Inter-cultural de Chiapas, Quito, 2010, p. 203.

26. Constitución Política del Estado: Capítulo cuarto. Derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, artículo 30, 2009.

27. Carlos Romero y Xavier Albó: *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*, Vicepresidencia del Estado Plurinacional / Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (Padep) de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ / Padep), La Paz, 2009, p. 13.

Constitución, eso no basta para dar cuenta de los cambios necesarios para romper con herencias de dominación neocolonial y republicana. Sin embargo, buscando en los intentos de construir nuevas formas de participación y representación, se pueden observar las distintas intensidades con que Bolivia y Ecuador enfrentan el reto de democratizar el Estado. El hilo conductor para el análisis son dos nociones que se plantean como principios rectores del Estado plurinacional en ambos países: la interculturalidad y el autogobierno territorial indígena.

La interculturalidad en Ecuador se define como «un proceso basado en el derecho a la coexistencia pacífica, el reconocimiento y respeto mutuo entre todas las nacionalidades, pueblos y demás sectores sociales, en el cual el Estado se constituye en un garante social, político y jurídico con el fin de convivir en igualdad de derechos, en justicia social y en condiciones de paz y armonía»²⁸. La perspectiva de la interculturalidad planteada por la CONAIE implica una transformación estructural del Estado y de la democracia. Sin embargo, hasta ahora la interculturalidad no ha trascendido mucho más allá de lo escrito, en los apartados sobre participación política, organización del poder y función electoral, dejando las instituciones «nacionales» intactas en su esencia. Ecuador inaugura en 1988 una tendencia presente hasta nuestros días en la que se reconocen (en la norma) los derechos y demandas de los pueblos indígenas, pero no se crean los mecanismos para efectivizar cambios institucionales y procesos reales de interculturalización de la democracia. Para comprender mejor esta práctica, es reveladora la problemática en torno de la figura de autogobierno territorial indígena.

Las nacionalidades reconocidas en la Constitución conllevan el derecho a la territorialidad, y la primera vez que se reconoció y se debatió sobre el tema por iniciativa del Estado fue en la Comisión Especial de Asuntos Indígenas del Congreso Nacional en 1988, bajo el gobierno de Rodrigo Borja; quedó entonces pendiente la elaboración de un «Estatuto de Territorialidad»²⁹. Más tarde, la Asamblea Constituyente de 1998 introdujo en la nueva Constitución la figura de Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI). Pero otra vez quedó pendiente la elaboración de una ley que regulara las atribuciones, la demarcación y la forma de gobierno. Finalmente, en la Constitución de 2008 se establecieron como posibilidades para el autogobierno territorial indígena dos

28. CONAIE: *Políticas para el Plan de Gobierno Nacional. El mandato de la CONAIE*, CONAIE, Quito, 2003.

29. P. Ospina: ob. cit., p. 204.

figuras: regímenes especiales³⁰ y circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas, montubias ancestrales o pluriculturales³¹. Tampoco existe una legislación ni los procesos políticos que permitan llevar adelante la construcción de CTI ni regímenes especiales. Existe, eso sí, lo que Pablo Ospina denomina «autogobierno de facto», en el marco del cual las comunidades manejan justicia, administran recursos y hasta pueden elegir a sus propias autoridades. El ejemplo emblemático de estas experiencias está en la gobernación Tsáchila, en la provincia de Pichincha, donde el cargo de gobernador pasó de ser hereditario a electivo, con un mandato que se renueva cada cuatro años a través del voto universal³².

A ello se suma un problema sociológico: la mayoría de la población indígena se asienta en territorios discontinuos y convive con pobladores mestizos, y por otro lado vive un acelerado proceso de urbanización ■

Buscando razones más allá de la poca voluntad política de los gobiernos de turno, se puede observar que existe también una dificultad dentro de las organizaciones indígenas para elaborar un texto conjunto que sintetice las formas de gobierno en las autonomías de facto. A ello se suma un problema sociológico: la mayoría de la población indígena se asienta en territorios discontinuos y convive con pobladores mestizos, y por otro lado vive un acelerado proceso de urbanización. En

ese contexto, hay dos opciones que se debaten entre los pueblos indígenas: por un lado, seguir el modelo boliviano de autonomías indígenas creando gobiernos territoriales guiados por usos y costumbres, en territorios con población exclusivamente indígena, y por el otro, convertir en gobiernos pluriétnicos todos los niveles de administración territorial³³. Ninguna de las dos opciones está en marcha ni se debate en el oficialismo, por lo que las formas de autogobierno de facto que actualmente mantienen las comunidades parecen condenadas a permanecer inalteradas, al menos en el mediano plazo.

En Bolivia, la reestructuración de instituciones de representación y participación está en proceso a partir de una nueva legislación con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y la Ley del Régimen Electoral. Se reconocen

30. Constitución del Ecuador: Capítulo segundo. Organización del territorio, artículo 242, 2008.

31. Constitución del Ecuador: Capítulo tercero. Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, artículo 257, 2008.

32. P. Ospina: ob. cit., p. 209.

33. P. Ospina: ob. cit.

tres formas de democracia que construyen la «democracia intercultural»: democracia directa y participativa, democracia representativa y democracia comunitaria³⁴. El nuevo esquema de instituciones de la democracia intercultural introdujo modificaciones en la Asamblea Legislativa Plurinacional (Parlamento) y en las Asambleas Departamentales. En la primera, existe un nuevo sistema de elección de asambleístas por el cual siete diputados son elegidos en circunscripciones especiales indígena-originario-campesinas. En las Asambleas Departamentales se establece un sistema de elección directa de un cupo de asambleístas según normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena-originario-campesinos. Estas instancias se constituyen en espacios de interculturalidad donde conviven diversas identidades, al tiempo que reflejan también nuevos conflictos. En la Asamblea Legislativa Plurinacional existe una nítida mayoría oficialista compuesta sobre todo por campesinos y trabajadores de origen aymara o quechua (elegidos en el marco de la democracia electoral convencional) y siete circunscripciones ocupadas por indígenas de tierras bajas y –por primera vez– un afroboliviano. Es un nuevo esquema en el que se enfrentan identidades que revelan la diversidad del mundo indígena, y alerta sobre idealizaciones respecto del Estado plurinacional. De hecho, los indígenas de tierras bajas mantienen una relación compleja y no exenta de conflictos con el gobierno de Morales.

La nueva figura de autogobierno indígena son las Autonomías Indígena-Originario-Campesinas (AIOC) que se construyen a partir de la posibilidad de conversión de municipios en AIOC y que están pensadas como espacios para el ejercicio de la democracia comunitaria en territorios con población si no exclusiva, mayoritariamente indígena. A pesar de que la construcción de las AIOC se impulsa desde el Estado a través del Ministerio de Autonomías, solamente 11 de los 337 municipios que existen en el país están en proceso de conversión. Quizás ello se deba al riesgo que implica reinventar la administración del territorio en el nivel local, que ya tiene una institucionalidad municipal construida desde 1994 a partir de la Ley de Participación Popular (LPP). Los municipios han sido desde entonces espacios de aprendizaje político y de acceso a cargos estatales para los liderazgos campesinos e indígenas de diferentes regiones, un proceso que favoreció el desarrollo del MAS.

Por otro lado, los procesos de urbanización y dispersión territorial de las poblaciones indígenas obligan a que el modelo se adapte a esta realidad. Las

34. Órgano Electoral Plurinacional (OEP), *Democracia Intercultural, Compendio Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia*, Ley N° 026 del 30 de junio del Tribunal Supremo Electoral, La Paz, 2011.

AIOC se están construyendo a partir de municipios en donde habitan grupos que pertenecen a naciones más grandes. Por ejemplo, las comunidades que se autoidentifican como aymaras y que entran en procesos de conversión en AIOC no constituyen sino fragmentos de la «nación aymara» (que históricamente fue una confederación de señoríos étnicos). Las dificultades para «recuperar la historia» no son pocas, como lo demuestra una asamblea en el municipio de Mojocoya donde, después de largas horas de discusión sobre cómo era la vida precolonial, se decidió ir a consultar en... Google³⁵.

**Las dificultades para
«recuperar la historia»
no son pocas, como lo
demuestra una asamblea
en el municipio de
Mojocoya donde, después
de largas horas de
discusión sobre cómo era la
vida precolonial, se decidió
ir a consultar en... Google ■**

Varios son los dilemas en el momento de replantearse la ciudadanía y las instituciones de la democracia de herencia colonial y republicana en el marco del Estado plurinacional. El primero proviene de las contradicciones surgidas entre unos gobiernos que buscan el retorno del Estado activo y los nuevos sujetos reconocidos en la ciudadanía que reclaman sus derechos como «iguales». Sin duda, una ciudadanía con nuevos

sujetos colectivos obliga al Estado y sus instituciones a ceder espacios de poder, lo que no suele ser del agrado de los actuales gobiernos boliviano y ecuatoriano, de matriz fuertemente centralizadora y con presidencialismos fuertes. A menudo se considera que los intereses estatales son universales frente al particularismo de los intereses comunitarios y se sospecha que los autogobiernos podrían ser colonizados por las empresas transnacionales.

Paradójicamente, los nuevos sujetos reconocidos se amparan en los discursos (planteados por el oficialismo) del «Buen Vivir» en Ecuador³⁶ o «Vivir Bien»

35. John D. Cameron: «Conflicted Identities: Internal Conflicts of Class and Ethnic Identity in the Construction of *Autonomías Indígena Originaria Campesinas* in Bolivia», ponencia presentada en el Interdisciplinary Seminar on Class and Ethnicity en el Andes Institute for the Study of the Americas, Londres, 27 de febrero de 2012.

36. El concepto del Buen Vivir sostenido en Ecuador se refiere a «la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. (...) Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros –entre diversos pero iguales– a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido». René Ramírez Gallegos: «Presentación» en *Plan Nacional para el Buen Vivir*, 2008, <<http://plan.senplades.gob.ec/presentacion>>.

en Bolivia³⁷. No obstante, aunque ambos apelan a una ruptura con los modelos desarrollistas, las formas de acumulación capitalista y los esquemas de desigualdad e injusticia social, se diferencian entre sí porque en el caso de Bolivia el «Vivir Bien» se refiere a la recuperación de formas de vida ancestrales, mientras que en Ecuador el «Buen Vivir» se articula en mayor medida con postulados ecologistas y filosofías críticas modernas y posmodernas.

Ambos discursos, a pesar de ser parte de los planes de desarrollo de los gobiernos actuales, se integran de manera ambigua y contradictoria. Dos conflictos son reveladores al respecto. En Ecuador, el 8 de marzo de 2012, la CONAIE inició la «Marcha por el Agua, la Vida y la Dignidad de los Pueblos», en rechazo a la firma de contratos con China para la explotación minera a gran escala. En Bolivia, se inició un largo conflicto en torno de la construcción de una carretera que atravesaría el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure (Tipnis), a la cual se opone gran parte de los pueblos indígenas allí asentados, que reclaman su derecho a consulta previa. La carretera, ¿paradójicamente?, es apoyada por indígenas quechuas y aymaras del occidente del país y de las regiones cocaleras afincadas al sur del Tipnis.

A partir de los conflictos anteriores, intentan estructurarse nuevas «oposiciones de izquierda» que se adueñan del discurso del «Buen Vivir» y que en el caso de Bolivia reflejan la tensión entre lo nacional-popular y el indigenismo, mientras que en Ecuador parecerían enfrentarse nociones oficialistas que apelan a una ciudadanía universal en la que las diferencias quedan suspendidas, por una parte, y las apuestas a la diversidad de los sujetos reconocidos en la Constitución como nacionalidades, por la otra.

Ecuador y Bolivia se enfrentan así a la configuración de nuevas democracias impulsadas por Estados que se proponen ser poderosos y plurinacionales

37. Parafraseando al canciller de Bolivia David Choquehuanca, los elementos que componen el «Vivir Bien» son: buscar la vivencia en comunidad, buscar el consenso entre todos, respetar al otro, priorizar la complementariedad, llevar una vida de equilibrio con todos los seres dentro de una comunidad, valorar y recuperar la identidad, respetar las semejanzas y diferencias entre los seres que viven en el mismo planeta, dar prioridad a los derechos cósmicos antes que a los derechos humanos, saber alimentarse, beber alcohol con moderación, saber danzar, considerar el trabajo como fiesta. «Vivir Bien» es reincorporar la agricultura a las comunidades. «Vivir Bien» es leer las arrugas de los abuelos para poder retomar el camino. «Vivir Bien: Propuesta de modelo de gobierno en Bolivia» en *Portal de Economía Solidaria*, 23/2/2010, <www.economiasolidaria.org/noticias/vivir_bien_propuesta_de_modelo_de_gobierno_en_bolivia>.

al mismo tiempo, dos objetivos que no siempre van de la mano. La interculturalidad permanece como tarea pendiente y como posibilidad de satisfacer necesidades de las mayorías sin obligar a las minorías a atrincherarse en proyectos esencialistas. De esta forma, el tránsito a la democratización está lleno de obstáculos y, a menudo, de caminos paradójicos, con avances y retrocesos a la vista. ☐

REVISTA BRASILEIRA
DE CIÊNCIAS
SOCIAIS
RBCS

Junio de 2012

San Pablo

Vol. 27 Nº 79

HOMENAGEM: Gilberto Velho (1945-2012): um virtuoso no burburinho das cidades, **Luiz Fernando Dias Duarte**. ARTIGOS: Estados Unidos e Brasil no Gantois: o poder e a origem transnacional dos estudos Afro-brasileiros, **Livio Sansone**. O representante como protetor: incursões na representação política «vista de baixo», **Luis Felipe Miguel**. Os dilemas do marxismo latino-americano nas obras de Caio Prado Jr. e José Carlos Mariátegui, **André Kayser**. Globalização e reconfigurações do mercado de trabalho em Portugal e no Brasil, **Adilson Gennari e Cristina Albuquerque**. Autoria, autenticidade e apropriação: reflexões a partir da arte aborígene australiana, **Ilana Seltez Goldstein**. Arte da paisagem e viagem pitoresca: romantismos entre academia e mercado, **Guilherme Simões Gomes Júnior**. Trocando em miúdos: gênero e sexualidade na tv a partir de *Malu Mulher*, **Heloísa Buarque de Almeida**. Reconsiderando a etnografia da ciência e da tecnologia: tecnociência na prática, **Marko Synésio Alves Monteiro**. Racionalidade e racionalização em Max Weber, **Carlos Eduardo Sell**. Utilitarismo e moralidade: considerações sobre o indivíduo e o Estado, **Lara Cruz Correa**. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito, **Ricardo Fabrino Mendonça e Paula Guimarães Simões**. RESENHAS.

Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) *es una publicación cuatrimestral de la Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Av. Prof. Luciano Gualberto, 315 – 1º andar – Cidade Universitária – São Paulo SP. Tel.: (55 11) 3091.4664. E-mail: <anpocs@anpocs.org.br>. Site: <www.anpocs.org.br>.*

¿Valió la pena?: guerras civiles y democracia en Centroamérica

*A propósito de
Revoluciones sin cambios
revolucionarios,
de Edelberto Torres-Rivas*

RICARDO SÁENZ DE TEJADA

A partir de la lectura del libro más reciente de Edelberto Torres-Rivas, es posible recorrer los conflictos y las guerras civiles que vivieron Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Los legados coloniales y la persistencia del Estado oligárquico fueron moldeando a los actores políticos y sociales que se enfrentaron en un contexto internacional definido por la Guerra Fría, en conflictos cuyo desenlace no dio lugar a grandes transformaciones revolucionarias. No puede negarse que las sociedades centroamericanas tienen enormes desafíos por delante; sin embargo, si se las compara con las del periodo estudiado por Torres-Rivas, se comprobará que no solo han cambiado, sino que están –a pesar de las dificultades– en mejores condiciones para hacerse menos injustas.

En 1997, en un artículo titulado «Centroamérica, revoluciones sin cambio revolucionario»¹, Edelberto Torres-Rivas realizó un balance preliminar de lo que fue el ciclo de movilización y luchas populares en Centroamérica, que llevó a guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en las décadas de 1970 y 1980. Para ese entonces, y en palabras del autor reseñado, el ciclo revolucionario había terminado con la derrota del Frente Sandinista de

Ricardo Sáenz de Tejada: antropólogo social guatemalteco. Es coordinador de programas de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Guatemala y profesor universitario.

Palabras claves: democracia, conflicto armado, Estado oligárquico, Edelberto Torres-Rivas, Centroamérica.

1. En *Nueva Sociedad* N° 150, 7-8/1997, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/2612_1.pdf>.

Liberación Nacional (FSLN) en las elecciones de 1990, y con la firma de acuerdos de paz en El Salvador (1992) y Guatemala (1996).

«¿Qué cambió, qué cosas permanecieron, cuál es el sentido último de lo nuevo?», se preguntaba Torres-Rivas y respondía en 1997:

En general los militares se desacreditaron y se han reducido hasta un 15% en Nicaragua, un 50% en El Salvador, un 33% en Guatemala. La oligarquía, los dueños de la tierra, experimentaron reformas drásticas en los dos primeros (Nicaragua y El Salvador) y están teniendo, como ya sucedió en América Latina, una muerte política. Ahora hay un importante proceso de desarrollo democrático, elecciones libres, competencia partidaria, activación de la sociedad civil. (...) De las crisis de estos años el Estado salió aún más debilitado frente a una burguesía que no quiere pagar impuestos. La crisis fiscal, la inopia del sector público, complica la construcción de la paz. En el interior de la prepotencia del mercado, los ganadores son los banqueros y los dueños del capital especulativo (...) hay ahora más pobres y se generalizó el malestar. Las bases de la construcción democrática son endeble. Pero hay un cierto optimismo porque por vez primera, en cuatro países de la región, hay una generación que está viviendo una condición de paz, sin dictaduras ni autoritarismos. Una experiencia nueva que tal vez alimente un poco de esperanzas. No obstante, una interrogante maldita nos quita el sueño: una estela de dolor y sacrificio fue la contribución de aquellos en cuyo nombre la guerrilla se alzó contra el orden establecido. ¿Valió la pena, para dejar en el camino 300.000 muertos, un millón de refugiados, 100.000 huérfanos?

Quince años después, el panorama político ha cambiado en la región. En Nicaragua, el FSLN volvió al gobierno, encabezado nuevamente por el comandante Daniel Ortega; en El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) alcanzó la Presidencia con una coalición en 2009; y en Guatemala, un general que dirigió operaciones de contrainsurgencia durante la década de 1980 fue elegido presidente en 2011. En ese contexto, Torres-Rivas vuelve a reflexionar sobre el ciclo revolucionario en Centroamérica y nos ofrece un libro de 500 páginas en el que presenta una interpretación teórica, política y personal que esboza una respuesta a esta «interrogante maldita» que lo ha acompañado en los últimos años: ¿valió la pena?

■ La aproximación teórica, sociohistoria desde el Estado

Aunque existe una cantidad abundante de libros y artículos académicos, así como testimonios dedicados al tema de las guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, son relativamente pocos los trabajos recientes que abordan la región en su conjunto. En la mayoría de estos prevalece una visión desde la política que ha tendido a enfatizar la conformación y el comportamiento de los actores en conflicto.



En el caso de *Revoluciones sin cambios revolucionarios. Ensayos sobre la crisis en Centroamérica*², Torres-Rivas optó por una perspectiva que pone en el centro del análisis el Estado. Esta aproximación, denominada «estadocéntrica» por el autor, parte de una definición amplia de Estado que incluye los problemas de dominación y la estructura política y administrativa que permite cierta dirección de los asuntos públicos. Así, es en el interior del Estado donde se constituyen las clases sociales, y en torno de este los actores políticos –que tienen una relación problemática con las clases– interactúan, se posicionan y se enfrentan.

Para realizar este recorrido por la historia del Estado y las sociedades de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, Torres-Rivas revisitó la discusión sobre las diferencias y coincidencias entre la sociología y la historia para proponer una

**La crisis política y la
violencia insurgente
«encuentran su explicación
última en el rechazo
a la incapacidad
(imposibilidad) del Estado
oligárquico para ordenar
la vida política por
medio de las maneras
democráticas» ■**

perspectiva sociohistórica que posibilite «reunir dos visiones diferentes, resultado de la observación directa de lo actual y la evidencia indirecta del pasado (...). El supuesto plausible fue que la historia contiene el registro de los éxitos y fracasos que persisten hasta hoy en día»³.

El tipo de Estado, y sobre todo la forma en que se ejerce la dominación, está definido por la contienda entre quienes defienden el orden establecido y quienes lo cuestionan. La violencia como forma de dirimir el conflicto fue el resultado

de esta contradicción. La crisis política y la violencia insurgente «encuentran su explicación última en el rechazo a la incapacidad (imposibilidad) del Estado oligárquico para ordenar la vida política por medio de las maneras democráticas»⁴. Las insurgencias en estos países se configuraron en oposición a esos Estados.

Para entender la conformación del Estado al que se enfrentaron las guerrillas, el autor parte de los Estados centroamericanos actuales, en los que se identifican varias características y rasgos que son resultado de sus historias. Al igual

2. F&G Editores, Guatemala, 2011.

3. *Ibíd.*, p. 16.

4. *Ibíd.*, p. 15.

que otros especialistas, Torres-Rivas sostiene que en la conformación de estos Estados existe un núcleo «colonial» que impregnó a las sociedades: el establecimiento de jerarquías sociorraciales por las que los pueblos indígenas fueron subalternizados en todas las esferas de la praxis social. En lo económico, estos se convirtieron en los sujetos privilegiados de la explotación, primero como esclavos, luego como tributarios y trabajadores forzados –condición que se mantuvo hasta muy avanzado el siglo xx–, y en la actualidad como el grupo de población mayoritariamente excluido. En lo político, se pasó de la exclusión absoluta a la ciudadanía restringida, para llegar hoy a una suerte de bloqueo en el que la interacción entre el diseño institucional y la cultura política limitan la participación de los pueblos indígenas, tanto como sujetos colectivos como en su calidad de ciudadanos. Estas relaciones sociorraciales tienen mayor continuidad en Guatemala, donde se concentra el mayor porcentaje de población indígena de la región, aunque está presente también en Nicaragua y es un factor clave para entender la matanza de 1932 en El Salvador⁵.

La segunda capa que define la forma de dominación estatal en Centroamérica es su carácter oligárquico. El concepto de oligarquía es problemático, y su uso actual, tanto en el medio académico como en el debate público, se presta a confusiones. Torres-Rivas, que ha lidiado con este concepto durante décadas, no evade la discusión, y aunque reconoce la ambigüedad del término, caracteriza e identifica algunos rasgos de las oligarquías de estos países. En primer lugar, y parcialmente, el carácter extranjero de su núcleo: españoles primero, inmigrantes de otros países europeos después. Aunque absorbió a mestizos, se mantuvo como un grupo diferenciado del resto de la población a través de la endogamia y el establecimiento de sólidas redes de parentesco. En segundo lugar, su vinculación con la tierra y con los campesinos adscritos a esta antes que con el capital⁶. «El oligarca –dice Torres-Rivas– no es un burgués, pero tampoco es un señor feudal. Es esta

5. Ver Erik Kristofer Ching, Carlos Gregorio López Bernal y Virginia Tilley: *Las masas, la matanza y el martinato en El Salvador*, uca, San Salvador, 2011.

6. De acuerdo con Torres-Rivas, «[el] Estado oligárquico y la estructura de dominación que expresa y en la que se apoya, tienen su origen en la forma de propiedad de la tierra y, por lo tanto, del control de los hombres que la trabajan. Cuando el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas es bajo y el capital de inversión escaso, el factor decisivo en el establecimiento de relaciones de producción lo constituye el control de la tierra y de sus posibilidades productivas. Así, las relaciones no capitalistas que se van conformando en las haciendas cafetaleras en Centroamérica –con excepción de Costa Rica (...)– no son consecuencia del atraso de los campesinos productores directos movilizados por la fuerza, sino al revés, este atraso y las relaciones de producción en las que participan son consecuencia de la estructura general de la propiedad territorial, del desarrollo de las fuerzas productivas». E. Torres-Rivas: *Centroamérica, la democracia posible*, Educa / Flasco, San José de Costa Rica, 1987, p. 32.

ambigüedad lo que explica más que su carácter de clase, su capacidad de poder». Las oligarquías de este tipo se hicieron del poder en estos países a finales del siglo XIX, y eran portadoras también de una ideología que se de-

**La dominación oligárquica
en Guatemala y El Salvador
se basó en la expropiación
de tierras comunales y de la
Iglesia, su acaparamiento
para la producción de café
y el establecimiento de
formas de trabajo forzado ■**

finía como liberal –aunque negaba la universalidad de la libertad económica y política– y que incorporó algunos elementos del positivismo, además de las ideas de orden y progreso y una visión jerarquizada de la sociedad⁷.

Ahora bien, la dominación oligárquica en Guatemala y El Salvador se basó en la expropiación de tierras comunales y de la Iglesia, su acaparamiento para la producción de café y el establecimiento

de formas de trabajo forzado –muy poco capitalistas– que, para su mantenimiento, requirieron del uso de la fuerza. Los ejércitos se constituyen en un factor y un actor fundamental para la conservación de este orden económico y social. En su libro, Torres-Rivas analiza las peculiaridades que se manifestaron en cada país pero que dieron lugar a estos Estados liberales, basados en el poder militar en el que «de hecho, los militares siempre actuaron así, defendiendo y reproduciendo un *ethos* señorial que lo penetra todo: el estilo oligárquico que adopta la autoridad política más allá de su pertinencia y que fue denunciado por las demandas populares de las décadas de los 60 y 70 del siglo XX»⁸.

La crisis económica mundial de la década de 1930, lejos de debilitar la dominación oligárquica, la fortaleció y abrió paso al establecimiento de las dictaduras del general Jorge Ubico (1930-1944) en Guatemala y Maximiliano Hernández (1932-1944) en El Salvador y a la toma del poder de la dinastía Somoza en Nicaragua, que se mantendría en el gobierno hasta 1979. El final de la crisis económica y el inicio de un prolongado periodo de crecimiento económico, junto con los aires democráticos de la segunda posguerra, abrieron las posibilidades para el cambio político en estos países. Los dictadores de Guatemala y El Salvador fueron obligados a renunciar, pero

7. El liberalismo positivista de las elites centroamericanas de fines del siglo XIX ha sido analizado por James Mahoney: *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001.

8. E. Torres-Rivas: *Revoluciones sin cambios revolucionarios*, cit., p. 54.

el orden oligárquico⁹, herido, aunque no de muerte, se negó a desaparecer. En Nicaragua, se estableció un régimen definido por Torres-Rivas como «sultanato», en el que la familia Somoza controlaba no solo el gobierno sino también buena parte de la economía y contaba con una Guardia Nacional que, en lugar de servir a la nación, operaba para la dinastía.

■ La interpretación política del conflicto

El periodo de crecimiento económico en Centroamérica (1945-1973) contribuyó a cierta modernización de la sociedad a partir de la diversificación productiva, la expansión de las capas medias y los intentos de democratización. Sin embargo, el orden político se resistió a la transformación y se desencadenó una prolongada y profunda crisis política. En la obra de Torres-Rivas, este es un aspecto clave. Como lo señalaba en un artículo publicado originalmente en 1982 y que resulta una de las interpretaciones más lúcidas del conflicto centroamericano,

a contrapelo de la visión vulgar del marxismo –que explicaría los contratiempos de la superestructura (política) como un reflejo más o menos sofisticado de los que acontecen en la base (económica)– intentamos (...) examinar cómo y por qué ocurren los actuales procesos críticos en el conjunto del sistema de dominación en Centroamérica y, en consecuencia, cómo todo aquello que puede desembocar en una crisis revolucionaria es siempre un desafío al, y debilidad del poder del Estado, en cuanto cúspide institucional de la dominación de clase. Todo esto es algo más que un «reflejo» que se originaría en el movimiento de la estructura económica, aunque tal movimiento contradictorio forme parte de la explicación intentada. Lejos de constituir un reflejo en el sentido de revelar una cosa por intermedio de otra en su dinámica, la estructura económica es tanto origen como consecuencia de los hechos políticos.¹⁰

El campo de lo político, en el que el Estado se convierte en un actor más –aunque de primer nivel–, es el objeto de análisis de Torres-Rivas, y desde ahí se

9. Para Torres-Rivas, lo oligárquico incluye un estilo de preeminencia social y de control político: «Lo primero, porque la reproducción parasitaria de la riqueza agraria –la renta de la tierra y la subordinación de la fuerza de trabajo– otorga al dueño de la tierra un poder desproporcionado, superior a sus posibilidades económicas; lo segundo, porque como consecuencia de lo anterior, esa preeminencia solo puede, o tiende a expresarse políticamente. Como clase, la oligarquía fue más política y sus mecanismos de control esencialmente político-ideológicos estuvieron en la base de ese Estado: el voto censado y elecciones de segundo grado, cuando las hubo; sectas partidarias de origen regional/familiar y, como forma rudimentaria de poder estatal, la autolegitimación natural». E. Torres-Rivas: «La teoría de las dos crisis» en *Centroamérica, la democracia posible*, cit., p. 33. Originalmente, este artículo fue publicado con el título «Derrota oligárquica, crisis burguesa y revolución popular. Sobre las dos crisis en Centroamérica» en *El Trimestre Económico* N° 200, 1982.

10. *Ibíd.*, p. 20.

explica la agudización de la crisis, su transformación en un conflicto político y social y la dinámica de procesos que llevaron a que este se dirimiera por la vía militar.

Los movimientos que derribaron los regímenes militares en El Salvador y Guatemala y las acciones de la juventud conservadora en Nicaragua provocaron que la oligarquía se retirara parcialmente de la escena política. Los protagonistas de estas luchas desarrolladas en las décadas de 1940 y 1950 fueron las capas medias urbanas: estudiantes universitarios, profesionales y militares jóvenes, la pequeña y la mediana burguesía urbana y los líderes de los partidos que cuestionaron el viejo régimen¹¹.

Esta primera ofensiva antidictatorial no logró consolidarse como democracia en ninguno de los países de Centroamérica –con la conocida excepción de Costa Rica–, pero tampoco dio lugar a la restauración del antiguo orden. La oligarquía, debilitada en lo político, se vio fortalecida en lo económico, lo que permitió que, de la mano del crecimiento de la exportación cafetalera y el aumento de precios del grano, varios grupos se diversificaran y penetraran en el comercio, la banca, los servicios, la industria y la producción agrope-

**Esto no dio lugar al
surgimiento de una
burguesía moderna, en el
sentido clásico del concepto,
sino que posibilitó que el
ethos oligárquico se filtrara
en todos los ámbitos de
la actividad económica ■**

cuaria no cafetalera –algodón, azúcar, ganadería–. Esto no dio lugar al surgimiento de una burguesía moderna, en el sentido clásico del concepto, sino que posibilitó que el *ethos* oligárquico se filtrara en todos los ámbitos de la actividad económica.

Los militares, que terminaron por hacerse del control de los gobiernos, no pudieron conducir un proceso ordenado de apertura política –que estaba vetado por los grupos dominantes–; tampoco pudieron contener la movilización política de las clases medias ni, a pesar de los intentos, modernizar el Estado. La relación de amor/odio entre el Ejército y la oligarquía convirtió al primero en el instrumento de esta última para preservar un orden social que ya había caducado. La fórmula encontrada por los militares en Guatemala y El Salvador para intentar mantener la dominación fue el establecimiento de un régimen político denominado por algunos autores «democracia de fachada»:

11. *Ibíd.*, p. 28.

en él existieron partidos, diputados de oposición y elecciones cuyo ganador, no obstante, se conocía de antemano.

Para las décadas de 1960 y 1970, las cosas habían cambiado en Centroamérica y el mundo. Como se sabe, el triunfo de la Revolución Cubana y su definición socialista convirtieron a América Latina en un importante teatro de operaciones de la Guerra Fría. Estos hechos influyeron en el conflicto, y la terca decisión de los militares de mantener cerrada la política y reprimir los reclamos de democratización radicalizó a los sectores medios movilizados, que vieron en la gesta del Movimiento 26 de Julio la posibilidad de realizar cambios a pesar del predominio militar. Frente a esta amenaza, militares y oligarquía sellaron una alianza, que además sería bendecida por el gobierno de Estados Unidos, que esperaba evitar una nueva Cuba en Centroamérica.

A la radicalización de los sectores medios se sumó una intensa movilización de los sectores populares, tanto urbanos como rurales. En el campo, la expansión del cultivo del café, así como la introducción de nuevos cultivos y de la ganadería, provocó un cataclismo social, sobre todo en las zonas en las que se había dado una simbiosis entre las haciendas y sus pobladores permanentes. Los campesinos despojados de tierras no se convirtieron en proletarios en el sentido estricto del término –el tipo de productos no permitía absorber al grueso de la mano de obra durante todo el año–, sino en pobres del campo que, a través de distintas formas de organización –la Iglesia católica, ligas campesinas, comités y sindicatos–, convergieron con los actores urbanos radicalizados.

La economía se hizo presente en este escenario, y el aumento de los precios del petróleo, entre otros factores, desencadenó un proceso inflacionario nunca visto en la región. Esta situación afectó tanto a los trabajadores del sector público como a los de las empresas privadas y contribuyó a desatar un ciclo de protesta que se extendió por toda la década de 1970.

La respuesta estatal fue nuevamente el cierre de la política. En los tres países, a principios de la década de 1970, existieron posibilidades de responder a las demandas de cambio por la vía democrática. No obstante, en El Salvador y Guatemala, sendos fraudes electorales impidieron que candidaturas con amplio respaldo popular, las de José Napoleón Duarte y Efraín Ríos Montt respectivamente¹², asumieran la Presidencia. Los fraudes y la represión que los

12. Paradójicamente, a principios de la década de 1980 tanto Duarte como Ríos Montt jugarían un papel determinante en las políticas contrainsurgentes implementadas en El Salvador y Guatemala para detener la movilización popular.

**Torres-Rivas describe
en detalle cómo
se fueron configurando
los actores que serían
protagonistas de la
guerra, las ideologías,
creencias e ideales que
pusieron en juego ■**

acompañó terminaron de radicalizar a los actores progresistas. En Nicaragua, los Somozas persistieron en el gobierno, a pesar de los compromisos acordados.

La protesta social, la clausura de la política, la crisis económica y la respuesta represiva llevaron a que el conflicto se dirimiera en el campo militar. La violencia irrumpiría y colonizaría todos los espacios de acción social en estas sociedades. En su libro,

Torres-Rivas describe en detalle cómo se fueron configurando los actores que serían protagonistas de la guerra, las ideologías, creencias e ideales que pusieron en juego, el papel de la Iglesia católica y, por supuesto, la responsabilidad de EEUU en el desenlace de la crisis.

■ La visión personal sobre victorias y derrotas

Toda obra, sea literaria o científica, está definida y condicionada por la biografía de su autor. Desde la selección del tema hasta la elaboración del relato, pasando por la utilización y el diálogo con las fuentes, la experiencia individual influye de manera importante. En el caso de *Revoluciones sin cambios revolucionarios*, Torres-Rivas es claro desde las primeras páginas: «Este trabajo es un ejercicio personal, de la cuarta edad, de reflexión sobre Centroamérica, una crónica de lo sucedido en esta región atormentada y dolorosa, llena de rebeldías y fracasos, con una historia empecinada por hacer menos injusta la sociedad. No lo hemos logrado»¹³.

Para construir su análisis, el autor se posiciona del lado de aquellos que han luchado por hacer de las centroamericanas sociedades más justas. Torres-Rivas vivió como dirigente del Frente Universitario Democrático (FUD) los días finales de la presidencia del coronel Jacobo Arbenz Guzmán; como buena parte de su generación política, vio frustradas las posibilidades de construir una sociedad democrática en Guatemala y constató el sacrificio de dos generaciones de líderes y militantes de organizaciones políticas y sociales que murieron en el intento de alcanzar justicia social. Desde Costa Rica, y como director del programa centroamericano de Ciencias Sociales del Consejo Superior Universitario Centroamericano (csUCA) a principios de la década de

13. Ob. cit., p. 2.

1970, y más tarde como secretario general de Flacso, conoció y apoyó a decenas de exiliados provenientes del resto de los países de la región, y a través de ellos tuvo noticias de primera mano del baño de sangre ocurrido allí¹⁴. Esto marca su visión de la historia reciente, e introduce sesgos –inevitables en las ciencias sociales– que no desdibujan la realidad, sino que dan cuenta de la parte emocional del investigador.

En los últimos dos capítulos Torres-Rivas asume el reto de entender y explicar las guerras civiles, quiénes eran los insurgentes y qué estrategias impulsaron, qué tipo de Estados enfrentaron y cuál fue la respuesta a este desafío. Sin dejar de lado el análisis regional y comparado, las peculiaridades de las fuerzas que combatieron en cada país y los resultados de la guerra fueron distintos.

En la comprensión del caso nicaragüense, el abordaje retoma la simpatía y las esperanzas que la revolución en ese país levantó en su momento en todo el mundo. Y no es para menos. Frente a una dictadura familiar, sanguinaria y depredadora se construyó una auténtica alianza multclasista, capaz de abarcar desde sandinistas hasta empresarios conservadores, que se propuso no solo derrocar a los Somoza, sino construir una nueva Nicaragua. Durante la presidencia de Ronald Reagan, la decisión estadounidense de terminar con la revolución y la imposibilidad o incapacidad de los sandinistas de mantener la amplia coalición que derrotó a la dictadura sumieron al país en una guerra de agresión –financiada y en buena medida dirigida por el gobierno estadounidense– que costó más vidas que la lucha contra Somoza y minó el apoyo al gobierno revolucionario. El FSLN no solo convocó y realizó las primeras elecciones libres en toda la historia de Nicaragua (1984), sino que en 1990 reconoció su derrota y entregó el gobierno a la oposición. Un país empobrecido por la guerra pero democrático fue la herencia de esta revolución.

Para el abordaje del caso salvadoreño, Torres-Rivas recurrió a la revisión crítica de los más importantes estudios sobre el tema, que le permitieron reconstruir la gesta de buena parte del pueblo de El Salvador: la construcción de los sujetos populares, el agotamiento de la vía política, la coyuntura crítica de octubre de 1979 y la decisión de las organizaciones guerrilleras de lanzarse a una ofensiva final –que no lo fue– a principios de 1981. Esto dio inicio a una década de guerra en la que el FMLN enfrentó no solo al Ejército salvadoreño,

14. Para conocer la trayectoria política y académica de Torres-Rivas, v. Gilles Bataillon: «Edelberto Torres Rivas: entrevista con el hijo de un exiliado nicaragüense en Guatemala» en *Istor* N° 24, pp. 102-121.

sino a todo el poder estadounidense, que trazó una línea que impediría una nueva revolución en Centroamérica. No se trató de David frente a Goliat, sino de Pulgarcito frente al Imperio. Torres-Rivas no oculta su admiración por la capacidad política y militar del FMLN, que en condiciones geográficas adversas y en plena ola conservadora logró poner en jaque al Estado salvadoreño, llevar la guerra a las calles de San Salvador y negociar una salida política al conflicto que, años después, permitió que el propio FMLN alcanzara la Presidencia.

El resultado de la guerra civil es paradójal: la oligarquía salvadoreña fue golpeada por la guerra y sobre todo por las decisiones de las juntas cívico-militares que, apoyadas por el gobierno estadounidense, impulsaron reformas que modificaron la estructura económica y política del país. La oligarquía tradicional desapareció para dar lugar a una burguesía –¿moderna?– que no solo condujo a su favor el cambio de modelo económico en este país centroamericano sino que estructuró un proyecto político –Alianza Republicana Nacionalista, Arena– que gobernó durante 20 años. Cuando finalmente el FMLN alcanzó por la vía electoral lo que no logró por las armas, encontró un país destruido económicamente, con casi 20% de los salvadoreños en EEUU, sin moneda y, por tanto, sin política monetaria propia y con graves problemas de violencia social.

Respecto de Guatemala, la aproximación de Torres-Rivas es más conflictiva. En este caso hay exceso de información: el autor del libro acompañó de lejos y de cerca la historia reciente de este país y fue parte del equipo de historiadores que asesoró a la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (Comisión de la Verdad). En los 12 tomos que integran el informe de esta comisión se relata la barbarie cometida por el Ejército contra el pueblo guatemalteco, que incluyó actos de genocidio contra los pueblos mayas. En su balance, Torres-Rivas reprocha la (falta de) estrategia insurgente, reclama por la incapacidad para armar –en el momento oportuno– a la población decidida a alzarse, y critica la retirada de las fuerzas guerrilleras ante la ofensiva militar y la indefensión en que dejaron a las bases de apoyo. Además, señala la responsabilidad parcial de los rebeldes en las matanzas realizadas por el Ejército contra decenas de comunidades indígenas. Por momentos, pesa más el reclamo que el análisis sobre la insurgencia guatemalteca, que fue capaz de mantenerse en pie de guerra durante tres décadas, persistir a pesar de la caída del campo socialista, resistir las más brutales campañas contrainsurgentes pero que, más allá de plantear una importante agenda de paz, se vio imposibilitada de golpear de manera determinante a sus adversarios. La oligarquía y el Ejército sobrevivieron al conflicto, y las antiguas

guerrillas, convertidas en partidos políticos, han tenido un desempeño electoral marginal (a diferencia del FMLN).

Para Torres-Rivas, el aspecto central que explica los resultados del caso guatemalteco son las consecuencias de mediano y largo plazo de las campañas militares contra los civiles:

la política de «tierra arrasada» contra los indígenas señala la naturaleza profundamente racista del Estado, de raíces coloniales. No solo el Estado, la sociedad guatemalteca es racista y la matanza de indios a lo largo del conflicto no fue sino continuación de los rasgos genocidas de la conquista, la colonia y la república. Son estos resultado de una histórica mezcla de temores y odios que militares y civiles reprodujeron frente al «levantamiento» indígena; en su ofensiva contra campesinos desarmados tuvieron la certidumbre de que quemando y matando le quitaban el agua al pez. No mataron al pez, pero al vaciar el agua cometieron alucinantes acciones de crueldad persistente y masiva.¹⁵

El desenlace de la guerra y el conflicto social y político en Guatemala estuvo determinado por los actos de genocidio cometidos durante la primera mitad de la década de 1980. La impronta de estos sigue influyendo en la configuración política y social del país.

El argumento de Torres-Rivas para analizar el desenlace de los conflictos en estas naciones es contundente. Habla no solo de derrotas sino de la imposibilidad histórica de lograr triunfos revolucionarios en el momento en que estos eran más necesarios. Y esto, porque desde un inicio parte de una idea de revolución que definió como

Torres-Rivas habla no solo de derrotas sino de la imposibilidad histórica de lograr triunfos revolucionarios en el momento en que estos eran más necesarios ■

el movimiento social que triunfa e introduce en el Estado y la sociedad transformaciones básicas y lo hace en un medio internacional que le es relativamente favorable. La distinción entre movimientos revolucionarios y los que no lo son, tiene importancia pues a aquellos movimientos los definen sus objetivos e instrumentos: tomar (ocupar, destruir, reformar) el Estado de forma violenta y por masas alzadas, cambiar la sociedad, definida por la ideología que manejan. No hay movimientos revolucionarios en estado puro; se mueven entre el ser y no ser, pero su calidad la señala la victoria.¹⁶

15. E. Torres-Rivas: *Revoluciones sin cambios revolucionarios*, cit., p. 459.

16. *Ibid.*, p. 17.

Sin embargo, del conflicto emergieron importantes cambios en las sociedades y los Estados de estos países. Desde la subordinación de los ejércitos al poder civil hasta la propia democratización, pasando por una mayor sensibilidad de los Estados a las demandas de la sociedad civil y la desaparición del poder oligárquico, estas transformaciones fueron el resultado directo de los conflictos estudiados. Hoy Centroamérica es otra.

■ ¿Valió la pena?

El epílogo de *Revoluciones sin cambios revolucionarios* está dedicado a analizar los procesos de paz en los países abordados. A diferencia de otras experiencias en las que las elecciones fueron resultado de las negociaciones de paz, en Centroamérica se realizaron elecciones aceptables desde mediados de la década de 1980. Esto introdujo variantes y peculiaridades en la política de estos países: guerrillas que combatían a gobiernos elegidos democráticamente; democratización en medio de guerra y negociaciones de acuerdos de paz que, en los casos de Guatemala y El Salvador, fueron más allá del simple desarme y la desmovilización de las fuerzas en conflicto.

De estos complejos procesos emergieron las democracias centroamericanas actuales. Estas, llamadas por Torres-Rivas «democracias malas»¹⁷, fueron el resultado de los conflictos que en *Revoluciones sin cambios revolucionarios* se estudian y explican. El balance y la respuesta a la pregunta «¿valió la pena?» dependerá del lector. Retomando la propuesta analítica de Torres-Rivas, partir del presente para ver hacia el pasado, no puede negarse que las sociedades centroamericanas tienen enormes desafíos por delante; sin embargo, si se compara este presente con el periodo estudiado en el libro, se comprobará que estas sociedades no solo han cambiado, sino que a pesar de las dificultades están en mejores condiciones para –como lo desea Torres-Rivas– hacerse menos injustas. ☐

17. E. Torres-Rivas: «Las democracias malas en Centroamérica» en *Nueva Sociedad* N° 226, 3-4/2010, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3684_1.pdf>.

Régimen político y estado de la democracia en Nicaragua

Procesos en desarrollo y conflictos recientes

La evolución de los regímenes políticos y el desarrollo de procesos democratizadores constituyen temas relevantes para las ciencias sociales latinoamericanas. En el caso de Nicaragua, ambos fenómenos se encuentran ligados, desde las primeras décadas del siglo XX, a la dependencia de potencias foráneas como Estados Unidos, la consolidación de una economía agroexportadora y la precaria construcción de un aparato político-administrativo. Este texto indaga sobre los nexos entre las dinámicas del régimen político y el estado de la democracia en la Nicaragua contemporánea, atendiendo especialmente a lo acaecido bajo el último gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional (2006-2011) y la continuidad tras la reelección de Daniel Ortega para el periodo 2012-2017.

ARMANDO CHAGUACEDA

Para abordar de forma conjunta regímenes y procesos de cambio político, es preciso comprender el desarrollo paulatino de la capacidad estatal, en tanto elemento clave que favorece o restringe la democratización, toda vez que «determina el cuadro territorial, administrativo, humano e incluso mental de las posteriores secuencias de formación de los grupos dirigentes, así como el aumento o la limitación de la participación popular»¹. Dentro de este marco analítico, la noción de régimen político resulta decisiva, pues alude al

Armando Chaguaceda: politólogo e historiador. Es investigador en la Universidad Veracruzana, miembro del Observatorio Social y Coordinador del Grupo de Trabajo «Anticapitalismos y sociabilidades emergentes» del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Correo electrónico: <xarchano@gmail.com>.

Palabras claves: democratización, sandinismo, Charles Tilly, Daniel Ortega, Nicaragua.

1. Bertrand Badie y Guy Hermet: *Política comparada*, FCE, México, DF, 1993, p. 92.

conjunto de instituciones y procesos –formales e informales– que median entre el Estado y la ciudadanía. Estos, a su vez, determinan el acceso a los cargos públicos y señalan los actores, recursos y estrategias admitidos o excluidos en dicho acceso², en el marco de valores, prácticas y reglas específicos. De esta forma, la democracia –en tanto conjunción de un ideal normativo, un proceso sociohistórico y un régimen político que garantizan y hacen efectivos los derechos, la participación y la representación de la ciudadanía en un contexto dado³– debe comprenderse no como un diseño estático, sino como un proceso de largo aliento, plural y abierto a las contingencias⁴.

Procurando aprehender cómo las trayectorias particulares de los regímenes (en este caso, el nicaragüense) se conectan con los avances y retrocesos democráticos, es preciso desterrar la idea de secuencias estandarizadas para visualizar combinaciones de mecanismos específicos de democratización o desdemocratización⁵. Estos fenómenos son, por esencia, impactados por las convulsiones políticas internas, por las dinámicas foráneas y por la interrelación (mediada por asimetrías de poder y recursos) de actores específicos. Y el caso nicaragüense no constituye, en este sentido, una excepción.

■ Los procesos de democratización/desdemocratización en Nicaragua

Si queremos comprender, dentro de las trayectorias particulares de los regímenes, cuáles son los elementos que afectan las posibilidades de democratización y desdemocratización, existe un enfoque virtuoso –en su integración de matrices sociológicas y politológicas– que constituye el legado póstumo del notable investigador estadounidense Charles Tilly (1929-2008). En su libro *Democracia*, este autor nos invita a observar los cambios en tres dimensiones de análisis (integración de redes de confianza, niveles de desigualdad existentes e incidencia de centros de poder autónomos) que se articulan dentro del modelo analítico⁶, tomando siempre en cuenta las interacciones que se producen entre estos cambios. De tal forma, los avances y retrocesos democráticos no se producen, según Tilly, en secuencias estándar, sino en combinaciones de mecanismos específicos dentro de dimensiones que facilitan o dificultan el sometimiento estatal a la política pública y la influencia popular sobre esta.

2. Guillermo O'Donnell: *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*, Prometeo, Buenos Aires, 2010.

3. A. Chaguaceda: «El ágora infinita y las sombras de Macondo. Explorando la democracia en clave latinoamericana» en *Metapolítica* vol. 16 N° 77, 4-6/2012.

4. Laurence Whitehead: *Democratización. Teoría y experiencia*, FCE, México, DF, 2011.

5. Charles Tilly: *Democracia*, Akal, Madrid, 2010.

6. *Ibid.*

Estos mecanismos agrupan la aparición de redes de confianza emergentes y amplias –que relacionan segmentos de elites y excluidos– o el reforzamiento de redes pertenecientes a los grupos social y políticamente dominantes respecto a sectores populares o excluidos del poder; el fortalecimiento o la eliminación de centros de poder autónomos (burocracia estatal y líderes regionales); la ampliación o disolución de redes clientelares –a través de la política social– que inciden en el aumento o la disminución de las desigualdades; la expansión o disminución de actividades que requieren el concurso ciudadano (elecciones para la aprobación o legitimación de las autoridades); la expansión o represión de ciclos de movilización que mejoren derechos ciudadanos; el protagonismo o la contención de fuerzas militares.

El trasfondo de la incidencia de estos mecanismos en Nicaragua es el de un «Estado débil», que padece numerosos obstáculos para avanzar en la democratización, en tanto se fracasa en sujetar centros de poder autónomos (en este caso, insertos en la propia estructura estatal y la camarilla dirigente), en integrar en la política pública redes de confianza (de la propia oligarquía, así como de sectores medios y populares) y en reducir las desigualdades⁷ de todo signo –socioeconómicas, étnicas, políticas, etc.– presentes en el país.

El proceso revolucionario iniciado en 1979 no pudo profundizar de forma sostenida el proceso democratizador ■

Aunque el proceso revolucionario iniciado en 1979 expandió como nunca antes la capacidad estatal, inició pasos democratizadores (convocatorias a elecciones y ampliación de la participación popular) y redujo las formas más agudas de desigualdad –sobre todo en el área de las políticas sociales–, (por presión externa, precariedad material y errores de sus dirigentes) profundizar de forma sostenida el proceso democratizador, por lo cual su saldo más visible y positivo ha sido el respeto a los resultados electorales adversos y la alternancia política a partir de las elecciones de 1990.

En Nicaragua, las redes de confianza existentes han sufrido el impacto de procesos desdemocratizadores. Por un lado, se ha reforzado en los últimos años el papel de movimientos religiosos y organizaciones productivas/territoriales (cooperativas) vinculadas a las iniciativas del gobierno, mientras que la situación de confrontación ha obligado a las organizaciones de la sociedad

7. C. Tilly: ob. cit., p. 206.

civil autónoma a defenderse del acoso gubernamental, al tiempo que se han reducido los recursos que reciben de una cooperación internacional menguante y en retirada. La Iglesia católica y las asociaciones empresariales mantienen (y en algunos casos amplían) su presencia e incidencia social, mientras que una buena parte del movimiento popular entregó su autonomía trabajosamente ganada –y la autogestión que a esta se liga– al ser subsumida en las redes clien-

La extendida pobreza y la relativa simplicidad de la estructura social nicaragüense –con una clase media poco desarrollada– facilitan que el oficialismo amplíe su labor de cooptación y bloquee la emergencia de otras alternativas ■

telares del neosandinismo en el poder, que se amplían de forma selectiva para incluir a aquellos actores considerados relevantes de sectores populares y medios que estén dispuestos a sacrificar su agenda por recursos y protección oficial. Como se aprecia, la extendida pobreza, el reducido tamaño del territorio nacional y la relativa simplicidad de la estructura social nicaragüense –con una clase media poco desarrollada– facilitan que el oficialismo amplíe su labor de cooptación y control de re-

des tradicionales y bloquee la emergencia de otras alternativas que disputen (en el nivel simbólico o efectivo) su poder e influencia sociales, así como el lugar que ocupan los grupos dominantes dentro de la sociedad y la política locales.

■ Las políticas de participación como espacio de disputa democrática

Otro elemento para comparar los vínculos entre el desempeño del régimen político y el proceso democratizador es el estado de aquellos ciclos de movilización social que apuntan a la mejora de los derechos ciudadanos, en el marco de los cuales se generan prácticas de autonomía relevantes y políticas de participación mediante las cuales los ciudadanos pretenden incidir en el desarrollo de políticas públicas y agendas de gobierno, sobre todo en el ámbito local⁸. En Nicaragua, se aprecia la expansión de modelos de participación partidizados y vinculados al poder estatal, junto con formas de criminalización de la protesta social, precariamente desafiadas por la acción ciudadana.

8. Para una aproximación a la emergencia de movimientos que reivindican la autonomía, v. A. Chaguaceda: «El movimiento de mujeres y las luchas sociales por la democratización en la Nicaragua postrevolucionaria (1990-2010)» en *Encuentro* año XLIII N° 89, 2011. Para un balance de las políticas de participación del gobierno orteguista, v. A. Chaguaceda y Roberto Stuart: «¿Democracia participativa en Nicaragua? Los Consejos de Poder Ciudadano y el gobierno del FSLN (2006-2011)» en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* vol. 2 N° VIII, 12/2011.

La tardía construcción de una estatalidad moderna y el marco autoritario en que esta se implementó –de forma explícita en la época somocista y ambigua en la etapa revolucionaria– conllevó que hasta inicios de la década de 1990 no se produjese en Nicaragua la coexistencia de políticas de participación –debidamente normadas e institucionalizadas– y una sociedad civil emergente que reivindicase la autonomía como valor esencial de su identidad y accionar, capaz de diferenciarse de los actores paraestatales de regímenes anteriores. En la Nicaragua actual existe un conjunto de actores organizados de la sociedad civil autónoma –como el movimiento de mujeres, organizaciones juveniles y de derechos humanos–, emanados de la lucha contra gobiernos y políticas neoliberales de fines del siglo xx, que se enfrentan de forma más o menos activa a lo que consideran un avance autoritario del gobierno; sin embargo, ese accionar no es acompañado por una buena parte de los sectores y organizaciones populares, que se encuentran cooptados por políticas del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Desde el inicio de su mandato, en enero de 2007, el presidente Daniel Ortega se empeñó en construir un sistema de participación ciudadano paralelo al establecido en la Ley 475 de Participación y puso a Rosario Murillo, su esposa y jefa de campaña del FSLN, a cargo de esa estructura. Esto se consumó en enero de 2008 con una resolución de la Corte Suprema de Justicia que reconoció el derecho del Poder Ejecutivo a emitir decretos relacionados con la participación ciudadana que contribuyan al buen desempeño de su gobierno. Semejante decisión del Poder Judicial posibilitó la confirmación de Murillo como coordinadora del Consejo y la Secretaría de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social, con la responsabilidad de coordinar el Gabinete Social y todos los programas sociales de las instituciones públicas, dirigir y ejecutar el Sistema Nacional de Bienestar Social, administrar la relación con los medios de comunicación y diseñar y ejecutar políticas, planes, programas y acciones para promover la formación de Consejos del Poder Ciudadano (CPC) en todo el territorio nacional.

Los CPC y los Gabinetes del Poder Ciudadano (GPC) tienen el mandato formal de cumplir la misión de que el pueblo nicaragüense, en ejercicio de la democracia participativa y directa, se organice e involucre en el desarrollo integral de la nación de manera activa y apoye los planes y las políticas del presidente de la República encaminadas a desarrollar estos objetivos. Sin embargo, a un lustro del establecimiento del Poder Ciudadano, es preciso interrogarse sobre cuán innovador es este tipo de participación y ponderar su contribución a la democratización nacional y la emancipación de los actores involucrados.

En general, los GPC y los CPC han desarrollado en estos años una agenda de trabajo que responde a la estrategia y las labores del gobierno del FSLN. Realizan diversas acciones que abarcan la entrega de avales para el otorgamiento de trabajos, la repartición de becas estudiantiles y de formación profesional (docencia, enfermería, secretariado, computación), la creación de cooperativas y la selección de los beneficiarios de programas sociales (Hambre Cero, Bonos Productivos, Bonos de Patio, Usura Cero, Alfabetización, Programa Amor –atención a la primera infancia–, Operación Milagro –para problemas de la vista–, consultas de las brigadas médicas sandinistas, etc.), impulsados por el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional⁹ con apoyo venezolano. También se implican en la donación de útiles escolares, jornadas de reforestación, limpieza, vacunación y salud, el apoyo a labores de prevención, evacuación y rescate. Se intenta que estas estructuras sirvan para dar seguimiento tanto a

El Poder Ciudadano es una estructura organizada directamente por el FSLN para aplicar sus políticas nacionales en el ámbito municipal, que opera con altos niveles de discrecionalidad ■

los funcionarios que deben implementar con eficacia los programas del gobierno como a los compromisos asumidos por los beneficiarios de dichos programas.

El Poder Ciudadano es una estructura organizada directamente por el FSLN para aplicar sus políticas nacionales en el ámbito municipal, que opera

con altos niveles de discrecionalidad, cumpliendo funciones propias de los funcionarios públicos, en ausencia de mecanismos autónomos de control social; la incidencia ciudadana se limita, en buena medida, a la recogida de peticiones y recomendaciones¹⁰. En tanto las directrices del Poder Ciudadano emanan del gobierno nacional (con Murillo como correa de transmisión), este modelo de participación opera como una suerte de embudo que se cierra, en materia de diversidad ideológica y pluralidad, a medida que se asciende en la pirámide, y se encuentra virtualmente ausente o inoperante en aquellos municipios donde no gobierna el FSLN.

Aunque habilita una cierta participación comunitaria de los sectores populares, este modelo dista mucho de promover una verdadera participación ciudadana y se encuentra más cerca del modelo tradicional autoritario, cuya

9. Esta formulación permitió incorporar a figuras como el arzobispo emérito de Managua Miguel Obando y Bravo, símbolo de la resistencia contrarrevolucionaria al sandinismo en los 80.

10. La capacitación de sus miembros proviene de dependencias del gobierno central (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación), así como de alcaldías y organizaciones afines al FSLN.

cultura política, estructura y dinámica organizativa se somete a las orientaciones del FSLN y responde a los planes de trabajo del Estado y los gobiernos municipales. Si bien la movilización está inspirada en metarrelatos revolucionarios –que hablan de darle el poder al pueblo para la transformación radical del statu quo–, en la práctica se trata de una ampliación del área de influencia del FSLN dentro de las organizaciones sociales.

En consecuencia, el Poder Ciudadano no está contribuyendo a la democratización, pues fortalece un modelo verticalista que tiene al FSLN como diseñador, administrador y director de las estrategias, y a las organizaciones sociales –que se encuentran en la periferia de la toma de decisiones– como brazos ejecutores o correas de transmisión. Por otra parte, las estructuras de participación reconocidas por la ley (como el Consejo Nacional de Planificación Económica Social y los Consejos de Desarrollo Municipal) han disminuido mucho su presencia por el protagonismo de las estructuras del Poder Ciudadano (Gabinetes y Consejos). Esto ha generado dinámicas predominantes de cooptación, clientelismo y exclusión, así como de conflicto con aquellos sectores de la sociedad civil que tienen capacidad para captar recursos en fuentes no estatales y que analizan las políticas, sugieren soluciones o intervienen sobre la realidad con propuestas alternativas al modelo partidista y vanguardista que se promueve desde el gobierno nacional.

Gracias a la disponibilidad de recursos que facilita la cooperación venezolana, el FSLN ha conseguido que muchos dirigentes comunitarios y pobladores organizados estén dispuestos a prestar menos atención a su autonomía en aras de conseguir beneficios para su comunidad o su familia. Con todas las diferencias del caso –pues se trataba de un modelo con una mayor capacidad de crítica, reflexión y compromiso político, afín a un proyecto político más que a la figura de su líder–, es preciso recordar que ya se aplicó un modelo similar en la Nicaragua revolucionaria (1979-1990), que colapsó una vez que el FSLN perdió el poder. En consecuencia, el FSLN depende absolutamente de los recursos venezolanos para mantener su proyecto social, lo cual, sumado a la polarización política vigente, vuelve incierta la sostenibilidad en el mediano plazo del modelo «danielista».

■ Democracia y Fuerzas Armadas

Después de las pasadas elecciones generales de noviembre de 2011, el oficialismo alcanzó una mayoría parlamentaria que, sumada al control que ejerce el aparato estatal central sobre buena parte de los gobiernos locales, así como a la presencia de su «tendido organizacional» partidario y social en todo el

territorio nacional, configura escenarios complejos para la acción de los sectores ciudadanos no identificados con la orientación del proyecto oficial.

Desde 2006, en Nicaragua se han realizado diversos procesos para la elección de autoridades regionales, nacionales y parlamentarias, en los que el oficialismo ha dispuesto de ventajas apreciables en cuanto al empleo de recursos públicos, manejo de la entrega de documentos de identidad y tiempos de emisión de propaganda en medios masivos. La directa cooptación y sujeción del Poder Electoral así como de buena parte del sistema judicial por parte del FSLN y la renuencia a implementar formas de veeduría ciudadana y observación externa, unidas al empleo de la intimidación (y en algunos casos represión) a ciudadanos que intentaron fiscalizar el proceso electoral o protestar por lo que consideraban manifestaciones de fraude, son signos reveladores de la precariedad de este mecanismo democrático.

Los comicios generales de noviembre de 2011 han cambiado de forma relevante el panorama político nacional, mostrando nuevos desafíos para una oposición que deberá enfrentar a un gobierno nacional que refuerza su control de los poderes públicos. El nuevo gobierno del FSLN –elegido para la etapa 2012-2017– posee como únicos contrapesos visibles las organizaciones autónomas de la sociedad civil, la prensa independiente –cuyos espacios se han reducido– y algunos partidos opositores (Movimiento de Renovación Sandinista, Partido Liberal Independiente)¹¹. En su conjunto, la oposición partidaria y social tendrá que enfrentar su mayor déficit político: la falta de conexión entre su discurso de defensa de la ley y la institucionalidad y las demandas sociales de la población¹². Ese discurso solo tendrá un impacto político real si se vincula a una agenda política concreta (en temas como empleo, salarios, salud, vivienda, seguridad, etc.), que ofrezca soluciones alternativas a las mayorías populares más allá del clientelismo de las políticas oficiales.

Los escenarios postelectorales consagraron la asimetría de fuerzas entre el régimen orteguista, cuya capacidad de controlar y cooptar parece imbatible –con un manejo pragmático de lo público encubierto de retórica revolucionaria y religiosa–, y una ciudadanía y organizaciones sociales demasiado débiles.

11. El viejo «pacto» establecido en 2000 entre el Frente y el hoy moribundo Partido Liberal Constitucionalista (PLC) ha perdido relevancia, pues el caudillo liberal Arnoldo Alemán fue sacado del juego y gran parte de sus bases lo han abandonado.

12. Carlos F. Chamorro: «El ‘Golpe’ y la Oposición» en *Confidencial*, 18/12/2011, <www.confidencial.com.ni/articulo/5612/el-ldquo-golpe-rdquo-y-la-oposicion>.

Trasladando sus métodos partidarios, el estilo de su liderazgo y su estructura de intereses al Estado, el FSLN fortalece su poder mediante mecanismos para- y extrainstitucionales (que incluyen la inserción en el mundo de los negocios), con un bajo respeto por la institucionalidad y los derechos civiles y políticos ejercidos de forma autónoma respecto a sus redes e intereses¹³. Semejantes características –que son condición de posibilidad de su hegemonía dentro del campo político nacional– constituyen también factores de debilidad del FSLN. Una estructura y un proyecto político tan personalistas, que dejan escaso margen al relevo generacional en el liderazgo y carecen de un sistema de meritocracia partidaria y administrativa, no desarrollan capacidad de reproducción a largo plazo¹⁴. Pero esto es un problema hacia el futuro, no del presente.

**Los escenarios
postelectorales consagraron
la asimetría de fuerzas
entre el régimen orteguista,
cuya capacidad de
controlar y cooptar parece
imbatible, y una ciudadanía
y organizaciones sociales
demasiado débiles ■**

Otro factor clave para comprender el alcance de los procesos desdemocratizadores es el rol que juegan los militares dentro del orden social y su incidencia en la limitación de los derechos ciudadanos. La experiencia previa de regímenes autoritarios en la historia nicaragüense revela un papel destacado del sector castrense –tanto con Anastasio Somoza como con los sandinistas– como ente impulsor de los procesos de modernización y desarrollo de la capacidad estatal, pero también como agente represor de las diversas formas de disidencia y oposición antigubernamental. Será recién en la etapa de transición iniciada en 1990 cuando la sujeción del mando militar al poder civil y la mayor incidencia de la sociedad civil van a configurar escenarios en los cuales la ciudadanía organizada podrá incidir en la política pública sin que los conflictos político-institucionales corran el riesgo –salvo excepciones– de degenerar en confrontaciones armadas amplias entre sectores de la sociedad y de estos con el aparato estatal y, en particular, con la institución armada.

En los últimos años, el gobierno nicaragüense ha mantenido relativamente fuera del juego político al Ejército y la Policía, instituciones ambas que avanzaron

13. Entrevista del autor a Ángel Saldomando, investigador del Centro de Investigación de la Comunicación, 12 de septiembre de 2011.

14. En similar dirección operan la sistemática purga de cuadros antiguos, expertos y fieles –que construyeron la estructura organizacional del FSLN– en momentos en que el gobierno apuesta a expandir su militancia y radio de acción, y el enfrentamiento de Murillo con el sector empresarial del Frente.

en sus procesos de profesionalización con resultados remarcables en el ámbito centroamericano. Hoy, frente a la recurrente pasividad de los agentes policiales, el orteguismo se contenta con apelar a sus adherentes cuando, por ejemplo, se trata de reprimir marchas opositoras. La movilización de tropas en el reciente

En los últimos años, el gobierno nicaragüense ha mantenido relativamente fuera del juego político al Ejército y la Policía, instituciones ambas que avanzaron en sus procesos de profesionalización con resultados remarcables en el ámbito centroamericano ■

conflicto con Costa Rica por el río San Juan y el apoyo del presidente Ortega a la permanencia en el cargo de la jefa de la Policía, Aminta Granera –cuya profesionalidad ha sido reconocida por la opinión pública, del mismo modo que sus orígenes y simpatías sandinistas–, parecen sugerir un interés en acercar o cooptar en mayor grado a los cuerpos armados y de interior. Sin embargo, el esquema de poder construido por el orteguismo (mezcla de poder estatal-partidario, control de instituciones y organizaciones sociales afines y alianza con

sectores económicos y países extranjeros donantes) parece prescindir hasta el momento del factor militar como variable relevante en su ecuación desdemocratizadora. Asistimos pues a un caso en el que la desdemocratización no ha ido de la mano de un mayor protagonismo del elemento castrense, toda vez que el resto de los recursos en manos del Estado y la relativa debilidad de sus oponentes y la sociedad civil organizada tornan por el momento innecesario el uso de la fuerza armada y policiaca como resguardo de poder.

■ **Recapitulando...**

Tras presentar esta secuencia de mecanismos y procesos, es posible ofrecer un cuadro que caracteriza, de forma esencial, los procesos desdemocratizadores desarrollados en Nicaragua en el periodo 2006-2011. La existencia de una aguda polarización de actores y conflictos (como los relacionados con las elecciones de 2008 y 2011) se une a la reforzada incidencia de redes tradicionales (como las de la Iglesia católica y las protestantes), en muchos casos vinculadas a las nuevas agendas y propaganda gubernamentales (provida, religiosa, etc.) para impedir la emergencia de una política pública que acoja la incidencia ciudadana en sus expresiones moderna, laica y pacífica. Paralelamente, niveles aceptables de participación electoral y de libertades (de prensa, expresión, asociación) coexisten con un modelo oficialmente promovido, partidizado y excluyente, de participación en los ámbitos locales a partir de la implementación de las estructuras del denominado Poder Ciudadano.

A la vez, el acceso ampliado –pero desigual– de la población a recursos, a través de diversos programas desarrollados por el gobierno nacional mediante la canalización selectiva de la abundante ayuda venezolana, apunta a la consolidación de estrategias diferenciadas de clientelismo (por regiones y grupos poblacionales considerados relevantes) y a la utilización de elementos formalmente creadores de ciudadanía (como la cedulação electoral) como mecanismos para el control y la movilización políticos por parte del partido gobernante. Este es el único que posee la estructura, la experiencia y los recursos para hacer una política partidaria efectiva a escala nacional, ahora reforzada por los recursos gubernamentales.

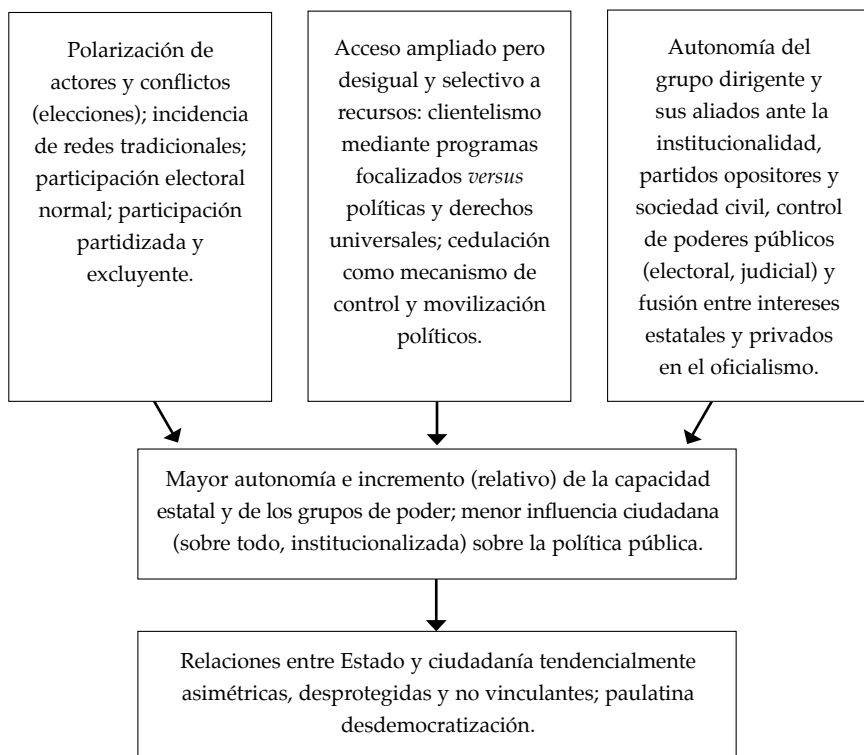
La notable autonomía del grupo dirigente –que ha marginado a aquellas figuras o grupos que potencialmente podrían constituir una amenaza al dominio de Ortega y su esposa– y la fusión en su seno de intereses estatales y privados, los beneficios concedidos a aliados (empresariales, eclesiales) y la capacidad de control de poderes públicos (electoral, judicial), así como la confrontación con partidos opositores y sociedad civil, revelan un incremento relativo de la capacidad estatal y una menor influencia ciudadana (sobre todo, aquella que se canaliza de forma institucionalizada por mecanismos de gobierno e incidencia en políticas específicas) en la política pública. Así, las relaciones entre el Estado y la ciudadanía van adquiriendo y consolidando características que las hacen tendencialmente asimétricas, desprotegidas y no vinculantes, lo que tributa a la paulatina desdemocratización del régimen político y el orden social nicaragüenses.

La reelección de Ortega simboliza, para algunos analistas, la implantación de un modelo que combina el autoritarismo político con los negocios privados y el clientelismo social, apuntalado por la patrimonialización de la millonaria cooperación económica venezolana¹⁵. Se insiste en que, durante su nuevo gobierno, el FSLN podría reformar la Ley de Leyes o convocar una Asamblea Constituyente para permitir la reelección presidencial indefinida o eliminar los obstáculos a una futura candidatura presidencial de Rosario Murillo, además de institucionalizar los CPC como parte de la nueva geometría política del territorio y Estado nicaragüenses. También se alerta sobre la posibilidad de que se establezcan nuevos controles sobre las ONG y los medios y de una modificación de la Ley Orgánica del Ejército Nacional que permita partidizar esta institución.

15. C.F. Chamorro: ob. cit.

Cuadro

**Conexiones causales entre las configuraciones del poder
y la desdemocratización en Nicaragua (2006-2011)**



Fuente: elaboración del autor a partir de C. Tilly: ob. cit., p. 179.

La capacidad de cooptación, las afinidades ideológicas y afectivas con la herencia revolucionaria, el recuerdo de los costos de la guerra y el miedo a la violencia paralizan hasta el momento la acción colectiva. Las últimas noticias parecen evidenciar la capacidad del gobierno nacional para sostener niveles de gobernabilidad amparados en los factores antes mencionados y bloquear ulteriores desarrollos democratizadores. Pero en tanto las causas del disenso no sean eliminadas, subyace la amenaza –ante la aparente fosilización de los espacios y métodos de lucha institucionales– de una nueva radicalización de los oponentes, fenómeno que traería de vuelta los dramas recurrentes de la historia nicaragüense (autoritarismo, represión, violencia) y desterraría las promesas de un cambio democrático. ☐

Los partidos importan

*Democratización
y evolución del
sistema de partidos
en América Latina*

MIGUEL CARRERAS

Una mirada rápida a los artículos académicos y libros recientes acerca del cambio en el sistema de partidos en América Latina –especialmente la producción norteamericana– llevaría a la conclusión de que los partidos ya no son mecanismos efectivos de representación política y de que los sistemas de partidos, en algún momento sólidos, están en ruinas. Este artículo plantea divergencias con esa conclusión alarmista y destaca la necesidad de un análisis más matizado de la evolución de los sistemas de partidos. Por un lado, estos no están colapsando en toda la región. Por el otro, algunos aspectos de la evolución del sistema de partidos en América Latina contribuyeron a la consolidación de democracias frágiles.

La mirada predominante de la bibliografía acerca de los partidos y sistemas de partidos en América Latina es extremadamente negativa y pesimista –en especial, los trabajos realizados en Norteamérica–. Desde la «tercera ola», los estudios se centraron en la debilidad y en la falta de institucionalización de los sistemas partidarios de la región. Donna Lee Van Cott sostiene que «los partidos y los sistemas de partidos sufrieron un marcado deterioro en las dos últimas décadas»¹; por su parte, Frances Hagopian afirma que los

Miguel Carreras: politólogo. Es candidato a doctor en Ciencia Política en la Universidad de Pittsburgh e investigador asociado en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la misma universidad.

Palabras claves: sistemas de partidos, democratización, representación, alineamiento partidario, moderación ideológica, América Latina.

Nota: traducción del inglés de Aldo Giacometti.

1. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.

países latinoamericanos experimentaron un proceso de desalineamiento del sistema de partidos en el periodo que siguió a la democratización². De acuerdo con Kenneth Roberts y Erik Wibbels, «la inestabilidad de los sistemas de partidos se volvió una fuente de desconcierto e inquietud»³. En resumidas cuentas, la crisis de los sistemas de partidos en América Latina es vista como un fenómeno general que afecta la consolidación democrática de todos los países de la región.

Este artículo sostiene que es preciso matizar tales generalizaciones. Aunque la «crisis de representatividad» en los países andinos es innegable⁴, la extrapolación de estos casos a la totalidad de la región es a menudo injustificada. Este ensayo se desarrollará de la siguiente manera: la primera parte discrepa con el argumento según el cual todos los sistemas de partidos en América Latina sufrieron un proceso de desalineamiento, mostrando que a menudo es mejor describir su evolución como un proceso de realineamiento. En la segunda sección se afirma que la evolución de los sistemas de partidos en muchos países latinoamericanos avanza en una dirección que favorece la consolidación de democracias frágiles. En la sección final se argumenta asimismo que los cambios recientes en los sistemas de partidos de América Latina a menudo tienen efectos positivos en lo que respecta a la representación democrática.

■ La evolución de los alineamientos partidarios en América Latina (1980-2012)

La evolución de los alineamientos partidarios entre los ciudadanos puede tomar tres vías distintas. En primer lugar, la relación de los votantes con el partido puede ser estable a lo largo del tiempo. Sin embargo, la estabilidad de la identificación partidaria es más la excepción que la regla tanto en América Latina como en cualquier otro lugar, dado que los cambios políticos y socioeconómicos se asocian a menudo a nuevos patrones de relación entre los partidos y los ciudadanos. En segundo lugar, puede haber un desalineamiento del sistema partidario cuando los ciudadanos pierden confianza en los partidos políticos en general y empiezan a votar por partidos antisistema.

2. «Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990s: Pause, Reorganization or Decline?» en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (eds.): *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, North-South Center Press, Miami, 1998.

3. «Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations» en *American Political Science Review* vol. 93 N° 3, 1999.

4. Scott P. Mainwaring, Ana M. Bejarano y Eduardo P. Leongómez: *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford University Press, Stanford, 2006.



© Nueva Sociedad / Emiliano Montenegro 2012

Emiliano Montenegro vive en Buenos Aires. Es diseñador gráfico. Trabaja como diseñador y director de arte *freelance* para proyectos diversos, desde diseño editorial hasta desarrollos en campañas de publicidad y marketing. Comenzó sus trabajos como ilustrador a través de la revista *Puente@Europa*, con la que continúa trabajando hasta hoy. Es además fotógrafo profesional y músico. Correo electrónico: <emilianobremen@gmail.com>.

Por último, puede tener lugar un proceso de realineamiento partidario. El realineamiento implica un cambio duradero en la estructura del sistema de partidos e involucra un cambio en la adhesión de un partido del sistema a otro, que a menudo tiene lugar cuando se produce alguna votación decisiva⁵. El proceso de realineamiento también puede estar asociado a la formación de nuevos partidos para reflejar nuevas divisiones por alguna cuestión⁶.

En ocasiones se ha exagerado el grado en que los sistemas de partidos latinoamericanos han experimentado un desalineamiento (en contraposición a un proceso de realineamiento). Hagopian sostiene, por ejemplo, que en América

**En ocasiones se ha
exagerado el grado en
que los sistemas de
partidos latinoamericanos
han experimentado
un desalineamiento (en
contraposición a un proceso
de realineamiento) ■**

Latina «el desalineamiento partidario y electoral fue más abarcativo y se desarrolló más rápidamente y en más países que el realineamiento»⁷. No hay dudas de que en toda la región la satisfacción de los ciudadanos con los partidos políticos es baja. Los datos de las encuestas realizadas por Latinobarómetro entre 1995 y 2006 indican que los partidos políticos son las instituciones que se consideran menos confiables entre una larga lista de instituciones públicas y privadas de América

Latina. Solo 19% de los encuestados expresó su apoyo a los partidos políticos en la región⁸. Aunque en la mayoría de las democracias avanzadas e industrializadas existe una crisis similar de legitimidad⁹, en Europa los sistemas de partidos han permanecido más bien estables en los últimos 30 años. Por lo tanto, para entender las dinámicas de los sistemas de partidos puede ser más provechoso observar el comportamiento de los ciudadanos en las urnas que deducir un desalineamiento de los sistemas de partidos en función de datos de encuestas.

Una de las mejores opciones para determinar si los sistemas de partidos están atravesando un proceso de desalineamiento o de realineamiento es observar la evolución de la volatilidad de los resultados electorales en la región.

5. V.O. Key: «A Theory of Critical Elections» en *Journal of Politics* vol. 17 N° 1, 1955.

6. James L. Sundquist: *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 1983.

7. F. Hagopian: ob. cit.

8. Marta Lagos: «Latin America's Diversity of Views» en *Journal of Democracy* vol. 19 N° 1, 2008.

9. Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.): *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

Un realineamiento electoral debería llevar a un incremento temporario en la volatilidad electoral, seguido de una estabilización. Un desalineamiento, en cambio, debería verse reflejado en altos y repetidos niveles de volatilidad. Roberts y Wibbels muestran con acierto que la volatilidad electoral en América Latina es elevada¹⁰, pero ese nivel elevado global esconde diferencias significativas entre los países latinoamericanos. Como señala Kirk Hawkins, «ciertos periodos y ciertos países experimentaron una volatilidad mucho más elevada que otros»¹¹. Durante el periodo 1980-2000, algunos países latinoamericanos, como Costa Rica, México, Colombia y Argentina, tuvieron resultados de volatilidad cercanos a los de los países de Europa occidental. Uruguay y Honduras tuvieron resultados de volatilidad incluso menores. Es más, un análisis detallado de la evolución de los resultados de volatilidad en ese periodo muestra algunos picos durante circunstancias históricas específicas, seguidos de estabilización¹². Esto es más consistente con la tesis del realineamiento que con la del desalineamiento. En todo caso, parece ser que el argumento que sostiene que los países latinoamericanos atraviesan un proceso de desalineamiento partidario y electoral se basa en evidencias de los casos más extremos y esconde diferencias significativas dentro de la región.

Las tesis del desalineamiento se centran solamente en el lado de la demanda, es decir, en la confianza que tienen los ciudadanos en los partidos políticos. Pero ignoran la capacidad de reacción y adaptación de los partidos tradicionales cuando se ven amenazados por candidatos o partidos antisistema. Por ejemplo, Fernando Collor de Mello terminó alejándose de los partidos establecidos por su constante discurso anti-*establishment*. Tan pronto como fueron capaces de reaccionar, todos los partidos políticos armaron una coalición para deshacerse de este peligroso *outsider*¹³. Por lo tanto, incluso si la identificación partidaria decrece en algunos países latinoamericanos, los partidos políticos tradicionales todavía pueden tener recursos suficientes como para evitar un completo desalineamiento del sistema de partidos. El resurgimiento de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en Perú después de la caída de Alberto Fujimori, y ahora del Partido Revolucionario Institucional

10. K. Roberts y E. Wibbels: ob. cit.

11. «The Logic of Linkages: Antipartyism, Charismatic Movements, and the Breakdown of Party Systems in Latin America», tesis de doctorado, Duke University, Durham, 2003, p. 17.

12. M. Carreras, Scott Morgenstern y Yen-Pin Su: «The Theory of Partisan Alignments and an Empirical Exploration of Latin America», trabajo presentado en la Midwest Political Science Association, Chicago, 2012.

13. Kurt Weyland: «The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy» en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* vol. 35 N° 1, 1993.

(PRI) de México, también muestra la resistencia de los partidos tradicionales al desalineamiento electoral.

El caso de Costa Rica es un buen ejemplo de un país que atravesó un proceso de realineamiento. Durante la segunda mitad del siglo xx, el sistema de partidos de Costa Rica estuvo caracterizado por un duopolio compuesto por el centroizquierdista Partido de Liberación Nacional (PLN) y el centroderechista Partido de Unidad Social Cristiana (PUSC)¹⁴. Hasta mediados de la década de 1970, el PLN promovió un sistema de bienestar y políticas económicas estatistas. La crisis económica registrada entre mediados de los 70 y principios de los 90 obligó al PLN a adoptar una plataforma más centrista. A finales de los 80, bajo la influencia de las presiones neoliberales globales, el PLN adoptó una clara orientación de libre mercado, por lo cual las diferencias ideológicas entre los dos partidos políticos principales se desdibujaron, lo que dejó un espacio libre para un nuevo partido a la izquierda del espectro político. Este lugar fue rápidamente ocupado por un nuevo partido, Acción Ciudadana, formado por antiguos miembros del PLN descontentos con la dirección neoliberal que había tomado su organización¹⁵. Acción Ciudadana obtuvo buenos resultados en las tres últimas elecciones presidenciales, ya que captó los votos del sector más progresista del electorado del PLN. Dado que ahora el PLN es el que ocupa la centroderecha del espectro político, el PUSC pronto perdió su *raison d'être* y se disolvió.

El realineamiento que tuvo lugar en Costa Rica no es un caso aislado. El realineamiento de las preferencias partidarias es una reacción natural de los votantes cuando un partido abandona sus posiciones históricas y sus promesas de campaña. En el caso de algunos países latinoamericanos en la década de 1990, está relacionado con el giro neoliberal que dieron muchos partidos tradicionalmente asociados a políticas de redistribución, estatistas y populistas. El triunfo electoral de la Alianza (Unión Cívica Radical –UCR– y Frente País Solidario –Frepaso–) en Argentina a finales de los 90 y el del Frente Amplio (FA) en Uruguay en los 2000 se pueden explicar en función de las políticas económicas neoliberales adoptadas por los peronistas en Argentina y por el Partido Colorado en Uruguay.

14. El PUSC fue creado en 1983, pero una coalición de partidos conservadores más pequeños siempre se opuso al PLN en las elecciones generales desde las primeras elecciones democráticas en 1953, lo que creó un sistema bipartidista de facto.

15. John A. Booth: «Political Parties in Costa Rica: Democratic Stability and Party System Change in a Latin American Context» en Paul D. Webb y Stephen White (eds.): *Party Politics in New Democracies*, Oxford University Press, Nueva York, 2007.

■ Evolución del sistema de partidos y democratización

La evolución de los sistemas de partidos en América Latina a menudo fue de la mano de la consolidación de democracias frágiles en la región. Muchos sistemas de partidos se volvieron más plurales y les dieron la posibilidad a ex-grupos armados de incorporarse a la arena política como partidos políticos, con los mismos derechos que las organizaciones ya establecidas. Los sistemas de partidos se volvieron menos polarizados en las dos últimas décadas, lo que ayuda a explicar por qué las frágiles democracias latinoamericanas fueron capaces de consolidarse.

Al mismo tiempo, en muchos países latinoamericanos la transición a la democracia estuvo acompañada por un proceso de moderación y desideologización de los principales partidos del sistema. El periodo de transición dio lugar a un nuevo conjunto de oportunidades y restricciones que recompensaron a los partidos más moderados y marginaron a los movimientos sociales violentos involucrados en actividades clandestinas durante los regímenes militares. Uno de los ejemplos más claros es la evolución del sistema de partidos en Chile entre 1980 y 2010. Mientras que el Partido Comunista (pc) defendía la «rebelión popular» para voltear al régimen militar, el Partido Socialista (ps) rápidamente se dio cuenta de que una oposición violenta al régimen era una ilusión e inició un proceso de moderación que llevaría a un acercamiento con la Democracia Cristiana (dc). El eje del cambio ideológico que tuvo lugar en el ps fue la reevaluación de la importancia de contar con un régimen democrático. La democracia empezó a ser concebida «no como un instrumento para alcanzar otros fines, sino como un valor intrínseco del proyecto socialista»¹⁶. La alianza estratégica entre el ps y la dc pronto llevó a la creación de una coalición de partidos políticos de centroizquierda conocida como la Concertación. Esta alianza participó en todas las elecciones democráticas desde la vuelta a la democracia en 1989. Es decir que la moderación de los partidos políticos chilenos y la desideologización del sistema de

Al mismo tiempo, en muchos países latinoamericanos la transición a la democracia estuvo acompañada por un proceso de moderación y desideologización de los principales partidos del sistema ■

16. K.M. Roberts: «From the Barricades to the Ballot Box: Redemocratization and Political Realignment in the Chilean Left» en *Politics & Society* vol. 23 N° 4, 1995, p. 501.

partidos fueron componentes esenciales en el proceso de redemocratización. Un sistema más polarizado, con partidos altamente ideologizados que defendieran una transformación socioeconómica radical, podría haber llevado a que los militares desbarataran la transición a la democracia. El comportamiento responsable de los partidos políticos chilenos también fue esencial en el proceso de consolidación de la democracia en las dos décadas que siguieron a la transición. A pesar de sus numerosos triunfos electorales, la Concertación proyectó una imagen de moderación y respetó los procedimientos democráticos. Por su parte, los partidos políticos de derecha demostraron ser en el Congreso una oposición crítica pero constructiva y apoyaron muchas propuestas impulsadas por el gobierno¹⁷.

Un proceso paralelo de moderación del principal partido de izquierda tuvo lugar en Brasil. El Partido de los Trabajadores (PT) participó en las elecciones presidenciales de 1989 y 1993 con una plataforma socialista que promovía una transformación radical de la economía brasileña. Sin embargo, a mediados de

**Reconociendo que el
electorado estaba
fragmentado y no muy
ideologizado, el PT se movió
programáticamente hacia
el centro y adoptó una
plataforma más pragmática ■**

los 90 quedó claro que amplios sectores de la población brasileña habían aceptado los principios básicos del plan neoliberal del gobierno de Fernando Henrique Cardoso y que preferían moderar los cambios dentro del sistema en lugar de una transformación fundamental. Reconociendo que el electorado estaba fragmentado y no muy ideologizado, el PT se movió programáticamente hacia el centro y adoptó una plataforma más

pragmática. De esa forma, promovió políticas populares dentro de los límites del orden socioeconómico existente –por ejemplo, transferencias condicionales de dinero en efectivo a los sectores en situación de pobreza–. Esta moderación ideológica fue esencial para que el candidato presidencial del PT (Luiz Inácio Lula da Silva) llegara al poder en 2002, luego de no haberlo conseguido en tres oportunidades. Y no se trató solo de una fachada electoral, ya que Lula gobernó de manera pragmática sin promover una transformación fundamental de la estructura socioeconómica brasileña¹⁸.

17. Alan Angell: «The Durability of the Party System in Chile» en P.D. Webb y S. White (eds.): ob. cit.

18. Wendy Hunter: *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*, Cambridge University Press, Nueva York, 2010.

La moderación de los principales partidos de izquierda en Chile y Brasil es significativa porque conduce a una moderación de la totalidad del sistema de partidos, lo que facilita la consolidación de las democracias frágiles. En la mayoría de los partidos latinoamericanos, las elecciones ya no representan una decisión entre dos opciones políticas radicalmente opuestas. Por el contrario, oponen una serie de partidos «atrapalotodo» (*catch-all*), que buscan influenciar en forma pragmática la dirección de la toma de decisiones políticas sin pretender alterar fundamentalmente el orden económico y sociopolítico. Por ejemplo, una coalición de derecha llegó al poder en Chile después de más de 20 años en la oposición con un mensaje moderado y aceptando las principales políticas de bienestar adoptadas por la Concertación¹⁹. Brasil y Chile no son casos aislados en lo que respecta a la moderación ideológica del sistema de partidos. La misma transformación tuvo lugar en países como Uruguay, donde el FA moderó su discurso y ganó poder como un partido socialdemócrata, y en algunos países centroamericanos (Nicaragua y El Salvador), donde los movimientos políticos que pelearon guerras civiles en los 80 ahora compiten dentro del sistema como partidos en la centroizquierda del espectro político.

■ Cambio en el sistema de partidos y representación

El estudio de la relación entre el cambio en el sistema de partidos y la representación política en América Latina ha recibido poca atención. En uno de los escasos trabajos que estudian esta relación, Roberts sostiene que la profundización de las desigualdades sociales en la región fue de la mano con una erosión de las divisiones de clase en la arena política²⁰. De acuerdo con esta importante contribución, la transición del modelo de industrialización por sustitución de importaciones al neoliberalismo llevó a una decadencia de los partidos de masas con gran movilización de la clase trabajadora, lo que produjo una crisis de representación política en América Latina. Aunque el neoliberalismo puede haber tenido un impacto negativo en la representación política, otros cambios recientes en los sistemas de partidos latinoamericanos permitieron, por el contrario, una mejor representación de los grupos que estaban fuera de la arena política.

La representación política es un concepto muy discutido, difícil de precisar empíricamente. Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin sostienen

19. Javier Moreno: «Nos hemos propuesto terminar con la pobreza extrema en cuatro años». Entrevista a Sebastián Piñera en *El País*, 6/3/2011.

20. K.M. Roberts: «Social Inequalities without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era» en *Studies in Comparative International Development* vol. 36 N° 4, 2002.

que «un gobierno que busca el interés de la mayoría a costa de la minoría es representativo»²¹. Su argumento es correcto solo en la medida en que quienes forman hoy parte de la minoría puedan mañana pasar a ser parte de la mayoría. Si ciertas características de adscripción condenan a un grupo a ser siempre parte de la minoría, no se puede decir que el sistema político represente a ese grupo. Esa fue la situación de algunos grupos sociales en América Latina hasta hace poco.

De estos grupos, los más importantes son ciertamente las comunidades indígenas. En muchos países de la región andina o en América Central, los pueblos indígenas representan una parte sustancial de la población. En otros países, como Colombia o Chile, constituyen una minoría subrepresentada. Johanna Birnir sugiere que el fraccionamiento étnico lleva a patrones estables de competencia electoral que proporcionan representación para los distintos grupos étnicos²². Pero esta previsión está basada en el supuesto de que el sistema de partidos está organizado en relación con las etnias y que hay partidos que establecen lazos duraderos con los distritos indígenas. Sin embargo, en América Latina los sistemas de partidos no se dividieron tradicionalmente en relación con las etnias y no se creó ningún partido étnico de importancia hasta la década de 1990. Los partidos triunfadores tendieron a ser partidos «atrapalotodo», que conseguían el apoyo de amplios distritos que se extendían más allá de las divisiones étnicas y de clase²³. Aunque estos partidos «atrapalotodo» deberían representar a todos los grupos étnicos y sociales, Raúl Madrid señala que las poblaciones indígenas se encuentran por detrás del resto de la población de acuerdo con diversos indicadores de estatus socioeconómico, como ingreso, educación y esperanza de vida²⁴. Así, con toda probabilidad, las poblaciones indígenas no se sienten bien representadas por los partidos tradicionales. Es más, siempre que hicieron alianzas con los tradicionales partidos «atrapalotodo» o de izquierda, los grupos indígenas fueron «manipulados, traicionados y explotados»²⁵. De hecho, los movimientos indígenas tendieron a ser socios menores en estas coaliciones. No tuvieron poder de decisión ni pudieron ubicar a líderes indígenas en los puestos más

21. *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999, p. 7.

22. «Divergence in Diversity? The Dissimilar Effects of Cleavages on Electoral Politics in New Democracies» en *American Journal of Political Science* vol. 51 Nº 3, 2007.

23. Robert H. Dix: «Cleavage Structures and Party Systems in Latin America» en *Comparative Politics* vol. 22 Nº 1, 1989.

24. «Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America» en *Comparative Politics* vol. 38 Nº 1, 2005.

25. D.L. van Cott: ob. cit., p. 212.

importantes de la organización. Más aún, los partidos que lideraban estas coaliciones a menudo descartaron de la agenda los temas indígenas después de las elecciones²⁶.

La evolución de los sistemas de partidos en América Latina en los últimos 20 años fue claramente beneficiosa para la representación de estos grupos históricamente excluidos. Como resulta evidente en la importante contribución de Van Cott, la emergencia de partidos étnicos en América Latina permitió una mejor representación de las comunidades indígenas en al menos tres importantes aspectos²⁷. Primero, los nuevos partidos étnicos incrementaron la influencia de los grupos indígenas en la toma de decisiones. En las últimas dos décadas, los partidos étnicos pudieron impulsar nuevas leyes o reformas constitucionales que promueven sus derechos culturales y defienden ciertos aspectos de sus propios sistemas de justicia en las áreas indígenas. En segundo lugar, la existencia de partidos étnicos exitosos proporciona una «representación simbólica» a las comunidades indígenas. Por ejemplo, luego de ser ignorados por la ideología oficial del Estado boliviano, que solo reconocía a la nación boliviana, las comunidades indígenas tienen ahora como jefe de Estado a uno de los suyos. Sumada a todos los beneficios políticos que los partidos étnicos les otorgan a sus comunidades, esta integración simbólica de grupos antes excluidos a la comunidad nacional también contribuye a mejorar la representación de los grupos indígenas. Por último, los partidos étnicos también aumentan indirectamente la representación, porque el éxito de estos nuevos partidos «incrementó la propensión de los partidos tradicionales a acercarse a los votantes indígenas e incluir sus demandas»²⁸.

La evolución de los sistemas de partidos en América Latina en los últimos 20 años fue claramente beneficiosa para la representación de grupos históricamente excluidos ■

Otro rasgo de la evolución del sistema de partidos en los últimos diez años en América Latina es el ascenso de partidos de izquierda en muchos países. La mirada predominante en gran parte de la bibliografía es que el ascenso de la izquierda representa en esos países una amenaza a la estabilidad democrática. Aunque es evidente que algunos de los presidentes de izquierda

26. *Ibíd.*

27. *Ibíd.*

28. *Ibíd.*, p. 232.

y populistas que se encuentran ahora en el poder en América Latina ponen en peligro las instituciones democráticas, el ascenso de la izquierda también llevó a un aumento de la representación democrática en la región. En palabras de Kathleen Bruhn:

los partidos de izquierda tienden a especializarse en reclamos como la redistribución de la riqueza, los servicios sociales y la atención a las necesidades básicas de los marginados y a menudo desorganizados pobres. (...) Si el espectro ideológico se reduce, la competencia democrática puede dejar de ofrecer opciones significativas, lo que a largo plazo aliena a los ciudadanos y deja los problemas sociales sin canalizar y sin tratar, hasta que estos alcanzan proporciones de crisis y provocan un quiebre del régimen de manera inesperada.²⁹

De hecho, la llegada al poder de la izquierda populista en América Latina es el resultado de la falta de representación de amplios sectores de la sociedad en países como Venezuela, Ecuador o Bolivia durante la segunda mitad del siglo xx. Por ejemplo, el régimen político venezolano de 1958 a 1998 puede ser considerado una «partidocracia» porque manifestó «un alto grado de dominio partidario en cada cuestión relevante de candidaturas, procedimientos de votación, comportamiento legislativo, penetración de la sociedad civil e influencia sobre los medios de comunicación»³⁰. Más aún, los dos partidos principales (Acción Democrática y Copei) tendieron a actuar como partidos «atrapalotodo» y a proponer programas centristas muy similares después del Pacto de Punto Fijo en 1958. La combinación de estos dos factores efectivamente resultó en que amplios sectores de la población (las clases trabajadoras y los sectores informales en las áreas urbanas) no tuvieran una verdadera representación política. La llegada al poder de un presidente de izquierda y populista, Hugo Chávez, permitió a estos grupos anteriormente excluidos reintegrarse a la política. Lo mismo se puede decir de otros partidos similares en América Latina.

En resumidas cuentas, aunque el ascenso de los partidos de izquierda, los movimientos indigenistas y los *outsiders* populistas representó –y sigue representando– una seria amenaza para la estabilidad democrática y la consolidación institucional en la región, también llevó a sistemas de partidos más representativos, capaces de integrar a la comunidad política grupos que estuvieron tradicionalmente excluidos en lo que a la política se refiere (sectores rurales, trabajadores informales y comunidades indígenas).

29. *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, Pennsylvania State University Press, University Park, 1996, p. 9.

30. Michael Coppedge: *Strong Parties and Lamé Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford University Press, Stanford, 1994, p. 15.

■ Conclusiones

En este artículo se han presentado algunos aspectos positivos de la evolución del sistema de partidos para la consolidación de la democracia en América Latina. En primer lugar, mostramos que es incorrecta la impresión general derivada de trabajos recientes que sostiene que los sistemas de partidos están colapsando en América Latina y que están teniendo lugar procesos de desalineamiento en la mayoría de los países de la región. Aunque los sistemas de partidos latinoamericanos ya no son lo que eran hace 20 años, en muchos Estados (como Argentina, Costa Rica y Uruguay) es más preciso describir la evolución como un realineamiento que como un desalineamiento. En segundo lugar, sostengo que los cambios en los sistemas de partidos a menudo facilitaron los procesos de consolidación democrática en muchos países latinoamericanos. En el caso de los que sufrieron regímenes autoritarios, la moderación de los principales partidos del sistema luego de la transición fue esencial para permitir la consolidación de los regímenes democráticos. Por último, en el ensayo se trató el tema del impacto positivo que las transformaciones recientes en los sistemas de partidos tienen en lo que se refiere a la representación política en la región, mostrando que grupos antes excluidos –principalmente grupos indígenas– han sido integrados al sistema político.

El objetivo, sin embargo, no es reemplazar una muy estilizada visión negativa del cambio del sistema de partidos en América Latina por una visión igualmente simplista, pero positiva, de la evolución partidaria en la región. El propósito de este artículo es proponer una vuelta al equilibrio en el estudio de los sistemas de partidos latinoamericanos, mostrando de manera matizada las evoluciones positivas y los cambios negativos operados en las últimas décadas. □

36º Encuentro Anual de ANPOCS

Águas de Lindóia, SP
Hotel Majestic - Hotel Monte Real
21 a 25 de octubre 2012

Conferencias / Foros / Mesas Redondas / Grupos de Trabajo / Sesiones de Vídeo /
Exposiciones / Cursos / Lanzamiento de Libros / Feria de Libros

<www.anpocs.org.br>

La «política del dolor» ante la (in)acción del Estado en materia de seguridad

Los casos Blumberg en Argentina y Sicilia en México

GÜNTHER MAIOLD

Juan Carlos Blumberg en Argentina y Javier Sicilia en México han liderado movimientos contruidos luego de la muerte de sus hijos. En ese sentido, lograron universalizar el dolor personal a partir de la configuración de amplios movimientos de protesta. Sin embargo, mientras Blumberg expresaba una serie de temores de las clases medias frente a la inseguridad creciente y un reclamo de mano dura, Sicilia se opone a la militarización de la guerra contra el narcotráfico e intenta dignificar a las víctimas consideradas en el discurso oficial como «bajas colaterales». Con todo, en ambos casos se trata de una interpelación de la sociedad civil a Estados atravesados por la corrupción y por diversos tipos de inseguridad.

Buenos Aires, marzo de 2004: Axel Blumberg, un estudiante de ingeniería de 23 años, fue secuestrado en Argentina el 17 de marzo de 2004 y posteriormente asesinado por sus captores. El crimen despertó la indignación de amplios sectores de la sociedad que se veían amenazados por la inseguridad, agravada por la extendida sospecha de que la banda de secuestradores contaba con la complicidad de policías de la provincia de Buenos Aires.

Se organizaron multitudinarias protestas para exigir el esclarecimiento del caso y mayores controles sobre la policía. Así, el padre de Axel, el empresario textil Juan Carlos Blumberg, canalizó el descontento de los ciudadanos ante la crisis de inseguridad experimentada en Argentina a través de una serie de marchas que tenían como destinatarios los distintos poderes del Estado. La presión condujo a la aprobación parlamentaria de la llamada «Ley Blumberg» en 2004,

Günther Maihold: subdirector del Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y Seguridad (swp, por sus siglas en alemán), Berlín. Actualmente es titular de la cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y El Colegio de México.

Palabras claves: inseguridad, narcotráfico, «mano dura», Juan Carlos Blumberg, Javier Sicilia, Argentina, México.

que estipula la posibilidad de sumar hasta 50 años de prisión por los delitos gravísimos (violación seguida de muerte, secuestro extorsivo seguido de muerte, etc.). Posteriormente, Blumberg constituyó la Fundación Axel Blumberg por la Vida de Nuestros Hijos, de la cual es presidente.

Cuernavaca, marzo de 2011: el 28 de marzo de 2011, el estudiante Juan Francisco Sicilia Ortega, junto con otros seis jóvenes, fue asesinado por el crimen organizado en la población de Temixco (estado de Morelos). Como consecuencia, su padre, Javier Sicilia, abandonó su actividad como poeta con estas palabras: «La poesía ya no existe en mí». Acto seguido, encabezó numerosas manifestaciones a lo largo y ancho del país –y más allá de las propias fronteras mexicanas– con el lema «Estamos hasta la madre», exigiendo un alto al «clima de violencia» que vive México. El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) que lidera Sicilia ha logrado establecer diálogos con el gobierno del presidente Felipe Calderón y representantes del Congreso mexicano para presionar a las autoridades de su país con el fin de cambiar la estrategia de combate contra el crimen organizado centrada en las acciones militares. La lucha por el reconocimiento y la dignificación de las víctimas de la violencia en la «guerra contra el narco» –que suman ya 50.000 personas– es el lema central del movimiento. En dos caravanas por la paz, Sicilia recorrió

el norte y el sur de México desenterrando a los muertos de muchas violencias –no solamente víctimas del narco–, y de esta forma amplió su influencia hacia otros sectores y temas, como la suerte de los migrantes centroamericanos en México, sujetos a la trata de personas por el crimen organizado, muchas veces en complicidad con autoridades del Estado.

■ Los «liderazgos de dolor» en el escenario público y político

La emergencia de figuras públicas antes desconocidas representa un fenómeno que se repite en América Latina. Sin embargo, los referentes erigidos en «líderes del dolor» que logran conformar un movimiento escapan a la lógica tradicional de los movimientos sociales, ya que disponen de recursos emotivos a los cuales otros actores políticos solo tienen acceso en raras ocasiones. Pero justamente por ello, las bases de la identificación de la población con esos movimientos pueden tener una corta vida si no son reactualizadas mediante la intervención de los medios de comunicación o nuevos eventos violentos.

La ubicación de estos liderazgos al margen de la institucionalidad política –por lo menos en su inicio– les ha conferido un poder de atracción sobre amplios grupos de la población, aunque al mismo tiempo sufren un rápido olvido al abandonar el espacio público y subordinarse a las lógicas del

juego político. En el caso de Blumberg, su popularidad descendió tras saberse que había hecho uso ilegítimo del título de «ingeniero» en sus presentaciones públicas¹ y por sus exabruptos verbales en materia de inseguridad en el país. El momento más crítico en el apoyo social a su figura quedó en evidencia cuando en septiembre de 2007 se presentó como candidato a gobernador de la provincia de Buenos Aires y logró un pobre resultado, por debajo de 1% de los votos. Fue un abrupto final a las ambiciones políticas del empresario.

En el caso del poeta Sicilia en México, existe el peligro de que la ampliación de su agenda de intervención pública hacia la reforma política o la migración centroamericana haga colapsar la alianza que se construyó en el inicio de su movimiento, centrada en la indignación de las víctimas de la violencia. No obstante, hasta la fecha, Sicilia ha enfatizado que se ve comprometido con el movimiento de paz y rechaza cualquier actividad de carácter político-partidista.

■ Emoción y conmoción: el dolor como argumento político

Estos dos casos, el de Blumberg en Argentina y el de Sicilia en México, ejemplifican la fuerza que puede alcanzar una narración desde la individualidad, el dolor y la intimidad en la arena política. Son elementos de comunicación simbólica y social

que el aparato estatal y la institucionalidad política son incapaces de construir y a los que en general no pueden responder. Además, la intervención de los medios de comunicación como amplificadores de la suerte de las víctimas y sus familiares permite generar un efecto multiplicador que es muy difícil de controlar políticamente y que puede convertirse en detonador de crisis sociales profundas en cuanto a la confianza en las instituciones. El dolor personal hecho público y convertido en una expresión de crítica a la gestión gubernamental no encuentra contestación política válida a los ojos del público, y cualquier reacción desde las instituciones solamente puede ser vista como inconsistente.

Sin embargo, la gran atención asociada a los hechos violentos alienta la tentación de los políticos a «pegarse» a estas situaciones de elevada emotividad social. La conversión del dolor individual en duelo público le confiere carácter político, mecanismo imposible sin la intervención de los medios como intermediarios entre un hecho individual y el clamor generalizado de (in)seguridad². Visibilizar el dolor y

1. María Elena Polack: «Yo he metido la pata: no soy ingeniero», entrevista a Juan Carlos Blumberg en *La Nación*, 17/6/2007, disponible en <www.lanacion.com.ar/918204-yo-he-metido-la-pata-no-soy-ingeniero>.

2. Mercedes Calzado: «Elementos para el análisis del tratamiento mediático del caso Blumberg», Documento N° 5, Flacso, Buenos Aires, 2006, <www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Antropologia_Mercedes.Calzado.Doc.Nro5.pdf>.

conferir a las víctimas un lugar destacado en la atención pública son los efectos más inmediatos que se generan con esta intervención de los medios de comunicación, por lo menos en un lapso limitado, hasta que lo espectacular de la noticia pierde prioridad.

En el caso de México, el movimiento encabezado por Sicilia intenta dignificar a las víctimas consideradas en el discurso oficial como «bajas colaterales», que las autoridades niegan al señalar que la «guerra del narco» solamente está implicando muertes entre los integrantes de los grupos criminales. Es esta implícita criminalización de las víctimas civiles la que ha impulsado a los familiares a movilizarse en contra de una comunicación oficial de la violencia que no respeta la integridad de las personas. En efecto, ponerle un alto a esta línea de argumentación gubernamental es uno de los propósitos que el movimiento de Sicilia ha logrado en el corto tiempo de su existencia. Desde su condición de víctimas, se alcanza a detectar una clara visión que no aspira a asumir una representación del pueblo mexicano, sino más bien el derecho de apelación e impugnación frente al gobierno y las instancias del Estado. Así refiere Sicilia: «Nosotros, es verdad, no representamos a todos ni nunca lo hemos pretendido, pero representamos el dolor de los más desprotegidos, el de las víctimas negadas y criminalizadas por el propio

gobierno y el de muchos ciudadanos de a pie que saben que el rostro de esas víctimas es también el rostro del dolor de todo el país»³.

Esta generalización del dolor personal hacia un duelo nacional, de la emoción a la conmoción política, está alimentada por un reclamo de identidad nacional que trata de asumir al mismo tiempo el reclamo del «buen gobierno» frente a las instituciones públicas: «Hoy, después de tantos crímenes soportados, cuando el cuerpo destrozado de mi hijo y de sus amigos ha hecho movilizarse de nuevo a la ciudadanía y los medios, debemos hablar con nuestros cuerpos, con nuestro caminar, con nuestro grito de indignación (...) Hay que devolverle la dignidad a esta nación»⁴.

Son palabras con las que Javier Sicilia se refiere a México, dirigidas tanto al gobierno como a los mismos criminales. Este tipo de interlocución con las autoridades y el mundo criminal entablado por parte de Sicilia es animado por la esperanza y la expectativa cifradas en el presidente, en que este empiece a resarcir la deuda que el Estado tiene con las víctimas. Sicilia ve

3. Discurso de Javier Sicilia en el segundo encuentro del MPJD con el Poder Ejecutivo en el Castillo de Chapultepec, México, DF, 14 de octubre de 2011, <<http://movimientoporlapaz.mx/2011/10/14/discurso-de-javier-sicilia-en-el-2do-encuentro-del-mpjd-con-el-poder-ejecutivo-en-el-castillo-de-chapultepec/>>.

4. Javier Sicilia: «Estamos hasta la madre... (Carta abierta a los políticos y a los criminales)» en *Proceso* N° 1976, 3/4/2011.

la presencia del miedo entre los ciudadanos prolongada y profundizada por la estrategia de guerra del gobierno mexicano, «que podría convertirse en una guerra sin fin donde los flujos de dinero y las complicidades políticas continúan intactas y los ciudadanos en México quedamos atrapados entre la lógica del mercado y la del orden militar»⁵. Para atender a este dolor de las víctimas y reconocer su dignidad, Sicilia pide la convocatoria de una Comisión de Verdad, iniciativa que el gobierno rechazó inmediatamente, ya que considera que no corresponde a la situación del país, donde el terror no sería generado por el Estado sino por los grupos criminales.

■ La movilización inicial y su descenso posterior

En el caso de Argentina, la movilización de amplios estratos de la sociedad se debe en gran medida al genérico reclamo de «seguridad», que recogió la adhesión de millones de personas en un petitorio y movilizó a varias decenas de miles en tres marchas en Buenos Aires. La primera, encabezada por Blumberg, secundado por familiares y amigos de su hijo, se realizó a ocho días del hallazgo del cadáver el 1 de abril de 2004; se dirigió a la Plaza de los Dos Congresos (en la Capital Federal) y tuvo la participación de unas 140.000 personas. Menos de tres semanas después, el 22 de abril, se convocó a una

segunda marcha que se dirigió a los Tribunales federales y reunió a unas 70.000 personas. Ambas fueron promovidas y transmitidas «en cadena» por los principales medios privados de información. La tercera movilización de Blumberg fue el 26 de agosto, a ella asistieron alrededor de 40.000 personas, mientras que en la cuarta marcha cayó la participación a unos 5.000 manifestantes.

En las movilizaciones participaban desde personas convocadas emotivamente hasta otras que experimentaban un gran rechazo hacia los políticos en general, típico del contexto del año 2004, en el epílogo del «Que se vayan todos» proclamado durante la crisis de 2001⁶. En este sentido, Blumberg era una figura que no provenía del espacio político tradicional y por eso podía asumir el papel de convocante de una clase media agobiada por el discurso de los políticos establecidos. Por un lado, la seguridad era el tema central que inquietaba a los grupos sociales de clase media y lograba reunirlos alrededor de una plataforma política común; por otro lado, el discurso de Blumberg era capaz de expresar el sentimiento de minoría con el que se identificaban

5. Discurso de Javier Sicilia en el segundo encuentro del MPJD con el Poder Ejecutivo en el Castillo de Chapultepec, cit.

6. Las marchas fueron leídas desde el espectro progresista como una oposición por derecha al gobierno de Néstor Kirchner, ya que levantaban banderas vinculadas al reclamo de «mano dura».

los reunidos en la Plaza de Mayo ante la nueva presencia de activistas como los piqueteros, con una visión totalmente encontrada. Por eso, las afirmaciones de Blumberg fueron muy aplaudidas: «Pedimos que, como se hace en otros países, se publiquen fotos de los violadores en toda la ciudad, para que la gente los conozca» o «Acá los derechos humanos son solamente para los delincuentes, no hay derechos humanos para la gente como ustedes, a mí nadie me vino a ver de los derechos humanos cuando mataron a Axel»⁷, señaló en una poco velada referencia a la política de derechos humanos kirchnerista. Y esta visión sobre la seguridad, que refleja el miedo y la angustia típicos de la clase media que se considera la ciudadanía decente, en contraposición a los delincuentes⁸, fue multiplicada por las intensas coberturas mediáticas de las marchas. Pero lo efímera que resultó al final la movilización inicial puede atribuirse no solo a la conmoción de la población con el padre de Axel Blumberg, de la cual dan testimonio los cuatro millones de firmas que se recolectaron en la «Cruzada Axel»; sino también a la respuesta institucional, con la participación del «ingeniero» en las Comisiones del Congreso junto a diputados y senadores, en pos de la aprobación de varias leyes para el endurecimiento de las penas, el control del registro de teléfonos móviles, etc.

En el diseño de la campaña liderada por Blumberg se optó por un relato de guerra: guerra de ciudadanos contra delincuentes, de ciudadanos contra la inoperancia del Estado y la corrupción policial. En cambio, en el caso de Sicilia en México la crítica se refiere justamente a las operaciones bélicas de las agencias de seguridad estatales, que generan mayor daño a la ciudadanía. En los dos casos se incluyen estrategias y acciones asociadas simbólicamente a las «guerras religiosas». En tanto que Blumberg emplea el concepto de cruzada para aplicar el criterio de excepcionalidad a su modalidad de intervención, Sicilia opta por el instrumento de la caravana por la paz (estilo procesión) para compartir su dolor y los dolores de otras víctimas en un clamor contra la violencia.

La sensación de inseguridad⁹, en el discurso de Blumberg, se ve convertida en la causa de todos los problemas sociales, cuya solución depende de un endurecimiento del sistema penal mediante reformas legislativas. Son posturas que claman por «mano dura» en un sentido tradicional de invocación de la fuerza

7. Citado en Luis Bruschtein: «El difícil equilibrio de Blumberg» en *Página12*, 27/8/2004, disponible en <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-40244-2004-08-27.html>.

8. Ver Fabiana Martínez: «Ciudadanía episódica y exclusión: de la alteridad política a la comunidad emotiva. Análisis del caso Blumberg» en *Topos & Tropos* N° 3/2005, pp. 1-11.

9. Según algunas estadísticas, durante 2004 en Buenos Aires se producía un secuestro por día.

del Estado, que tiene que ubicarse del lado de los ciudadanos¹⁰; sin embargo, este tipo de mensaje de alarma social, presente también en la sociedad mexicana en la lucha contra los carteles del narco, varía sustancialmente en la comunicación de Sicilia y su movimiento, ya que estos justamente recriminan al Estado sus acciones indiscriminadas y la producción de «daños colaterales» que se plasma en las víctimas civiles no reconocidas como tales por parte de la autoridad.

Blumberg, que se postula como representante de «todos los hijos de una Argentina insegura», asumió con su presencia personal un liderazgo diferente al de Sicilia en México, quien opera sobre la suerte y el dolor común de todos los afectados por la guerra contra el narco, tratando de esta manera de ampliar las voces de su movimiento. Sicilia inició su activismo nacional en compañía de 600 seguidores con la Marcha por la Paz desde Cuernavaca y culminó con una movilización de 90.000 personas el día 8 de mayo de 2011 en el Zócalo de Ciudad de México, en apoyo de un petitorio que incluía la destitución del secretario de Seguridad Pública en el ámbito federal y el reconocimiento de la culpabilidad de las autoridades del Ejecutivo y del Legislativo. Con sus actividades en plazas públicas, el MPJD ha tratado de implementar una estrategia de recuperación del espacio público quitado a la ciudadanía por

la delincuencia y la incapacidad gubernamental.

En un claro contradiscurso respecto de la insistencia oficial acerca de que las actividades de las fuerzas de seguridad del Estado no generan violencia, el movimiento de Sicilia reclama el cese de las acciones militares en el territorio nacional. Con una baja en la movilización de la población, en el MPJD existe preocupación por los intentos gubernamentales de minimizar y denostar al movimiento, y el temor de que las autoridades logren «robarle la base» apostando por otras agrupaciones de víctimas con las cuales iniciaron un diálogo por separado. Esta sensación de verse manipulados por el Estado no es sorprendente si se tiene en cuenta la cantidad de experiencias similares que han acumulado las organizaciones de la sociedad civil en México¹¹.

■ Legitimación: la (de)construcción social del miedo

Aunque el punto de partida de los movimientos de Blumberg y Sicilia haya sido la legitimidad del dolor

10. Sobre esta variante del discurso en América Latina, v. Pedro Salazar Ugarte: *Crítica de la mano dura. Cómo enfrentar la violencia y preservar nuestras libertades*, Océano, México, DF, 2012.

11. Diana Margarita Favela Gavia y Lorena Murillo: «La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano» en *Estudios Sociológicos* vol. 20 N° 58, 1-4/2002.

por sus hijos secuestrados y asesinados, pronto sus actividades adquirieron un rumbo diferente: en el caso de Blumberg, se desarrolló como una expresión de miedos socialmente contruidos desde las clases media y alta, con un matiz autoritario de «mano dura»; mientras que en el caso de Sicilia, se trata de un intento de consolidar un movimiento de paz, en el afán de deconstruir el miedo ante el impacto de la violencia en el país y representar, o por lo menos articular, a una cantidad muy amplia de víctimas convencidas de que es responsabilidad del Estado garantizar la seguridad. En ambos casos se generó una solidaridad efímera alrededor de los protagonistas, sin que se estén dando las bases institucionales para la conformación de un actor social a más largo plazo. El proceso de movilización recurrente, con marchas y caravanas, no parece garantizar una suficiente continuidad en la afluencia de voluntarios capaz de lograr un compromiso durable por parte de los integrantes del movimiento. Por otro lado, la atención de los medios va decreciendo, en tanto que los diálogos con las autoridades pueden minar la faz extrainstitucional del movimiento. De este modo, la representación de las víctimas por parte de líderes sociales sufre un proceso de disipación, como es visible en el caso de Blumberg, cuya fuerza moral se dañó debido a las dudas con respecto a su título profesional y al uso de sus demandas en favor de un proyecto con-

servador (respecto de la seguridad) de más largo alcance.

El «nosotros» de las víctimas como legitimación originaria, al cual se asocian muchas personas por identificación individual y simbólica, abre paso a una pluralidad de posiciones críticas a la gestión gubernamental, ya sea como reproche a un tratamiento no profesional por parte de la policía, o en el rechazo a la intervención del gobierno en el combate a la narcoviolencia. Las «plegarias» presentadas tanto por Blumberg como por Sicilia, en clara alusión a ritos religiosos, encarnan una relación con la autoridad diferente que la que tiene un ciudadano político: se dirigen a ella desde el lugar de víctimas y desde allí se peticiona. Eso no excluye que, al mismo tiempo, se desarrolle un abierto tono de crítica al gobierno: en el caso de Blumberg, contra el gobierno de Kirchner, hecho remarcado por la presencia de líderes de la oposición, quienes al mismo tiempo le ofrecieron la posibilidad de una candidatura, mientras el gobierno respondía con contramarchas a las movilizaciones lideradas por él.

En el caso de México, el esfuerzo de Sicilia por evitar que su movimiento sea percibido como expresión de la oposición política es muy manifiesto, aunque busca decididamente la alianza con fuerzas alternativas como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en diálogo

con el subcomandante Marcos. De manera explícita, Sicilia, quien siempre se identificó claramente con una posición de izquierda, rechazó cualquier intento por aparecer mediatisado como posible representante del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y este a su vez no se mostró muy convencido por la actuación de Sicilia en el marco del diálogo sostenido con el Poder Ejecutivo. Sicilia celebró reuniones públicas con el presidente Calderón y su gabinete en julio y octubre de 2011 buscando un diálogo abierto, de cara a la nación. Su crítica a la estrategia militar del gobierno era muy explícita, pero al mismo tiempo expresó su reconocimiento personal al primer mandatario con abrazos y gestos que generaron variadas críticas en los ámbitos de la oposición política. Por eso, el proceso de pérdida creciente de la legitimidad originaria y emotiva del dolor está mermando la cohesión del movimiento, y este seguirá perdiendo vigencia si no logra reforzar sus bases de legitimación social con nuevos elementos capaces de referir a otros intereses y reclamos sociales que no contrarresten, empero, el motivo inicial de las movilizaciones.

■ El diálogo con las autoridades

El impacto que han tenido las personalidades de Blumberg y Sicilia como «líderes del dolor» sobre el público y los medios de sus países no

careció de efectos en la política, especialmente ante la movilización masiva de ciudadanos que lograron sentirse comprometidos con sus causas. El interés central de sus campañas, movilizar la reserva moral de la sociedad que anteriormente no se había articulado en términos políticos, los ponía en una situación de rivalidad no declarada frente a los actores políticos establecidos. Las estrategias de estos apuntaban por lo tanto a copar, cooptar o deslegitimar este nuevo liderazgo emergente para sus propias organizaciones y agendas.

El presidente Kirchner tuvo una extensa reunión en la Casa Rosada con los padres de Axel Blumberg inmediatamente después de hacerse pública la muerte del joven. En esa ocasión, las críticas se dirigieron contra el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, quien trató de salir de la situación con la propuesta de una agenda propia de seguridad basada en el caso Blumberg, que incluía la creación de un organismo para controlar la actuación de policías, agentes penitenciarios y personal de las agencias privadas de seguridad. El Comité de Transparencia tendría facultades para recibir denuncias y presentaciones sobre irregularidades en las fuerzas de seguridad o casos de abusos cometidos por policías. Con sus palabras acerca de que «en la comunidad existe una sensación generalizada de inseguridad e indefensión, que las estructuras del

Estado no han logrado contener»¹², trató de canalizar las percepciones ciudadanas de que las mismas instancias públicas podrían encontrarse involucradas en el delito. El hecho de que Raúl Rivara debiera renunciar al cargo de ministro de Seguridad de la provincia puso de manifiesto el efecto que las críticas del movimiento generado por Blumberg tuvieron sobre la gestión gubernamental local. Además, Solá afirmó que «esta situación se agrava por la intervención de agentes o ex-agentes de las fuerzas de seguridad en hechos delictivos», por lo cual la limpieza en los mismos órganos de gobierno se convirtió en uno de los ejes de acción. Con las condenas a reclusión perpetua para los secuestradores y asesinos del joven Blumberg y el endurecimiento de algunas leyes penales se hicieron patentes las metas a las cuales trató de llegar y llegó finalmente el movimiento del padre de la víctima.

En una tónica totalmente diferente se mueve en la actualidad el MPJD mexicano. Su petición central consiste en un alto a la guerra contra el narcotráfico; busca lograr una tregua en esta lucha en la cual «no se sabe de dónde vienen las balas» y conseguir el reconocimiento de las víctimas. Con esta agenda inicial que logró articular el movimiento, Sicilia fundamentó su compromiso y su actividad política. Sin embargo, la cuestión de la paz como eje central de la acción colectiva implicó

de inmediato una ampliación de la agenda y le confirió muy pronto al MPJD rasgos de un movimiento de movimientos. Al sumársele otras organizaciones, se abrió por un lado el debate sobre las alianzas y el núcleo común, y por el otro, el problema de controlar el alcance de las discusiones con el gobierno. La doble estrategia de «beso y abrazo»¹³ y crítica profunda empleada por Sicilia en las diversas rondas de conversaciones con el gobierno y el Congreso demostró tener resultados ambivalentes: el gobierno se vio expuesto por primera vez a un debate profundo y público con la sociedad civil y se logró establecer claramente la responsabilidad parlamentaria en la «guerra al narco», por haberla dejado casi por completo en manos del Ejecutivo sin mayores reparos por parte de los diputados y senadores. Pero, al mismo tiempo, se hizo evidente la improvisación con la cual el MPJD inició este proceso y el peligro de que se lo utilizara como instrumento para legitimar la militarización de la lucha contra el crimen, al no existir consenso dentro del movimiento respecto a la valoración de la estrategia gubernamental y las maniobras políticas empleadas. Hasta la fecha,

12. Fabián Debesa: «El Gobierno bonaerense creó un comité para controlar a la Policía» en *Clarín*, 26/3/2004, <<http://old.clarin.com/diario/2004/03/26/g-05601.htm>>.

13. Ver Sabina Berman: «Los besos de Sicilia» en *Proceso*, 8/8/2011, <www.proceso.com.mx/?p=278196>.

es la personalidad de Sicilia la que da coherencia política y mantiene el mensaje moral del colectivo¹⁴.

Por otro lado, los esfuerzos del movimiento por construir una presencia territorial con una red de nodos de grupos para parar la guerra y lograr una tregua en los combates no han fructificado hasta la fecha en cuanto al involucramiento de las autoridades locales y regionales en una acción conjunta. Al parecer, la opción militar –y así lo reflejan las encuestas en el país– encuentra un amplio respaldo en la población, por lo cual en los estados del norte, que son los más afectados por el conflicto, la respuesta por parte de las autoridades fue distante.

■ Nuevos liderazgos, sociedad civil y seguridad

Tanto en Argentina como en México los respectivos movimientos emanados de los asesinatos de los hijos de los protagonistas lograron también cambios de carácter legislativo e institucional: así, el gobierno bonaerense creó un comité para controlar a la policía y Blumberg, con su movimiento, pudo impactar en la reforma del sistema penal (Ley Blumberg), impulsando debates sobre la modificación del régimen de imputabilidad de menores, la reforma del régimen de portación de armas (con penas no excarcelables), el registro público de telefonía celular y un sistema de documentos

de identidad no adulterables. Sicilia, por su parte, pudo obligar al gobierno mexicano a la instauración de una Procuraduría Social para Atención a Víctimas del Delito, lo que se consideró una respuesta a la presión pública de su movimiento, el cual a su vez pide que la Procuraduría lleve el nombre de «Víctimas de la Violencia y del Abuso del Poder» y que disponga de un presupuesto adecuado para su funcionamiento, además de ser liderada por un representante de la sociedad civil. Se espera que la situación del país, que Sicilia ha calificado de «emergencia nacional», mejore con la aprobación en abril de 2012 de la Ley General de Víctimas para la Atención del Delito, que no incluye el deseo de Sicilia de considerar también el abuso de poder. Al mismo tiempo,

14. Así defendió Sicilia su postura de «beso y abrazo»: «Cada paso dado, cada kilómetro recorrido, cada ciudad visitada, cada beso intercambiado, cada abrazo entregado, cada conversación sostenida, cada discurso dado, son un signo de la presencia de esa paz y de esa justicia. A través de ellos no dejamos de decirles a los poderosos de esta nación y a los señores de la muerte, que nada, ni su crueldad, ni sus armas, ni su desprecio por la vida humana nos arrancarán la dignidad de vivir, la alegría del amor y de la paz que nace de nuestro dolor. Contra las fuerzas del poder, nosotros levantamos y levantaremos siempre la debilidad del amor. Ese hueco, ese vacío, que nos permite acogernos y unirnos más allá del horror y de nuestras diferencias, es, en su debilidad, más fuerte que cualquier poder». Palabras de Javier Sicilia en la campaña «Un peso por la paz», México, DF, 7 de agosto de 2011 en *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, 8 de agosto de 2011, <<http://movimientoporlapaz.mx/2011/08/08/palabras-de-javier-sicilia-en-campana-un-peso-por-la-paz/>>.

el MPJD insiste en que no es suficiente la aprobación de la Ley de Seguridad Pública propuesta por el Ejecutivo y en la necesidad de que sea ampliada a una Ley de Seguridad Ciudadana y Humana, para superar así la limitación de los esquemas restringidos de seguridad predominantes en las instituciones públicas. Además, el movimiento ha articulado la necesidad de definir una hoja de ruta que determine tiempos y límites de la presencia de las Fuerzas Armadas en las calles, ya que considera que el mantenimiento de esta situación a largo plazo pone en serios riesgos la endeble democracia mexicana, al subordinar el poder civil a la lógica de la seguridad militar.

Así, el discurso de Javier Sicilia y de su movimiento asume al mismo tiempo la crítica al aparato estatal y la esperanza en la función pública: se denuncia la podredumbre existente en las instituciones a través de la «multiplicación de los cadáveres, en la impunidad y la corrupción que habita en los aparatos del Estado», a través del «terror que vive la población a causa de la delincuencia y de la respuesta violenta de los gobiernos en sus diferentes niveles»¹⁵, a la vez que se apela a las autoridades para cambiar el rumbo en la gestión de la seguridad del país con el giro hacia un camino de pacificación.

En medio del escenario electoral para los comicios presidenciales, el mismo

Sicilia dejó en claro que no aspiraba a un cargo de elección popular ni deseaba ser parte del juego político buscando cuotas de poder, sino que basa su actuación en una posición de ética bajo el criterio: «No lucramos con nuestros muertos y nuestro dolor»¹⁶. Si estos liderazgos –aunque se resistan a asumir una carrera política– logran mantener una presencia pública que vaya más allá de una capacidad de movilización efímera (lo que a la luz del camino transitado por Blumberg resulta dudoso), la posibilidad de generar innovaciones organizativas y de contenido para movimientos emanados desde la sociedad civil y por fuera del ámbito político tradicional depende ciertamente de su enraizamiento en las diferentes capas de la sociedad y de sus articulaciones, sus coyunturas y su inclinación a formar alianzas sustantivas. Que estos esfuerzos de Blumberg y Sicilia se muevan en el ámbito de la seguridad –por cierto, con vectores opuestos– restringe de cierta manera su capacidad de desarrollo, ya que su punto de contacto siempre son las autoridades del Estado en sus diferentes expresiones¹⁷ y eso deja poco espacio para modelos de autogestión. Estos movimientos

15. Discurso de Javier Sicilia en el segundo encuentro del MPJD con el Poder Ejecutivo en el Castillo de Chapultepec, cit.

16. Aclaración del MPJD, 8 de octubre de 2011, en <<http://movimientoporlapaz.mx/2011/10/08/aclaracion-del-mpjd/>>.

17. G. Maihold: «Crimen organizado y seguridad en América Latina» en *Política Exterior* N° 143/2011, pp. 92-100.

surgieron desde la vulnerabilidad central que tiene la institucionalidad a la hora de tratar las emociones y la conmoción; sin embargo, la vigencia del movimiento de Sicilia podría verse condicionada por la actuación del Estado, que podría cercenar la resonancia social de sus reclamos y exigencias, como ocurrió con Blumberg. Así, este tipo de liderazgos sufren de

su precaria inserción en movimientos sociales más amplios y, a su vez, no alcanzan cierto umbral de institucionalización que les permita ejercer mayores niveles de control y presión sobre la gestión gubernamental. En definitiva, su propio campo de actuación representa en este sentido una limitante, por su relación íntima con la gestión estatal. □

PÁGINAS

Junio de 2012
Lima
Nº 226

ARTÍCULOS: Conga, ¿parteaguas?, **José De Echave C.** ¿Un concilio pastoral? La relación clave entre Iglesia y mundo, **Raúl Pariamachi ssc.** De la letra su espíritu. Algunos principios hermenéuticos para la correcta lectura del concilio Vaticano II, **Eduardo Arens, sm.** Hacia una teología místico-profética. Gustavo Gutiérrez, David Tracy y el Vaticano II, **Raúl Zegarra.** Los derechos de la niñez peruana, **Federico Arnillas L.** Lo humano en su corazón, **Miguel Cruzado sj.** «La Iglesia mirará el futuro con audacia», **Jerónimo Olleros sj.** Apreciación del concilio Vaticano II, **Eduardo Arens.** xxxii aniversario de monseñor Romero. Proseguir lo que Monseñor hizo y fue, **Jon Sobrino.** Materiales de trabajo. Un proyecto de vida digital, **Roberto Angüis Fuster.** Pronunciamiento Presidente de la Conferencia Episcopal Peruana y Defensor del Pueblo (e) invocan a analizar el peritaje y restablecer el diálogo en el caso Conga. Pronunciamiento del Arzobispado de Huancayo. Pronunciamiento del IBC y el CEP. Carta sobre el embargo a Cuba, **Mons. Richard E. Pates.** Pronunciamiento Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Una nota sobre la Bienal de Fotografía de Lima 2012, **Miguel Cuba.**

Edita y distribuye Centro de Estudios y Publicaciones, Camilo Carrillo 479, Jesús María – Apdo. 11-0107 – Lima 11, Perú. Tel.: (511) 4336453 – Fax: (511) 4331078. Correo electrónico: <paginas-cep@amauta.rcp.net.pe>. Página web: <www.cep.com.pe>.

Summaries ■ *Resúmenes en inglés*

Óscar Murillo Ramírez: «Gold and Water»: Dilemmas and Political Turns of Ollanta Humala [3876]

In July 2011, after a tight victory at the polls against Keiko Fujimori, Ollanta Humala was sworn in as president of Peru on the 1979 Constitution, rejecting the active 1993 one, written during Alberto Fujimori's government. Humala promised to bring large economic growth with policies of social inclusion, and to reconcile development with respect for nature, in the middle of growing socio-environmental conflicts. Despite the good results of the first months, a drop in the approval of the administration was noted in the polls, and part of the Left who had supported him during the campaign distanced itself and denounced the conservative turn in the government towards a regime which favors order and investment. *Key Words: Extraction, Economic Growth, Social Inclusion, Ollanta Humala, Peru.*

Francisco Rojas Aravena: CELAC and Latin American and Caribbean Integration: Principal Keys and Challenges [3877]

The Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) represents a force of superior political integration in Latin America and the Caribbean, driven by the leadership of the two regional

powers, Mexico and Brazil. In the face of difficulties in articulating regional diversity, a renewed political will has emerged around integration and, particularly, in a new regionalism. The works that Chile develops this year, Cuba in 2013 and Costa Rica in 2014 will be determiners for the success of this new and vigorous initiative of Latin American and Caribbean political integration. *Key Words: Integration, Regionalism, Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), Latin America and Caribbean.*

Rafael Bielsa / Rodrigo Lloret: When Europe Grows Bored: A Latin American View of the Crisis [3878]

In March of 1968, Pierre Viansson-Ponté wrote an article which would become famous: «When France Grows Bored», which treated with irony a conglomerate of elements which would explode soon after in France in May. There he noted something remarkably current: «the true objective of politics can not be restricted to administrating the common good 'the least bad possible' ». But even this minimum seems violated in politics today by a succession of conservative decisions in which austerity is the word of order, whilst creativity to face the crisis seems also absent in the progressive visions. *Key Words: Crisis, Financial Capitalism, Central Banks, Europe, United States.*

Manuel Silva-Ferrer: To See You Better, Latin America: The Mutations in the Geopolitics of Power and the Globalized Spanish-Speaking Communication Scenario [3879]

In recent years, Latin America has positioned itself in a novel way in the global stage. Social struggles, the emergence of nationalistic Left-wing governments and the distancing of the region in respect to the United States have attracted the attention of various rival powers to Washington. These geopolitical mutations have also impacted the globalized Hispanic communicational scene: in 2004 began the Spanish programming of CCTV, the multi-media signal of the powerful Chinese state conglomerate, which is joined today by the Spanish channel of Russian television RT – which contracted Julian Assange, the polemic director of WikiLeaks, as a presenter – and, since 2011, the station Hispansat, attached to the Foreign Service of Iranian Radio and Television. *Key Words: Media, Globalization, Geopolitics, Coloniality of Power, Apparatus, Latin America.*

Nora Rabotnikof / Julio Aibar: The Place of the Public in the National-Popular: A New Democratic Experiment? [3880]

The semantics of the public, understood as that which combines the meaning of the common, the visible and the open, seems to belong to a different family than that of «national-popular». More than in ideological matrices, it is possible to think in speeches which had their genesis in historic concrete moments, but which extended beyond them, with a decisive influence in collective practices. Although often a semantic has served to question the other, this article tries to show that some Latin American contemporary democratic experiences open a field of experimentation in which

both could manage to widen their political reach. *Key Words: Public Space, National-Popular, Common Goods, State, Latin America.*

Juan Carlos Monedero: Post-Democracy? Facing the Pessimism of Nostalgia, the Optimism of Disobedience [3881]

In times of crisis, compatibility between capitalism and democracy is again queried. The financing of the economy, economic deregulation and the capacity to exert political pressure of big business are factors that limit the State's management ability. Equally, the cartelization of political parties, audiovisual saturation, the hegemonic consumer imaginary and the assumption on the part of the middle classes of «popular capitalism» debilitate the post-war compromise with social-democratic values. This leads to a nostalgic view of the lost «democracy». But behind the «post-democracy» a more fundamental process is hiding: the centrality of the «post-politics», which neutralizes the central element of democracy: conflict. *Key Words: Post-Democracy, Post-Politics, Democracy, Capitalism, Governability, Governance, Conflict.*

Benjamin Goldfrank: Participatory Democracy and Environmental Sustainability: A Review of the Lessons of Latin America [3882]

The participatory budget is a process during which the citizens intervene in a series of meetings programmed each year with the government authorities and are able to contribute in a voluntary and regular way in the making of decisions related to the public budget. This article describes some experiments in this field developed in Latin America and reveals considerable differences

between countries. The author argues that the participatory budget represents a promising innovation for urban development, but the results in the region are dissimilar because an efficient and sustainable participatory budget tends to require a combination of factors that is not common in Latin America. *Key Words: Democracy, Participatory Budget, Urban Politics, Environment, Urbanization, Sustainable Development, Latin America.*

Mariela Szwarcberg: Party Rallies and Clientelism in Latin America
[3883]

While the exchange of favors for votes is an old but effective way of getting electoral support, the distribution of goods for the sake of promoting the participation in party rallies could be surprising. Why would one pay for such participation if that does not necessarily translate into votes? The article postulates that political leaders use attendance at public rallies to discipline their representatives and at the same time send clear signals of the levels of political support the party has. In this way, the use of clientelism works to dissuade the creation of an organized political opposition and thus contributes to consolidate the power of the local political machines. *Key Words: Party Rallies, Clientelism, Local Politics, Argentina, Latin America.*

María de los Ángeles Fernández Ramil / Daniela Oliva Espinosa: Latin American Female Presidents and Gender Equality: A Sinuous Path
[3884]

The relative economic solidity of Latin America in the face of the world economic crisis lives not only with the structural inequality but with Executives occupied by women who reached power in elections. The article

explores the impact of the mandates of Michelle Bachelet, Cristina Fernández de Kirchner, Laura Chinchilla and Dilma Rousseff in the democratization of their societies through the analysis of their policies of gender equality. Thus aims to contribute to the challenge that debates and reflections on the quality of democracy be sensitive to gender and the policies in pursuit of equality. *Key Words: Leadership, Presidentialism, Equality, Gender, Democracy, Latin America.*

Sofía Cordero Ponce: Plurinational States in Bolivia and Ecuador: New Citizens, More Democracy?
[3885]

Upon recognizing themselves as plurinational States, Ecuador and Bolivia are rethinking the forms of construction of citizenship and democracy in force since the 19th century, with the objective of reflecting the diversity of their societies. The possibilities of reconstructing the state configurations are based in the recognition of two new subjects: *nacionalidades* in Ecuador, *naciones* and *pueblos indígena-originario-campesinos* in Bolivia. However, the figures of self-government often clash with the objectives of the governments of Evo Morales and Rafael Correa in constructing active and strong States. For this, the transition to democratization is full of obstacles and paradoxical paths. *Key Words: Indigenous, Diversity, Plurinational State, Democracy, Bolivia, Ecuador.*

Ricardo Sáenz de Tejada: Was It Worth It? Civil Wars and Democracy in Central America: On *Revoluciones sin cambios revolucionarios*, by Edelberto Torres-Rivas
[3886]

From a reading of the most recent Edelberto Torres-Rivas book, it is

possible to travel through the conflicts and civil wars that Nicaragua, El Salvador and Guatemala have lived. In an international context defined by the Cold War, the colonial legacy and the persistence of the oligarchical State shaped the political and social actors which opposed in conflicts whose outcome did not lead to big revolutionary transformations. It is impossible to deny that Central American societies have enormous challenges ahead; however, if compared to the times studied by Torres-Rivas, it can be proven that they have not only changed, but that they are, despite difficulties, in better conditions to become less unfair. *Key Words:* *Democracy, Armed Conflict, Oligarchic State, Edelberto Torres-Rivas, Central America.*

Armando Chaguaceda: Political Regime and State of Democracy in Nicaragua: Processes of Development in Recent Conflicts [3887]

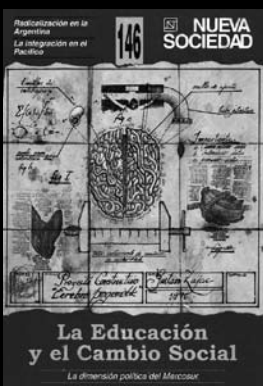
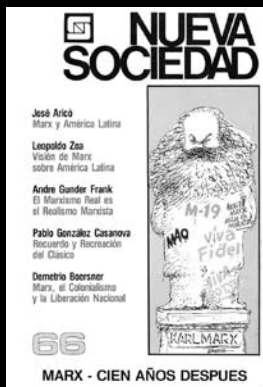
The evolution of the political regimes and the development of the democratic processes constitute relevant subjects for Latin American social sciences. A peculiar case is that of Nicaragua, where, since the first decades of the 20th century, both phenomenon are found tied to the dependence of foreign powers such as the United States, the consolidation of an agro-exporter economy and the precarious construction of a political-administrative apparatus. This text investigates the relation between the dynamics of the political regime and the state of the democracy in contemporary Nicaragua, paying special attention to the low that occurred during the last government of the *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (2006-2011) and the continuity after the reelection of Daniel Ortega for the 2012-2017 period. *Key Words:* *Democratization, Sandinista Movement, Charles Tilly, Daniel Ortega, Nicaragua.*

Miguel Carreras: Parties Matter: Democratization and Evolution of the Party System in Latin America [3888]

A glance at recent academic articles and books about the change in the party system in Latin America – especially those produced in North America – would lead to the conclusion that parties are no longer effective mechanisms of political representation and that party systems, in some moment solid, are in ruins. This article diverges from alarmist conclusions and highlights the need for a more nuanced analysis of the evolution of the party system. On the one hand, political parties are not collapsed across the region. On the other, some aspects of the evolution of the party system in Latin America contributed to the consolidation of fragile democracies. *Key Words:* *Party System, Democratization, Representation, Party Alignment, Ideological Moderation, Latin America.*

Günther Maihold: The «Politics of Pain» Facing the Lack of State Action Regarding Security: The Cases of Blumberg in Argentina and Sicilia in Mexico [3889]

Juan Carlos Blumberg in Argentina and Javier Sicilia in Mexico led movements constructed after the death of their sons. In this sense, they managed to universalize their personal pain and configure wide protest movements. However, whilst Blumberg expressed a series of fears of the middle classes in the face of growing insecurity and a call for a «firm hand», Sicilia opposed the militarization of war against drug trafficking and tried to dignify the victims considered in the official discourse as «collateral damage». Ultimately, in both cases it is about a questioning by civil society to States crossed by corruption and different kinds of insecurity. *Key Words:* *Insecurity, Drug Trafficking, «Firm Hand», Juan Carlos Blumberg, Javier Sicilia, Argentina, Mexico.*



40 años de pensamiento progresista en América Latina

Especial
em português 2012



NUEVA SOCIEDAD

**Trabalho hoje:
fronteiras e horizontes**

Michael Sommer

Víctor Báez Mosqueira

Artur Henrique

Jürgen Weller

Ricardo Antunes

José Dari Krein /

Anselmo Luis dos Santos

Stephen Pimpare

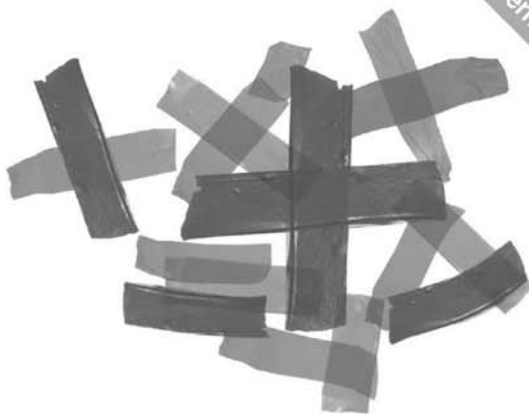
María Graciela Abarca

Ernesto Rodríguez

Pilar Sánchez Voelkl

Alma Espino

Sonderheft 2012



NUEVA SOCIEDAD

Ungleichheiten in Lateinamerika: Aufgaben und Auswege

Armando Barrientos

Pablo Stefanoni

Alberto Acosta

José Graziano da Silva

Eduardo Gudynas

Ludolfo Paramio

Federico Traversa

Alma Espino

Stefan Peters

François Dubet

Alemania: F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

Argentina: Distribuidor: Jorge Waldhuter, 14 de Julio 58, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail: <jwalibros@ciudad.com.ar>. Librerías, Buenos Aires: Librería Universitaria de Buenos Aires, Tucumán 1792.

Bolivia: en La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@acelerate.com>, Fax: 244.2437. Plural Editores, Tel./Fax: 2411.018, e-mail: <plural@plural.bo>.

Colombia: Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

Costa Rica: Librería Nueva Década, Tel.: (506) 2225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

Ecuador: LibriMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

España: Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>; Mundi-Prensa Libros, (34 914) 363.702.

Guatemala: F&G Libros de Guatemala, 31 avenida "C" 5-54, zona 7, Colonia Centro América, 01007 Guatemala, Tel.: (502) 2433 2361 (502) 5406 0909, e-mail: <informacion@fygeditores.com>.

Japón: Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

Nicaragua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade), Km 9 1/2 carretera a Masaya, Tel.: 276.1774 (Ext. 8), Apartado Postal 2438, e-mail: <comunicacion@ipade.org.ni>.

Perú: El Virrey, Bolognesi 510, Miraflores, Lima, Tel.: 444.4141, e-mail: <info@elvirrey.com>.

Puerto Rico: en Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

Ventas y consultas por Internet:
<www.nuso.org>

Distribución internacional a librerías:
<distribucion@nuso.org>

PARA SUSCRIBIRSE A NUEVA SOCIEDAD

SUSCRIPCIÓN	ANUAL	BIENAL
Incluye flete aéreo	6 números	12 números
América Latina	US\$ 70	US\$ 121
Resto del mundo	US\$ 107	US\$ 196
Argentina	\$ 215	\$ 430

> Formas de pago

- Pago online:** Ingrese en <<http://www.nuso.org/suscribe.php>>, donde encontrará un formulario para registrar su pedido y efectuar el pago.
- Pago con tarjeta de crédito vía postal:** Complete el cupón incluido en la revista y envíelo por correo a: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1° A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina.
- Pago con cheque:** Envíe un cheque por el importe correspondiente a la orden de Fundación Foro Nueva Sociedad a la siguiente dirección: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1° A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina, acompañado de los datos del suscriptor (nombre, domicilio postal completo, teléfono, correo electrónico).

> Para otros medios de pago y cualquier otra consulta, escriba a <distribucion@nuso.org>.

¿QUÉ NOS CUENTAS, AMÉRICA LATINA?

Sergio Ramírez. Los monstruos de la razón.

En diálogo con *El reino de este mundo* y *El siglo de las luces*, de Alejo Carpentier

María Pía López. La civilización al descubierto. En diálogo con *Los sertones*, de Euclides da Cunha

Rafael Rojas. El lenguaje de la juventud.

En diálogo con *Ariel*, de José Enrique Rodó

Jesús Martín-Barbero. El poder de las masas urbanas. En diálogo con *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, de José Luis Romero

Emir Sader. América Latina y la economía global. En diálogo con *Dialéctica de la dependencia*, de Ruy Mauro Marini

Adolfo Gilly. José María Arguedas, Mario Vargas Llosa y el Papacha Oblitas.

En diálogo con *Los ríos profundos*, de José María Arguedas

Samuel Farber. La izquierda y la transición cubana. En diálogo con *El hombre que amaba a los perros*, de Leonardo Padura

Vera Carnovale. ¿Por un mundo mejor? En diálogo con *Sobre la violencia revolucionaria. Memorias y olvidos*, de Hugo Vezzetti

John Beverley. Subalternidad y testimonio. En diálogo con *Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia*, de Elizabeth Burgos (con Rigoberta Menchú)

Alfredo Stein. La visibilidad de lo invisible.

En diálogo con *Las armas ideológicas de la muerte. El discernimiento de los fetiches. Capitalismo y cristianismo*, de Franz Hinkelammert

Carmen Soliz. El otro rostro de América Latina. En diálogo con *La emergencia indígena en América Latina*, de José Bengoa

Massimo Modonesi. Las derivas de las izquierdas latinoamericanas. En diálogo con *Agrietar el capitalismo. El hacer contra el trabajo*, de John Holloway

Carlos Ávila. La utilidad de la sangre. En diálogo con *Trabajos del reino*, de Yuri Herrera

SUMMARIES

MENOS DESIGUALDADES, ¿MÁS JUSTICIA SOCIAL?

COYUNTURA

Uwe Optenhögel. Iglesia y Estado en el socialismo tropical. Entre la cooptación, la reforma y la «reconquista»

Célio Bermann. Economía verde: ¿una vía para otro mundo posible? Debates científicos e intereses políticos en torno de Río+20

TRIBUNA GLOBAL

Wolf Grabendorff. ¿Qué importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente?

Claus Leggewie. Europa y África del Norte: un nuevo proyecto generacional

TEMA CENTRAL

François Dubet. Los límites de la igualdad de oportunidades

Pablo Stefanoni. Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate

Armando Barrientos. Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección social fragmentada?

Carmen Midaglia. Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado

José Dari Krein / Anselmo Luis dos Santos.

La formalización del trabajo en Brasil. El crecimiento económico y los efectos de las políticas laborales

Stefan Peters. ¿Es posible avanzar hacia la igualdad en la educación? El dilema de las políticas educativas de la izquierda en América Latina

Débora Lopreite. ¿Las mujeres y los niños primero? Nuevas estrategias de inversión social en América Latina

Hans-Jürgen Burchardt. ¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual

José Luis Novoa S. Tierras robadas, héroes sin rostro y escuelas fragmentadas. La desigualdad en Colombia en tres actos

ENSAYO

Carlos Gabetta. La oportunidad socialdemócrata. Frente a la crisis estructural del capitalismo

SUMMARIES



Julio-Agosto 2012

COYUNTURA

Óscar Murillo Ramírez «Oro y agua»: dilemas y giros políticos de Ollanta Humala

Francisco Rojas Aravena La Celac y la integración latinoamericana y caribeña

TRIBUNA GLOBAL

Rafael Bielsa / Rodrigo Lloret Cuando Europa se aburre. Una mirada latinoamericana de la crisis

Manuel Silva-Ferrer Las mutaciones en el escenario comunicacional globalizado de habla hispana

TEMA CENTRAL

Nora Rabotnikof / Julio Aibar El lugar de lo público en lo nacional-popular

Juan Carlos Monedero Posdemocracia y pesimismo de la nostalgia

Benjamin Goldfrank Democracia participativa y sostenibilidad ambiental

Mariela Szwarcberg Actos partidarios y clientelismo político en América Latina

M.Á. Fernández Ramil / D. Oliva Espinosa Presidentas latinoamericanas e igualdad de género

Sofía Cordero Ponce Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador

Ricardo Sáenz de Tejada A propósito de *Revoluciones sin cambios revolucionarios*, de E. Torres-Rivas

Armando Chaguaceda Régimen político y estado de la democracia en Nicaragua

Miguel Carreras Democratización y evolución del sistema de partidos en América Latina

ENSAYO

Günther Maihold La «política del dolor» ante la (in)acción del Estado en materia de seguridad

